

## GOBERNANZA DEMOCRÁTICA, DESCENTRALIZACIÓN Y TERRITORIO: ANÁLISIS DEL PLAN CHILOÉ EN CHILE

Egon Montecinos\*

Víctor Neira\*\*

Guillermo Díaz\*\*\*

James Park\*\*\*\*

RESUMEN. Este artículo analiza el desarrollo del plan Chiloé entre 2007 y 2009, a fin de identificar la existencia de elementos constitutivos de gobernanza territorial en contextos altamente centralizados como el caso chileno. La hipótesis que se sostiene es que las agendas territoriales en casos de centralismo político se activan y visibilizan a raíz de conflictos pero no logran transformarse en procesos permanentes de gobernanza y gestión territorial. Las respuestas del Estado se entregan bajo la misma lógica de funcionamiento del gobierno centralizado, no modifican su diseño institucional y terminan transformándose más en estrategias para legitimar al gobierno de turno, que para avanzar en descentralización o empoderar territorios locales con enfoque territorial. La metodología utilizada fue entrevista a actores clave y revisión de fuentes documentales.

PALABRAS CLAVE. Descentralización, gobernanza, territorio, democracia, centralismo.

\* Profesor investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Osorno Chile.

\*\* Profesor de Historia del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Lagos, Osorno.

\*\*\* Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Osorno.

\*\*\*\* Profesor Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Local de la Universidad de Los Lagos, Osorno.

## DEMOCRATIC GOVERNANCE, DECENTRALIZATION AND TERRITORY: ANALYSIS OF THE CHILOÉ PLAN IN CHILE

**ABSTRACT.** This article analyzes the development of the Chiloé plan between 2007 and 2009, in order to identify the existence of constituent elements of territorial governance in highly centralized contexts such as the Chilean case. The hypothesis that is maintained is that territorial agendas in cases of political centralism are activated and made visible as a result of conflicts but fail to transform themselves into permanent processes of territorial governance and management. The responses of the State are delivered under the same logic of operation of the centralized government, do not modify its institutional design and end up becoming more strategies to legitimize the government of the day, to advance in decentralization or empower local territories with territorial focus. The methodology used was interview with key actors and review of documentary sources.

**KEY WORDS.** Decentralization, governance, territory, democracy, centralism.

### INTRODUCCIÓN

El excesivo centralismo en Chile sumado a una actuación sectorializada o compartimentalizada del Estado, hacen que la gestión pública sea percibida por los ciudadanos y políticos locales como una gestión lenta, burocrática y que no logra incorporar las particularidades territoriales que se observan a escala regional y comunal en Chile. Dada esta problemática se han hecho innumerables esfuerzos por remediar esta situación, fortaleciendo con capital humano a los municipios más

pobres (a través de las llamadas acciones concurrentes de la subdere), incorporando procesos de modernización del Estado, impulsando planes especiales para determinados territorios, fortaleciendo las plantas de gobiernos regionales, aumentando personal competente en los espacios locales, entre otras.

No obstante, sigue siendo un desafío incorporar la visión del territorio y sus actores en la definición de políticas públicas a escala territorial. En este artículo se analiza la experiencia del plan Chiloé entre el periodo comprendido entre 2006 y 2009 en el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. Plan que surge de un conflicto a raíz de una decisión centralista que afectó a la provincia de Chiloé y que originó una movilización de toda una comunidad en busca de soluciones a un territorio que se sentía desplazado por mucho tiempo. Esta experiencia representó un caso en donde la institucionalidad central y regional de manera recurrente tuvo que adaptarse para dar respuesta a las demandas territoriales. De ahí entonces que se examina este plan, utilizando algunas dimensiones del enfoque teórico de la gobernanza democrática, para identificar qué aspectos fueron relevantes y hasta donde la institucionalidad administrativa se adaptó a la permanente tensión que los actores territoriales pusieron en la implementación de dicha iniciativa. Se considera el enfoque de la gobernanza democrática dado que, dentro de la más amplia discusión sobre el tema, este enfoque específico reconoce en el territorio un actor relevante en la gestión pública. En ello, por ejemplo, los municipios se sitúan en un proceso de superación de los tradicionales roles operativos que cumplen en la gestión regional tradicional. Aparece fuertemente la idea del gobierno configurado en “redes”, ya que el territorio para este enfoque no es considerado únicamente una realidad física, sino también relacional, donde las demandas gatillan desde abajo procesos de descentralización orientados por una visión de articulación de actores y desarrollo territorial.

De esta forma el objetivo de este artículo es identificar y describir los elementos más relevantes de esta experiencia, a fin de precisar la naturaleza de las condicionantes más influyentes para desarrollar procesos de gobernanza local en contextos altamente centralizados como el caso chileno. La hipótesis que se sostiene es que el centralismo político actúa como catalizador de conflictos territoriales que obligan al Estado

a actuar con modelos distintos a los tradicionales, no obstante aquello no alcanzan a permear la institucionalidad y por tanto no logran articularse ni transformarse en procesos de gobernanza democrática y territorial. Finalmente se observa que existe una tendencia o predominio a que las respuestas del Estado se entreguen bajo la misma lógica de funcionamiento del gobierno centralizado, y terminen transformándose más en estrategias para legitimar al gobierno de turno que para avanzar en descentralización o empoderar territorios locales. La metodología utilizada fue entrevista a actores clave y revisión de fuentes documentales.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la primera parte se dan a conocer los principales elementos teóricos del enfoque de la gobernanza y se profundiza en particular en el enfoque de la gobernanza de proximidad y participativa. Posteriormente se caracteriza la provincia de Chiloé. Seguidamente se analiza el plan Chiloé considerando los elementos de proximidad, participación y redes horizontales del enfoque de la gobernanza de proximidad. Finalmente se cierra el artículo con algunas conclusiones.

