

REVISTA
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Gobernanza Multinivel y sus Desafíos en América Latina

Vol.22 | N°43

2024



FACULTAD DE
GOBIERNO
UNIVERSIDAD DE CHILE

REVISTA
ESTADO, GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

•
**Gobernanza Multinivel
y sus Desafíos en
América Latina**

Vol.22 | N°43

2024

ISSN impreso: 0717-8980
ISSN en línea: 0717-6759

• ————— TABLA DE CONTENIDO ————— •

EDITORIAL

Gobernanza Multinivel y sus desafíos en América Latina	7-15
Jeanne W. Simon	

ARTÍCULOS DOSSIER TEMÁTICO

Gobernanza colaborativa multinivel en territorios que buscan descentralización: una experiencia innovadora para la sostenibilidad en la Región de Los Lagos, Chile	16-45
Claudio Rivera-Mercado, Cristian Zahn Muñoz, Guillermo Díaz López, Juan Gallardo Gallardo, Mirna Braüning Wistuba y Oscar Garrido Álvarez	
Gobernanza multinivel del transporte público en Chile: Identificación y análisis político de problemas complejos	46-75
Violeta Montero Barriga y Susana Riquelme Parra	
Gobernanza Multinivel y Multiescalar: Análisis del Plan de Zona Rezagada Costa Araucanía en Chile	76-107
Humberto Avilés Garrido	
Gobernanza local multinivel y participativa de las políticas de promoción y protección de derechos de niñas y adolescentes en el Gran Buenos Aires, Argentina	108-131
Carolina Foglia	
Modelo de análisis para el estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales	132-163
Miguel Eduardo Alva-Rivera	

RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN LIBRE

- | | |
|---|---------|
| Redes sociales digitales en el sector público: Análisis comparado de la adopción de Facebook en dos alcaldías de la Ciudad de México | 164-191 |
| José Luis Ramos Alderete | |
| Los límites de la democracia ambiental: un análisis de la participación ciudadana en procesos de evaluación ambiental en la región de La Araucanía | 192-221 |
| Simón Sandoval Aldana | |
| Evaluación de la gobernanza y su impacto en el crecimiento económico de los países de la Alianza del Pacífico: un análisis de datos de panel (2002-2022) | 222-247 |
| Héctor Javier Bendezú Jiménez, Aníbal-Romero B y Jhoan Osiris Díaz Navarro | |
| La Formación Ciudadana en el Mercado Educativo | 248-273 |
| Oscar Pereira-Morí | |
| Determinantes de la confianza social en Chile. ¿Qué elementos incorporar en el diseño de políticas públicas? | 274-299 |
| Felipe Livert y Jose Francisco Fernandez Vial | |

EDITORIAL

Gobernanza Multinivel y sus Desafíos en América Latina

Jeanne W. Simon

Departamento de Administración Pública y Ciencia Política, Universidad de Concepción, Chile

Email: jsimon@udec.cl

<https://orcid.org/0000-0003-2138-3329>

El estudio de la gobernanza se ha fortalecido en los últimos 40 años, generando numerosos enfoques, definiciones y metodologías para su estudio. Al mismo tiempo que existe un cierto consenso que gobernanza se refiere a una nueva manera de gobernar, las definiciones de gobernanza son a menudo ambiguas. Para aportar a mayor precisión, se publicó en 2012 el libro *Oxford Handbook on Governance* con 52 capítulos, buscando dibujar un mapa de la diversidad de perspectivas analíticas para estudiar distintas manifestaciones de gobernanza (Levi-Faur, 2012).

En la misma línea, Arellano Gault et al. (2014) enfatizan la necesidad de avanzar hacia el estudio empírico de los desafíos que enfrentan las organizaciones en la construcción de una gobernanza efectiva. Dicho tipo de análisis permitiría identificar los limitantes y facilitadores para así diseñar estrategias e instrumentos más efectivos.

El presente número de la revista *Estado, Gobierno y Gestión Pública* busca aportar a las discusiones sobre gobernanza en América Latina con el análisis de los desafíos de gobernanza multinivel. Analizar la gobernanza multinivel en América Latina, es un desafío en sí debido al hecho que emergió para describir las transformaciones producidas con la creación de la Unión Europea (Alcantara et al., 2015). Considerando que los estudios se concentran en la Unión Europea y en países del hemisferio norte (Papadopoulos et al., 2024), adaptar el enfoque de gobernanza multinivel para estudiar las realidades políticas en América Latina es importante.

De hecho, los estudios de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre gobernanza multinivel en América Latina, como por ejemplo sobre Colombia (OCDE, 2014), Costa

Cómo citar esta editorial

Simon, J. (2024). Gobernanza Multinivel y sus desafíos en América Latina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 7-15. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.76890>



Rica (OCDE, 2015) y Perú (2016), demuestran que todavía faltan elementos de buen gobierno.

El estudio empírico de gobernanza multinivel implica analizar la complejidad de las redes de poder existente en el Estado y en sus relaciones con actores no estatales. El análisis de gobernanza multinivel, introduce una mirada política y territorial porque reconoce que el sector público enfrenta desafíos importantes para la coordinación vertical entre niveles gubernamentales, como también en la coordinación horizontal con actores no gubernamentales.

De esta manera, la gobernanza multinivel siempre implica un análisis del marco institucional que define las *reglas del juego*. De hecho, la definición formal de las autoridades, el nivel de autonomía y los recursos disponibles estructuran las interrelaciones entre distintos nodos de decisión. Por ello, la gobernanza multinivel efectiva requiere la construcción de colaboración entre estos nodos, generando la necesidad de marcos institucionales y metodologías que reducen competencia (Emerson y Nabatchi, 2015).

Al mismo tiempo, el estudio de la gobernanza multinivel problematiza las relaciones e interconexiones de las autoridades al nivel nacional del Estado con las autoridades y actores sub-nacionales, reconociendo que cada territorio sub-nacional tiene dinámicas y características distintas. En este sentido, la gobernanza es un proceso político y cambiante porque los actores puedan colaborar, competir, construir y/o destruir. Por un lado, tienen lugar interacciones, coordinaciones y negociaciones entre distintos niveles de gobierno (relaciones intergubernamentales) y entre sectores (intersectorialidad).

Por otra parte, puede haber coordinación horizontal entre actores gubernamentales y no gubernamentales en la toma de decisiones a distintos niveles territoriales (nacional, regional, provincial y local). Como consecuencia de estas interacciones, el marco institucional de gobernanza multinivel se puede transformar a partir de la movilización política de distintos actores. En este sentido, el objetivo del estudio de gobernanza multinivel es analizar las interacciones entre actores, organizados a distintas escalas, para definir una respuesta colectiva a un problema en común.

En el presente número, cada artículo contribuye a nuestra comprensión de gobernanza multinivel con un estudio empírico, utilizando y combinando distintos enfoques teóricos. Los primeros tres artículos se enfocan en la gobernanza colaborativa, mientras que los últimos dos analizan la dispersión del poder entre actores y a distintas escalas. Todos los artículos combinan la descripción del sector de política pública y su contexto institucional con el análisis de los actores organizados en los territorios subnacionales.

Para poder situar sus aportes en relación a la discusión internacional, a continuación, se presenta una discusión de gobernanza multinivel. Después, se plantea cómo cada artículo contribuye a nuestra comprensión de la gobernanza multinivel y sus desafíos en América Latina en relación con la colaboración y el ejercicio del poder. Se concluye con una reflexión sobre futuros desafíos para la investigación en gobernanza multinivel.

Conceptualizando Gobernanza Multinivel

El término gobernanza multinivel fue utilizado por primera vez en 1982 por Gary Marks para describir los instrumentos de la política de cohesión de la Unión Europea, los cuales asignaban un rol formal a los gobiernos sub-nacionales, especialmente en territorios rezagados (Bache, 2012). En este sentido, dicho enfoque emerge para describir los cambios institucionales que respondían a la movilización de actores en distintos niveles. De hecho, muchos avances en el conocimiento sobre la gobernanza multinivel se basan en el análisis de nuevas instituciones y prácticas.

En contraste con propuestas que busca fortalecer el control sobre la gestión pública, el enfoque de gobernanza multinivel confía en los actores, introduciendo mayor flexibilidad para facilitar coordinación y colaboración entre actores diferentes a partir de la definición de objetivos más generales que permitan la adaptación territorial (Driessen et al., 2012).