#### ANTECEDENTES TEÓRICOS SOBRE LA GOBERNANZA

La gobernanza se explica por una conciencia creciente de que los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales (Aguilar, 2004). Esta idea supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad civil, no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales (Aguilar, 2005).

La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia (Prats, 2001). Hoy nadie tiene el conocimiento suficiente para resolver unilateralmente cuestiones complejas y los límites de nuestro conocimiento nos obligan a interactuar para buscar soluciones provisionales siguiendo procedimientos que nos permitan aprender permanentemente y adaptarnos

a los resultados del aprendizaje. Esta conciencia de la limitación del conocimiento disponible ante cuestiones complejas, de la existencia de amplios márgenes de incertidumbre sobre las consecuencias de la decisión. Por ejemplo, sobre la distribución de los beneficios y riesgos derivados de la misma- hace que los objetivos de la gobernación no sean fáciles de decidir y queden sujetos a revisión frecuente (Prats, 2004).

Uno de los aspectos potencialmente conflictivos es la relación entre democracia y gobernanza. Para que una estructura interactiva de gobernanza sea democrática es preciso que el conjunto de intereses concernidos por el proceso decisional se encuentren simétricamente representados en el proceso decisional público de que se trate. Una asociación entre sector público y privado puede constituir gobernanza pero no será democrático sino en la medida en que los intereses sociales tengan oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional (Blanco y Gomá, 2003).

### *La gobernanza participativa y de proximidad.*

Dentro de esta gran discusión en torno a la gobernanza<sup>1</sup> aparece una propuesta específica reconocida en la literatura como gobernanza participativa y de proximidad<sup>2</sup>. Esta idea no se plantea como un simple cambio en la dimensión operativa del Estado sino como una transformación que afecta a la relación sustantiva entre este y la sociedad civil y la entienden como “un espacio potencial de profundización democrática, a partir de dos vectores clave: la participación y la proximidad, es

<sup>1</sup> La discusión en torno a la gobernanza como concepto genérico es amplia, algunos autores que se pueden citar al respecto son Mayntz (1993, 2001, 2002); Rhodes (1997b); Winograd (2002); Kolher-Koch, et. al (1998); Kooiman, (1993); Bovaird, (2002); Bulmer (1994); Comisión Europea (2001); Whittingham (2005). No obstante en este estudio no se da esta discusión sino que se da específicamente al nivel de la gobernanza de proximidad.

<sup>2</sup> Esta idea teórica encuentra sus principales referentes en autores de la Universidad Autónoma de Barcelona, entre los que se puede destacar a Ricard Gomá, Quim Brugué, Joan Subirats, Ismael Blanco, Joan Font, entre otros.

decir a través del fortalecimiento de redes pluralistas, abiertas e inclusivas y el fortalecimiento de los espacios locales de gobierno y la articulación de redes multinivel como componentes esenciales de liderazgo municipal (Blanco y Gomá, 2003). La importancia de esta propuesta es que la discusión de la articulación de actores de la gobernanza la lleva al espacio local recuperando el rol político que les corresponde jugar tanto a los actores institucionales como a los actores políticos frente a la ampliación de las agendas locales provocada por el nuevo entorno altamente abierto y globalizado (Brugué, et.al., 2001; Brugué, et. al., 2005; Font, 2000; Blanco y Gomá, 2002b).

Esta perspectiva, además de recuperar el rol político de los espacios locales, enfatiza en que la crisis de eficiencia que afectó a los Estados de bienestar fue una crisis que afectó tanto a las capacidades de los poderes públicos para otorgar respuestas eficaces y eficientes a las nuevas demandas como una crisis de los fundamentos mismos de la legitimidad democrática de los estados (Subirats, 2001; Brugué, 2001; Blanco y Gomá, 2003).

Las dificultades del modelo de gobierno tradicional para enfrentarse a esta nueva realidad se pueden resumir en lo que los autores Blanco y Gomá (2003 y 2002b) denominan cuatro ejes dinámicos. Una dificultad de tipo cognitiva la cual se refiere a la dispersión del conocimiento y la información y la consecuencia de que ningún actor pueda llegar a poseer un monopolio absoluto de ella. Es por ello que los orígenes, las causas y las soluciones a los problemas públicos así como las intervenciones de las instituciones son difícilmente abordables desde certezas cognitivas inequívocas.

En segundo lugar, existen dificultades relacionadas con la autoridad, lo que significa asumir que las políticas públicas se desarrollan en un escenario donde los implementadores (en este caso los municipios) no son sujetos absolutamente subordinables a las órdenes dictadas por las élites centrales, sino que, muy por el contrario mantienen cierta discrecionalidad que les permite influir en su orientación. Otra dificultad se relaciona con la probabilidad de que las intervenciones públicas provoquen ciertas externalidades. Esto se refiere a los efectos imprevistos sobre actores o niveles territoriales que no han sido previamente representados como sujetos y objetos del proceso de toma de

decisiones. Por último, las dificultades se asocian con la complejidad de los valores, intereses y las preferencias individuales y colectivas que se encuentran en juego, la selección de las mejores alternativas ya no dependerían de criterios de corte técnico y racionalista, sino que también de un proceso eminentemente político en donde los diversos actores tratan de imponer sus valores e intereses particulares que a su vez son variables e inestables.

Precisamente son frente a estas dificultades contextuales a las que se ve enfrentado el modelo tradicional de gobierno desde donde emerge la propuesta de gobernanza de proximidad y de redes participativas como una alternativa donde los gobiernos locales están llamados a cumplir un rol articulador, deliberativo y relacional en el territorio, y no sólo operador y administrador de políticas públicas locales.