Posteriormente, para poder avanzar hacia un análisis más sistemático, Hooghe y Marks (2003) proponen dos tipos generales de gobernanza multinivel. El Tipo I, se refiere a un modelo anidado de distintos

niveles territoriales (supranacional, nacional, regional y local) y se asignan responsabilidades a los gobiernos de cada nivel en relación según la política pública, como por ejemplo la acción para el clima en Chile. En contraste, el Tipo II se refiere a la existencia de jurisdicciones diseñadas a la medida para abordar un problema específico, como, por ejemplo, una cuenca que superpone a las comunas y provincias. Es posible observar que ambos tipos puedan coexistir en el mismo país. Por un lado, el Tipo I de gobernanza multinivel tiende a analizar la coordinación y colaboración en relación con el Estado, y en especial las relaciones entre escalas (Zapata Cortés, 2013).

Por el otro lado, el Tipo II de gobernanza multinivel facilita el estudio de la colaboración horizontal que incluye actores no estatales. Además, es coherente con la conceptualización de gobernanza policéntrica que permite analizar la multiplicidad de nodos y actores que participan en la provisión y el consumo de bienes colectivos (Thiel, 2023).

En el análisis de gobernanza multinivel de una política pública, se diferencia entre acciones directivas como el diseño y acciones asociadas con la implementación/adaptación de políticas públicas. En este sentido, se debe diferenciar analíticamente entre la participación de actores no estatales en el diseño (co-construcción) y su participación en la implementación (co-producción). Además, hay cierta literatura que analiza la meta-gobernanza que se refiere al involucramiento del Estado para organizar el contexto y las reglas básicas de gobernanza (Jessop, 1997).

En este sentido, la gobernanza depende de la autoridad gubernamental, por ejemplo, en la definición del marco institucional. Al mismo tiempo, la gobernanza puede facilitar cambios incrementales en el marco institucional: por ejemplo, cuando hay voluntad política, se puede establecer un proceso de gobernanza colaborativa con actores no estatales, un cambio incremental que permite avanzar hacia mayor descentralización en la toma de decisiones.

Estudios para la Cooperación y Colaboración

La dimensión normativa de la gobernanza multinivel plantea la centralidad de la cooperación para definir e implementar respuestas co-

lectivas entre los actores involucrados a problemas públicos. Al mismo tiempo, se reconoce la dificultad para lograr establecer y mantener gobernanza inclusiva. Por lo mismo, estudios que analizan los desafíos de construir un proceso colaborativo de gobernanza son fundamentales para lograr mayor efectividad.

Los primeros tres artículos analizan, desde una mirada territorial, propuestas y diseños innovadores que promuevan la colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales para conectar los problemas territoriales con las políticas sectoriales. En estos artículos, el componente multinivel se refiere principalmente a la necesidad de mejorar la comunicación y coordinación entre distintos nodos de autoridad a través de la construcción de la comprensión compartida de los problemas comunes. Cada artículo utiliza una conceptualización distinta de gobernanza, pero todos los autores y autoras plantea que la gobernanza multinivel idealmente es colaborativa y descentralizada.

El primer artículo *Gobernanza colaborativa multinivel en territorios que buscan descentralización: una experiencia innovadora para la sostenibilidad en la Región de Los Lagos, Chile*. Focaliza en la coordinación horizontal y analiza el proceso colaborativo que definió el Pacto por la Sustentabilidad y la Inclusión, una iniciativa de un gobierno sub-nacional para fortalecer la capacidad territorial. Participaron más de 200 actores no estatales en este proceso, generando acuerdos sobre el diagnóstico y el diseño de un modelo de gobernanza multinivel Tipo I para su implementación. Los autores plantean que dicha metodología favoreció la legitimidad de los acuerdos logrados.

En cambio, el segundo artículo *Gobernanza multinivel del transporte público en Chile: Identificación y análisis político de problemas complejos*, se enfoca en la coordinación vertical y enfatiza la importancia de criterios técnicos para definir respuestas a problemas complejos. Debido a la complejidad técnica y la naturaleza territorial del transporte público, se requiere un enfoque que facilita el diálogo entre conocimientos técnicos y conocimientos territoriales.