### *La dimensión de proximidad de la gobernanza*

Uno de los aspectos importantes que rescata este enfoque de la gobernanza es avanzar hacia un enfoque de gobierno relacional que sitúa a la gestión local (para este caso nos referiremos a la escala municipal) en términos de deliberación e implicación ciudadana pluralista en las decisiones públicas. Esta idea intenta ir más allá de la concepción restringida de la gobernanza como escenario de negociación de intereses entre grupos de presión, ya que valora los aspectos de proximidad y de conformación de redes local/global más allá de los intentos de reconstrucción de capacidades nacional estatales de gobierno (Blanco y Gomá, 2003).

La inevitable situación de que el Estado se encuentra cediendo y volviendo a situar a la baja sus capacidades de gobierno ante el fortalecimiento del eje territorio/globalidad podría llevar a pensar que lo que algunos autores han denominado el “vaciamiento del Estado” (Drucker) ha traído consigo un cierto debilitamiento de la esfera local. No obstante de acuerdo con Cabrero (2004) se ha generado una situación diametralmente opuesta ya que lo que él denomina una “revolución silenciosa” de los gobiernos locales en buena parte del mundo y una ampliación de la visión y del espacio de su intervención, ha hecho

expandir y profundizar la agenda de las políticas públicas de los gobiernos locales. En este proceso, los gobiernos locales se ven forzados a innovar en materia de gestión, a generar consensos y vigorizar el capital social y a construir redes de actores (Cabrero, 2004).

En este contexto y sumado a la idea de “politización” de los espacios locales aparece la idea del gobierno de la “proximidad” configurado en “redes”. Esta idea nos sugiere que el territorio no es únicamente una realidad física sino también relacional, el cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional. Estas redes locales presentan dos dimensiones. Una configuración horizontal<sup>3</sup> con la presencia de múltiples actores sociales, privados y comunitarios y una configuración multinivel que articula espacios en los que confluyen, liderados por el nivel local, varios niveles territoriales de gobierno.

Respecto a las redes horizontales, estas se caracterizan por superar las características de un sector público que actúa desde la autosuficiencia sin necesidad aparente de interactuar con otras esferas sociales. Por ello, de acuerdo con la ampliación de las agendas locales y la generación de un entorno caracterizado por lo incierto y la incertidumbre se genera la entrada en escena de múltiples grupos de presión. El desarrollo de nuevos conocimientos fortalece la capacidad de incidencia de grupos de expertos y comunidades epistémicas y las redes de movimientos ciudadanos comienzan a irrumpir con fuerza en la esfera de gobierno y la elaboración de políticas públicas. Más allá de las características de interdependencia y multipolaridad, las redes horizontales de gobernanza de proximidad pueden variar de acuerdo al número de actores que la conforman y la intensidad de sus interacciones, a las relaciones internas de poder, y los recursos con los que cuenta al interior de ella para alcanzar sus objetivos o incidir sobre el logro de un objetivo (recursos físicos, económicos, políticos o intelectuales).

Respecto a la configuración multinivel de las redes, esto quiere decir que las redes locales se insertan también en relaciones que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales de gobierno. Esto refleja un nuevo

---

<sup>3</sup> En el número de *Reforma y Democracia* N° 26 de junio del 2003 los autores la llaman horizontal participativa.

escenario para entender las formas tradicionales de relaciones intergubernamentales, se configura como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles territoriales de gobierno definiciones de problemas y de políticas sobre agendas de temáticas amplias. En este caso el polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar y dotar de orientación estratégica las convergencias entre estos niveles de gobierno. La articulación de una red de multinivel es una cuestión de carácter político, donde existe deliberación pública, negociación y aprendizaje, lo que va conformando ciertas pautas y por lo tanto consolidando redes local/global con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas (Blanco y Gomá, 2003).

#### *La dimensión participativa de la gobernanza*

Cuando se habla de redes participativas se hace alusión a la articulación de actores en torno a un proyecto compartido, integrados en un marco político común, en donde se consensuan definiciones de problemas, se negocian prioridades, se intercambian recursos y se coopera para el desarrollo de objetivos y estrategias comunes. La idea existente detrás de este paradigma de gobierno es reconocer la complejidad del entorno y tratar de gobernarla y no eliminarla y asumir la incertidumbre como un elemento intrínseco en el proceso político. Por ello la tarea de gobernar ya no es sólo de unos pocos profesionales técnicos y expertos en determinadas materias, sino que se concibe como un proceso abierto de aprendizaje social donde múltiples actores aportan sus conocimientos y vivencias de la realidad (Subirats, 2001).

De acuerdo con Blanco y Gomá (2003), los elementos que definen a una red participativa es la ausencia de un centro jerárquico capaz de fijar los procesos de gobierno de manera monopólica, ya que no se trata solamente de pluralismo y de más actores incorporados en el proceso decisional, sino que se trata también de dependencias mutuas entre los actores para resolver problemas, perseguir objetivos comunes y alcanzar ciertos resultados. Finalmente se requiere de cierta institucionalización para garantizar con estabilidad y rutinización las interacciones de los actores.