La metodología propuesta enfoca en el sector público y busca construir una comprensión compartida sobre los desafíos en el transporte público desde una mirada política y territorial. Como es una mirada política, se requiere incluir los actores no estatales más relevantes

y definir la mejor manera de gobernarlo. Las autoras demuestran que la metodología propuesta facilitó el análisis colectivo por parte de actores de diferentes niveles del gobierno, construyendo la comprensión compartida del sector de los principales desafíos del sector en el marco institucional.

En contraste con los dos artículos anteriores, el tercer artículo *Gobernanza Multinivel y Multiescalar: Análisis del Plan de Zona Rezagada Costa Araucanía en Chile*, analiza las oportunidades perdidas en un programa nacional que buscaba generar capacidad territorial para la gobernanza, destacando el carácter centralizado del Estado chileno como el principal obstáculo de meta-gobernanza.

Estudios de Casos Múltiples de la Fragmentación del Poder

Los últimos dos artículos proponen enfoques para analizar múltiples casos. Para estos dos estudios, la inclusión de múltiples casos facilita la identificación de barreras en común como también las iniciativas de actores sub-nacionales. En estos estudios, el análisis de gobernanza multinivel implica situar los territorios sub-nacionales en el marco institucional. Su propósito no es favorecer la colaboración sino reducir la fragmentación del poder para así lograr mejores resultados.

El cuarto artículo, *Gobernanza local multinivel y participativa de las políticas de promoción y protección de derechos de niñeces y adolescencias en el Gran Buenos Aires, Argentina*, es un estudio empírico que analiza los instrumentos de políticas públicas que implementan 24 municipios de Gran Buenos Aires.

A partir de una conceptualización de la gobernanza multinivel como un modelo anidado, las autoras relacionan los cambios en el marco institucional al nivel nacional y provincial con el papel desempeñado por el gobierno local y por actores no estatales en la adaptación de las iniciativas nacionales y provinciales a las realidades de cada municipio. Destacan la necesidad de mayor coordinación y articulación entre los distintos niveles.

El cuarto artículo *Modelo de análisis para el estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales*, propone un método para comparar redes de gobernanza en tres territorios sub-nacionales (cada uno de un país distinto) que forman parte del mismo proyecto internacional, el Corredor Biológico Mesoamericano.

Su análisis enfoca en el nivel sub-nacional, en los territorios de importancia ecológica y su relación con otros niveles del gobierno. Desde el enfoque de gobernanza policéntrica (el único artículo que incorpora el Tipo II de gobernanza multinivel), plantea la necesidad de generar diseños que reducen la fragmentación del poder.

Consideraciones Finales

Los cinco estudios aportan al análisis de la gobernanza multinivel, y en especial a revelar cómo distintas configuraciones de actores e instituciones facilitan o limitan respuestas efectivas a problemas públicos, contribuyendo con mayor comprensión de las dinámicas involucradas. Su análisis multiescalar demuestra que la gobernanza multinivel requiere incorporar el análisis político que considera los distintos niveles gubernamentales como también el protagonismo de actores territoriales.

Al mismo tiempo, lograr gobernanza multinivel efectiva en América Latina es desafiante. Estos estudios visibilizan la necesidad de comprender cómo las características del Estado y las motivaciones de los actores estatales y no estatales inciden en las decisiones tomadas, a través de mecanismos de gobernanza, sobre la provisión de bienes públicos y colectivos.

En este sentido, se requiere seguir profundizando con estudios que se dialogan y avanzan en el análisis de la meta-gobernanza, en especial cómo la baja institucionalización del Estado, la fragmentación del sistema político y la polarización política inciden en los resultados de la gobernanza multinivel.