En este contexto no valen ni las jerarquías del gobierno clásico ni las interacciones de mercado, los gobiernos locales deberían fortalecer sus capacidades para formar redes y a su vez liderarlas y fortalecer al resto de los actores sociales en un espacio público altamente participativo. Este escenario conlleva a la adopción de nuevas funciones por parte de los poderes públicos y la utilización de nuevos instrumentos. Por ejemplo, el concepto de autoridad ya no se encuentra tan ligado a la capacidad para imponer decisiones y regular el comportamiento desde arriba, sino que se refiere fundamentalmente a la capacidad de influencia y de liderazgo sobre el conjunto de la red. Se trata entonces de un doble desafío. Por un lado, el fortalecimiento democrático a través de la participación de diversos actores en el proceso decisorial y por otro lado crear los marcos organizativos necesarios para el intercambio y la cooperación entre actores diversos, de convencer al conjunto de actores de los beneficios colectivos que se derivan de la participación en la red y de ofrecer incentivos necesarios para que se impliquen en ella (Blanco y Gomá, 2003).

#### ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA PROVINCIA DE CHILOÉ EN LA REGIÓN DE LOS LAGOS

La provincia de Chiloé se ubica en el sur de Chile a 1.200 kilómetros al sur de Santiago, administrativamente pertenece a la Región de Los Lagos y es una de las 4 provincias de la misma región, cuenta con una población de 154.766. La provincia de Chiloé se compone de 10 municipios y es como un pequeño continente adosado al territorio chileno del cual es geográficamente muy distinto. Siendo la Isla Grande de Chiloé la segunda más grande de Sudamérica, después de Tierra del Fuego, se separa del continente por el canal del Chacao.

En términos generales, se observan tres zonas claramente diferenciadas: Norte, Centro y Sur de Chiloé. Esta diferenciación guarda estrecha relación con las dinámicas demográficas y económicas propias de cada una de estas tres zonas. Las tres zonas definidas corresponden a las áreas de influencia de los tres grandes núcleos urbanos de Chiloé: Ancud en el norte de la Isla Grande, Castro en el centro de la Provincia,

y Quellón en el sur. Al año 2002, estas eran las únicas urbes sobre los 10 mil habitantes (29 mil Castro, 27 mil Ancud y 14 mil Quellón). Las tres ciudades se encuentran conectadas vialmente por la carretera Panamericana (Ruta 5), que llega hasta la ciudad de Quellón. Estas urbes se caracterizan por concentrar una elevada proporción de la población de sus respectivos municipios - las tres sobre un 60%- a diferencia de lo que ocurre en el resto de las comunas de Chiloé (que no tienen una ciudad de importancia) a la que les sigue Dalcahue con un 42% de la población municipal en el pueblo.

Cuatro tipos de actividades económicas predominan en el territorio: el turismo, la agricultura, la pesca artesanal y la industria acuícola (principalmente salmones y mitílidos). A excepción de la comuna de Castro donde hay mayor participación de población económicamente activa en el sector comercio (19%) y transportes (8%), el resto de las comunas de Chiloé Central tienen una marcada orientación al sector silvoagropecuario pesquero y la industria de alimentos vinculada a él. Dentro de este sector, la actividad salmonera se ha desplegado de manera acelerada, abarcando una proporción considerable de los empleos permanentes en el territorio. El resto de las actividades productivas presentes en el área, deben por tanto competir por mano de obra, financiamiento y servicios escasos, por tratarse de un sistema económico y social que se estructura fundamentalmente en torno al salmón.

Paralelo al desarrollo acuícola liderado por la industria y avalado por el gobierno nacional en los últimos años, se observa un creciente interés de la sociedad chilota y de los gobiernos locales por potenciar el capital natural y patrimonial de Chiloé, como base para el desarrollo sustentable de la provincia. Unido a ello el año 2000 la UNESCO declara 16 iglesias chilotas como patrimonio de la humanidad, dando con ello impulso al reconocimiento de la singularidad de Chiloé como un espacio culturalmente diferenciado y susceptible de sostener procesos de desarrollo basados en esta singularidad (Espinosa y Pisán, 2003).

De esta manera se configura el sistema productivo de Chiloé: una base agrícola y ganadera orientada hacia el autoconsumo y los mercados locales, al igual que la actividad forestal, en la que algunos sectores, comercializan también en Puerto Montt. El turismo y la industria acuícola-pesquera, generan bienes exportables con efectos multiplicadores

sobre la economía provincial, donde, progresivamente, ha diversificado sus actividades productoras de bienes y servicios, tanto en aquellas relacionadas con ese bien en particular como las de tipo auxiliar, residenciales e incluso las independientes. La concurrencia de recursos de inversión y la fuerza de trabajo calificada se ha traducido en una nueva estructura económica, asegurando las condiciones de continuidad necesarias para incrementar el proceso de diversificación productiva de la provincia.

#### EL PLAN CHILOÉ. DE LA GESTIÓN TRADICIONAL A LA ARTICULACIÓN PARTICIPATIVA Y MULTINIVEL

La idea de la construcción de un puente que uniera la isla grande de Chiloé con el territorio continental, se originó en 1972 pero solamente a partir del año 1990 resurgiría durante la administración del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Su sucesor, Ricardo Lagos, lo incluiría como uno de los proyectos del bicentenario de Chile que, tal como se difundió se convertiría en el puente más largo de su tipo en Sudamérica y contando su extensión completa, en el tercero del mundo en su tipo. El viaje que actualmente se demora más de media hora en ferry condicionado a las condiciones climáticas, se vería reducido a un viaje en el puente de tan sólo 3 minutos. La construcción de este proyecto generó diversas críticas que iban desde plantear que no era segura la ubicación de la torre central del puente, hasta la crítica por parte de miembros de la comunidad chilota que planteaban que esta obra facilitaría el deterioro del medio ambiente y podría afectar la cultura propia de la isla. Asimismo, se argumentaba que la construcción del puente permitiría una mejor calidad de vida para los chilotes, porque entre otras cosas, podrían acceder con mayor rapidez a la capital regional para tratar enfermedades que en los hospitales de la isla son difíciles de solucionar.

Al asumir el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet a comienzos del año 2006, el ministro de Obras Públicas de ese entonces, Eduardo Bitrán, se declaró contrario a la construcción de la obra. Esta situación generó que el proyecto se revisara estimando el costo en US\$930.000.000, superando los US\$605.000.000 establecidos por

el gobierno anterior. Frente a esta situación se decidió suspender el proyecto de construcción del puente.

El anuncio provocó una molestia en parte importante de la población de Chiloé. Diversas manifestaciones se realizaron en la isla, entre las cuales se puede citar la realizada por el alcalde de Castro en el mes de agosto del 2006, quien enarboló una bandera española acusando abandono del gobierno de Santiago desde que los españoles fueron derrotados y Chile se anexó las islas en 1826. En ese mismo mes el diputado DC de la zona, Gabriel Ascencio, renunció a la presidencia de su bancada como protesta por el anuncio. En los días posteriores al anuncio, se realizaron protestas pacíficas como forma de reclamar el puente, incluyendo el aislamiento total de la isla por un día.

A raíz de estos hechos, y como una forma de compensar la falta de construcción del puente, en ese mismo mes la Presidenta de la República Michelle Bachelet, anunció el plan de desarrollo integral de Chiloé, denominado “Plan Chiloé” que contemplaba la aplicación de políticas públicas en una amplia variedad de áreas como infraestructura, educación, salud y electrificación rural, en función de los proyectos pendientes que tenía el propio Estado con el territorio, pero también incorporando las demandas de los propios actores territoriales. Para implementar dicho plan, la propia institucionalidad central y regional desarrolló una estrategia flexible consistente en la articulación de políticas públicas en una red integrada por el nivel central (con responsables por sectores), por el nivel regional (intendencia y gobierno regional), el nivel provincial (gobernador de la provincia) y el nivel comunal (representado por la asociación chilena de municipalidades, capítulo provincial).

Este plan contempló una serie de instrumentos de gestión relacionados con cada uno de los sectores y ministerios involucrados, que se inicia originalmente con 75 proyectos. A partir de agosto del 2006 se incorporó a los Alcaldes considerados en el plan como los principales portadores de las demandas ciudadanas, algunas de las cuales tenían un componente histórico. A partir de ese momento, la iniciativa comenzó a configurarse como una instancia de gestión con características totalmente diferentes al estilo de gestión tradicional chileno, que se caracteriza por ser, centralista y excesivamente burocrático. Con la

incorporación de los alcaldes se agregó al Plan original 50 proyectos más, totalizando 125 proyectos por un valor total de 600 millones de dólares. En el año 2007, este cuantioso número de proyectos finalmente se configura como el plan estratégico de desarrollo de Chiloé. Los instrumentos de gestión involucrados de alguna manera se vieron determinados por las demandas territoriales de los actores involucrados, en las siguientes áreas: conectividad; educación; salud; vivienda; electrificación rural; fibra óptica.

Si bien es cierto, el diseño institucional usado para implementar el plan Chiloé es un diseño que no cuenta con autonomía territorial plena, sí se puede indicar que se caracteriza por ser una instancia desconcentrada asentada en el territorio y con una doble legitimidad. Por un lado, se encuentra legitimada ante el nivel central y organismos sectoriales y/o ministeriales y regionales, quienes actúan en función de las demandas del territorio. Por otra parte, existe una legitimidad hacia abajo, ya que se cuenta con una participación activa y vigilante de los principales actores representativos del territorio. Esto se puede constatar con el hecho de que, durante el proceso, el plan sufrió ciertos cuestionamientos de parte de alcaldes y comunidad en general, respecto a la lentitud en la ejecución de las obras comprometidas. De hecho, el año 2007 y a raíz de la lentitud e incumplimiento en la ejecución de algunas obras, la unidad coordinadora del plan se formaliza y se ubica en la gobernación provincial de Chiloé y con dependencia directa del ministerio del interior<sup>4</sup>. En definitiva, es una institución o instancia con legitimidad formal que articula a toda la institucionalidad pública que tiene compromisos de inversión en el territorio de la isla de Chiloé.

### *Análisis del plan Chiloé*

Claramente el origen del plan Chiloé fue producto de un conflicto. Su implementación tampoco escapó a esta dinámica original y a poco más

---

<sup>4</sup> En primera instancia, puntualmente hasta el año 2007, el plan fue coordinado por una unidad adscrita al gobierno regional con asiento en la ciudad de Puerto Montt, pero a partir de esa fecha la coordinación se asentó en la propia isla en una unidad adscrita a la gobernación provincial en Castro.

de un año de su desarrollo nuevamente surge “el conflicto de la implementación”. La principal detonante de esta situación fue la tensión que provocaba un emergente modelo de gestión territorial que sustentaba la oferta pública en la demanda territorial, con la tradicional actuación sectorializada de los diferentes organismos públicos que estaban formando parte de esta iniciativa. El problema en esta ocasión fue la lentitud en la implementación de los proyectos y la descoordinación que mostraban los distintos sectores involucrados en este novedoso ejercicio de gestión. Fue así como a consecuencia de esta nueva movilización y articulación de actores locales, respaldada por alcaldes y parlamentarios, el ministerio del interior decidió asumir el rol de coordinador en terreno de los diferentes servicios públicos involucrados. Para ello asignó un funcionario público de rango medio para que asumiera dicha función. Eso provocó un avance más sistemático en materia de gestión del plan Chiloé.

### *Principales etapas del plan*

En el plan Chiloé se pueden distinguir al menos 4 etapas, las cuales están íntimamente relacionadas con algunos conflictos claves que han gatillado un cambio en la forma de gestión del mismo plan. La primera etapa es aquella que dio lugar al plan. Como ya se señaló, este plan nace cuando el proyecto del puente sobre el canal de Chacao es declarado “desierto”, ahí se observa el origen de la iniciativa global.

En esta instancia confluyen una serie de actores locales de naturaleza política, social y empresarial, en defensa de un proyecto que consideraban necesario para promover el desarrollo turístico, social y económico de la provincia de Chiloé. Como consecuencia de la no adjudicación de la licitación del puente, se ofrece este plan compensatorio basado en poner la demanda territorial como fuente de decisión y diseño de política pública sectorial, y basado en la articulación de actores locales y actores públicos en el territorio de gestión. Esta situación de carácter político, detono que confluyeran actores de diferente naturaleza en función de resolver los problemas históricos de la provincia de Chiloé. Al tomar ese giro, principalmente los actores empresariales (especialmente

los que veían alterados sus intereses económicos por la no construcción del puente) salen del proceso de demanda y reducen la articulación a actores territoriales de naturaleza política y de la sociedad civil no empresarial.

Una segunda etapa se puede identificar a la implementación original del plan. Se inicia con la propuesta, de algún modo centralista de 75 proyectos originales que fueron definidos desde una perspectiva eminentemente técnica y sectorialista donde cada ministerio o sector público involucrado planteó los principales proyectos que a su juicio debían ser implementados en la provincia de Chiloé. Esta situación, reflejó la etapa germinal de esta iniciativa que aún no reconocía en la articulación de actores el principal insumo para promover los procesos de descentralización situados en la provincia de Chiloé. En esta etapa la burocracia sectorial y multinivel (intendente, ministerios, gobernación) asumieron una participación activa y protagónica especialmente en la definición de los proyectos. Por su parte los actores sociales y políticos locales, ocuparon un segundo plano de observadores del proceso. A poco andar del proceso, liderado por actores esencialmente burocráticos (representantes de los 7 sectores públicos involucrados en las dimensiones del plan), se produce el ingreso de los actores políticos y de la sociedad civil quienes demandaban mayor aceleración y coordinación de los servicios y ministerios involucrados. Esta situación da origen a una etapa de diálogo y rearticulación de actores para ajustar el plan Chiloé con la consiguiente incorporación de nuevos proyectos.

En una tercera etapa y con la incorporación de una cantidad importante de proyectos sugeridos por la comunidad y por los actores políticos locales. Necesidades que los propios chilotes creían que debían ser abordadas y que no habían sido consideradas producto del predominio de la visión sectorial por sobre la visión territorial, hizo que el plan tomara un nuevo ritmo. En esta etapa se incorporó una dimensión más territorial, pero se sumó el problema de la actuación sectorial escasamente coordinada de cada servicio involucrado, lo cual hacía duplicar esfuerzos y hacer más lenta la implementación de los diferentes proyectos que configuraban el plan. Esta situación desembocó nuevamente en un conflicto movilizado principalmente por los alcaldes, quienes hicieron ver su malestar directamente a las autoridades

del ejecutivo en el nivel central y regional de gobierno, saltándose a los equipos y representantes técnicos a cargo de la iniciativa en el territorio. La situación se resolvió el año 2007, designando a un representante directo del ministro del interior en la provincia de Chiloé asentado en la gobernación provincial el cual se encargó de coordinar los diferentes servicios públicos sectoriales involucrados en la ejecución del plan, de tal forma que se superen los problemas de descoordinación en la implementación del plan. Además, entre otras medidas se formalizó un espacio de relación con los alcaldes junto a los equipos técnicos, para que ellos puedan ir monitoreando el estado de avance del plan.

La excesiva descoordinación de los actores burocráticos involucrados hizo que entraran con mayor fuerza y protagonismo los actores territoriales locales los que lograron que se reconociera la necesidad de establecer un mecanismo que asegurara eficiencia y coordinación en terreno. Fue así como se decidió que la articulación de actores no sea un proceso coyuntural, sino que por el contrario sea asumido como un proceso permanente y con presencia física en el territorio, de tal forma que se asegurara que el control social sobre el proceso tenga una contraparte visible que vaya dando cuenta de los avances y retrocesos del plan.

Finalmente, en una cuarta etapa se distingue al plan en marcha. La característica principal de esta etapa era que sin la comunidad no había relativo existo en la implementación. Esta medida se tomó como una medida para considerar la opinión de los chilotes al darse cuenta que los organismos encargados del plan (con predominio del MOP) tenían problemas derivados de su cultura centralista para “bajar” su propuesta hacia los territorios. Lo que se requería profundizar en ese entonces, era un proceso de acercamiento con la sociedad civil, escuchando e integrando las opiniones de los ciudadanos, de tal manera de avanzar en una metodología que permitiera incorporar más activamente a la sociedad civil, ya que hasta esa fecha era el actor que se configuraba de manera más reactiva frente a esta iniciativa. En esta última etapa, este comité técnico político es el organismo encargado de hacer el seguimiento y evaluación de los proyectos de tal manera que se van resolviendo las dificultades que a nivel territorial pueden estar frenando las iniciativas, por ejemplo, expropiaciones, tala de árboles para en-

sanchamiento de vías, entre otras. La definitiva inserción formal de los actores políticos y sociales en la implementación del plan, producto de la apropiación territorial que tienen sobre él, junto a los responsables técnicos de la iniciativa en una mesa creada para tal efecto, provocó el ajuste necesario para que el plan se encuentre en una etapa de relativa estabilidad y sometida únicamente a los ritmos de la decisión e implementación de los proyectos. El ajuste implicó que los actores involucrados reconozcan que el diseño e implementación del plan está supeditado por una adecuada coordinación de los actores territoriales.

### *De la gestión sectorial a la articulación multinivel*

Respecto a los roles que se observan en la configuración horizontal de la red (actores políticos, coordinador de la mesa técnica y sociedad civil) se puede observar un tránsito desde actuación sectorial y notoriamente reactiva, hasta llegar a la actuación conjunta y articulada como una forma de hacer frente a la tradicional práctica de la gestión burocrática estatal (sectorialista y poco coordinada territorialmente). Este rol, gatillado por permanentes conflictos implicó superar las características de un sector público que actúa desde la autosuficiencia, sin necesidad aparente de interactuar con otras esferas no estatales, por ejemplo, sociales o territoriales.

Por ello, en la medida que las agendas locales se iban ampliando se generó la entrada en escena de múltiples grupos de presión, lo que provocó nuevos conocimientos, aprendizaje y un fortalecimiento de la capacidad de incidencia de grupos de actores políticos y comunidades con conocimiento de su territorio para la elaboración de políticas públicas desde abajo. Los múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictivas o consensuales y con distribuciones más o menos asimétricas de poder, fueron ganando espacio en la regulación social del plan que se estaba implementando en su territorio.

Más allá de las características de interdependencia y multipolaridad del caso, las redes que se observaron en este periodo del plan Chiloé variaron de acuerdo a su configuración básica es decir al número de actores que la conformaron y la intensidad de sus interacciones, en la

etapa 1 y posteriormente en la etapa 2 se incorporaron nuevos actores al proceso. Las relaciones internas de poder que se dieron para la definición de las agendas y prioridades, así como la distribución de los intereses en juego, marcó la relación de la red con el entorno inmediato de este plan.

En cuanto a la modificación de los roles de los actores burocráticos involucrados en el plan (ministerios, gobierno regional y gobernación), se puede señalar que se fue avanzado desde una relación vertical (de arriba hacia abajo) a una relación de incidencia multinivel de abajo arriba y arriba hacia abajo, para abordar políticas públicas con enfoque territorial. En la última etapa del plan se observó con mayor intensidad este rol, ya que la configuración multinivel de las redes, ha provocado que se insertan también en relaciones que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales de gobierno. Este escenario implicó entender las formas tradicionales de relaciones intergubernamentales y reconfigurarlas al menos en la práctica como un sistema en el que las municipalidades y en general el territorio Chiloé compartió con el resto de los niveles territoriales de gobierno definiciones de problemas y de políticas sobre agendas de temáticas amplias, focalizadas territorialmente. En este caso, no por una decisión voluntariosa sino por mérito local, se expresó la dimensión de proximidad en la capacidad que tuvieron para liderar, es decir de dotar de orientación estratégica las convergencias entre estos niveles de gobierno. La articulación de una red de multinivel es una cuestión de carácter político, y así al menos lo entendieron los actores territoriales de Chiloé, ya que fue la negociación y el aprendizaje lo que fue dando pautas y consolidando una red con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas y territoriales.

## CONCLUSIONES

La iniciativa del plan Chiloé en si misma posee un valor estratégico que consiste en intentar configurar un nuevo modelo de gestión, no formalizado en la institucionalidad descentralizada de Chile. Su principal valor es que es un modelo centrado en la demanda territorial como eje determinante de la oferta pública territorial.

Si bien es cierto, dentro de sus limitaciones iniciales estuvo el hecho de no incorporar activamente a la sociedad civil y al sector privado en la implementación y control de la gestión del plan, concentrándose por sobre todo en los actores burocráticos, luego fue capaz de reconocer la demanda territorial e incorporarla activamente como parte de la dimensión política de la gestión territorial. Esta dimensión aparece sustantivamente desde el momento que la definición de prioridades territoriales considera la opinión de actores locales, en segunda instancia, y básicamente como legitimadores de decisiones burocráticas aparece la comunidad que demandó proyectos específicos.

Aun así, la experiencia constituye un avance sustantivo que entrega algunos elementos a destacar. Tradicionalmente los gobiernos regionales y el nivel central de gobierno, inciden notoriamente en la construcción de agendas locales, lo cual es la expresión más fidedigna del centralismo. En este plan, el rol que ha cumplido el gobierno regional ha intentado ser distinto, más bien de facilitador, en el sentido que se ha puesto a disposición de la agenda territorial de Chiloé y no ha tenido el rol protagónico (o centralista) que tradicionalmente adopta en la definición de la agenda del territorio, organismo que junto a sus actores (intendente y consejeros regionales) se transforman en jugadores de veto relevantes para seleccionar, priorizar y aprobar proyectos territoriales.

Las contrapartes institucionales del territorio articulándose con actores locales representaron otra fortaleza en esta experiencia, ya que siendo los mismos funcionarios públicos los que se desempeñan en la formulación de las políticas públicas, se hicieron esfuerzos porque las respuestas fueran pertinentes al territorio. La vinculación que se produjo entre las demandas del territorio con la política pública se hizo con la intención de que efectivamente sean vinculantes, y en este caso, se revirtiera la tradicional acción gubernamental donde la oferta pública sectorial determina en gran parte la demanda pública territorial. Las instancias políticas, especialmente alcaldes, cumplieron el rol de generador de insumos y fiscalizador social de la implementación de los proyectos comprometidos al territorio.

Una debilidad importante fue que la sociedad civil y el sector privado no tuvieron una participación activa en la definición de prioridades

del plan Chiloé, básicamente se observó una participación de tipo instrumental. En definitiva, las estructuras de participación estuvieron pobladas de actores técnicos a la hora de definiciones y por actores políticos a la hora del control social. En este contexto, la capacidad propositiva de los actores de la sociedad civil se restringió a validar iniciativas tomadas por la mesa tecno política, y a evaluar los estados de avance de los proyectos, pero no de una manera organizada, sino que a través de los alcaldes de las diferentes comunas de la provincia de Chiloé. Cabe señalar que los problemas que se abordaron en el plan se relacionan con intereses colectivos y con la provisión de bienes públicos, principalmente para mejorar condiciones de acceso a políticas públicas históricamente no abordadas por el aparato público estatal.

Uno de los desafíos de la experiencia del plan Chiloé es que la efectiva articulación pública con el sector político se extienda a una articulación efectiva con el sector privado y más activamente con la sociedad civil y consolidar un mayor impacto en el territorio. Hasta aquí la articulación interna ha sido efectiva entre el sector público y los actores políticos, pero ha faltado el sector privado y más activamente la sociedad civil para definir proyectos de inversión que puedan potenciar la principal vocación productiva que tiene el territorio y que se asocia al turismo. La articulación externa con otros niveles de gobierno, ha sido efectiva a pesar de los reclamos normales que se hacen a la administración pública y que tienen relación con la lentitud de algunos procesos de asignación e implementación de proyectos públicos.

Finalmente, al no traducirse esta iniciativa en un diseño institucional que complementa al actual o que reconfigure su funcionamiento, se consolida la tesis de que las innovaciones de gobernanza multinivel y democrática se dan por una iniciativa desde arriba (nivel central) pero que respondió de manera distinta al territorio, eso sí ante un movimiento de descontento generado desde abajo (nivel local). La pertinencia territorial de la política pública observada en esta iniciativa, no fue producto de una intención institucional por incorporar la visión de los actores articulados, sino que más bien, el error político obligó a refugiarse en las demandas locales para acallar un conflicto local, pero con alcance nacional. De este modo se puede afirmar, que la experiencia no logró una reconfiguración del diseño institucional del

gobierno regional ni de los sectores involucrados que pudiera hacer pensar que la iniciativa se vea como un modelo de gestión o gobernanza del territorio que pueda ser adoptado de manera permanente.

#### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AGUILAR, L. (2004). *Gobernabilidad/Gobernanza*. Documento de trabajo preparado para el curso de doctorado de FLACSO-México promoción 2003-2006.
- AGUILAR, L. (2005). *Gobernanza y Justicia*. Documento de trabajo, FLACSO/México. Consultado en la página web <http://www.focal.ca/pdf/aguilar.pdf>
- BLANCO, I. Y GOMÁ, R. (2002a). Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias. En Blanco Ismael y Gomá Ricard. (coords.). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- BLANCO, I. Y GOMÁ, R. (2002b). Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones. En *Reforma y Democracia*. Núm. 26. Caracas: CLAD.
- BLANCO, I. Y GOMÁ, R. (2002c). *Presupuestos participativos y democracia local: una comparación entre las experiencias españolas y brasileñas*. Biblioteca Virtual TOP.
- BLANCO, I. Y GOMÁ, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno tradicional. Reflexiones en torno a la governance participativa y de proximidad. En *Gestión y Política Pública*. Vol. 12. Núm. 1. México.
- BOVAIRD, T., et al. (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden: Nomos Publishers.
- BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. et al. (2001). El gobierno del territorio: del Estado a la red. En Brugué, Quim., et al. *Redes, territorios y gobierno*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- BULMER, S. (1994). The Governance of the European Union: a New Institutional Approach. En *Journal of Public Policy*. Vol. 13.

- CABRERO, E. (2004). Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria. En Delamaza, et. al. *Innovación y ciudadanía en la gestión territorial: el rol de los municipios*. Santiago, Chile: Programa de Ciudadanía y Gestión Local.
- COMISIÓN EUROPEA. (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas: Servicio de Publicaciones de la Comisión Europea.
- ESPINOSA, G. Y PISÁN, P. (2003). *Estrategia de viabilidad ambiental y social del programa de desarrollo sustentable del turismo en las comunidades de Chiloé y Palena*. Chile: SUBDERE.
- FONT, J. (2000). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- KOHLER-KOCH, B., RAINER, E. (eds.). (1998). *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres: Routledge.
- KOOIMAN, J. (dir.). (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. Londres: Sage.
- MAYNTZ, R. (1993). Governing failure and the problem of governability. Some comments on a theoretical paradigm. En Kooiman, J. (dir): *Modern governance. New government-society interactions*. Londres: Sage.
- MAYNTZ, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. En *Reforma y Democracia*. Núm. 21. octubre. Caracas: CLAD.
- MAYNTZ, R. (2002). Los Estados nacionales y la gobernanza global. En *Reforma y Democracia*. Núm. 24. octubre. Caracas: CLAD.
- PRATS, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico. En *Revista Instituciones y Desarrollo*. Núm. 10.
- PRATS, J. (2004). Gobernanza y sociedad del riesgo. En *Gobernanza revista internacional para el Desarrollo Humano*. Núm. 6: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- RHODES, R. (1997a). El institucionalismo. En *Teorías y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza.
- RHODES, R. (1997b). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham/Filadelfia: Open University Press.

- SUBIRATS, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En Font, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- WHITTINGHAM, M. (2005). Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza. En *Reforma y Democracia*. Núm. 33. Caracas: CLAD.
- WINOGRAD, L. (2002). La gobernanza en la era de la información. ¿Qué hacer y cómo hacerlo?”. En *Reforma y Democracia*. Núm. 22. febrero. Caracas: CLAD.

Fecha de recepción: 13 de junio de 2017

Fecha de aceptación: 19 de mayo de 2019