Referencias

- Alcantara, C., Broschek, J. y Nelles, J. (2015).** Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 33–51. <https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1047897>
- Arellano Gault, D., Sanchez Cetina, J. y Retana Soto, B. (2014).** ¿Uno o varios tipos de gobernanza? Más allá de la gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), 119-137. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47538
- Bache, I. (2012)** Multi-Level Governance in the European Union. En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 628-641). Oxford University Press.
- Driessen, P.P.J., Dieperink, C., van Laerhoven, F., Runhaar, H.A.C. y Vermeulen, W.J.V. (2012).** Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance – Experiences From The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22, 143-160. <https://doi.org/10.1002/ect.1580>
- Emerson, K. y Nabatchi, T. (2015).** Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix. *Public Performance & Management Review*, 38(4), 717–747. <https://doi.org/10.1080/15309576.2015.1031016>
- Hegger, D. L., Runhaar, H. A., Van Laerhoven, F. y Driessen, P. P. (2020).** Towards explanations for stability and change in modes of environmental governance: A systematic approach with illustrations from the Netherlands. *Earth System Governance*, 3, <https://doi.org/10.1016/i.esg.2020.100048>
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003).** Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97, 233–243.
- Jessop, B. (1997).** Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance. *Review of International Political Economy*, 4(3), 561–581. <https://doi.org/10.1080/096922997347751>
- Levi-Faur, D. (Ed.) (2012)** *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2014).** “Gobernanza multinivel en Colombia”, in *Colombia: La implementación del buen gobierno*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264202351-7-es>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015).** “Improving multi-level governance in Costa Rica”, in *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264246997-12-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2016).** *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264265226-es>.
- Papadopoulos, Y., Tortola, P. D. y Geyer, N. (2024).** Taking stock of the multilevel governance research programme: a systematic literature review. *Regional & Federal Studies*, 1–33. <https://doi.org/10.1080/13597566.2024.2334470>
- Retamal Soto, K. M.(2023).** Nueva gobernanza pública y los desafíos del estado en red en Iberoamérica. *Estado, Gobierno Y Gestión Pública*, 20(39). <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.70359>
- Thiel, A. (2023).** Polycentric Governing and Polycentric Governance. En F. Gadinger y J. Aart Scholte (Eds.), *Polycentrism: How Governing Works Today* (pp. 98-120). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192866837.003.0005>
- Zapata Cortés, O. L. (2013).** El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Scientia*, 156, 323-344.

Gobernanza colaborativa multinivel en territorios que buscan descentralización: una experiencia innovadora para la sostenibilidad en la Región de Los Lagos, Chile

Claudio Rivera-Mercado

Universidad de Los Lagos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública
crivera@ulagos.cl
<https://orcid.org/0009-0003-2022-7851>

Juan Gallardo-Gallardo

Universidad de Los Lagos
juan.gallardo@ulagos.cl
<https://orcid.org/0009-0001-5186-1762>

Cristian Zahn-Muñoz

Universidad de Los Lagos, Departamento de Gobierno y Gestión Pública
cristian.zahn@ulagos.cl
<https://orcid.org/0009-0001-5620-9618>

Mirna Bräuning-Wistuba

Universidad de Los Lagos, Departamento de Ciencias de la Ingeniería
mbrauning@ulagos.cl
<https://orcid.org/0009-0008-7067-117X>

Guillermo Díaz-López

Universidad de Los Lagos, Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas
gdiaz@ulagos.cl
<https://orcid.org/0000-0003-2166-2567>

Oscar Garrido-Álvarez

Universidad de Los Lagos
ogarrido@ulagos.cl
<https://orcid.org/0009-0004-8979-5977>

Resumen

La gobernanza colaborativa multinivel constituye una forma de compartir poder y gestionar recursos y una oportunidad para las regiones. Este trabajo sistematiza y analiza una experiencia innovadora de gobernanza colaborativa en Chile, en la Región de Los Lagos, que articula a actores públicos y privados para avanzar en metas de sostenibilidad e inclusión comunes. El estudio analiza las implicancias teóricas para los estudios de gobernanza y completa una brecha de información empírica sobre éstas, identificando obstáculos y facilitadores del proceso. El análisis del caso sugiere que es posible impulsar procesos colaborativos de gobernanza, bajo condiciones de un liderazgo político innovador y apoyo profesional dotados de alta legitimidad. El análisis del caso entrega importantes lecciones para experiencias replicables de gobernanza colaborativa multinivel.

Palabras clave: gobernanza multinivel, políticas públicas regionales, sostenibilidad.



Fecha recepción: 01-05-2024
Fecha aceptación: 06-08-2024

Multilevel collaborative governance in territories seeking decentralization: an innovative experience for sustainability in the Los Lagos Region, Chile

Abstract

Multi-level collaborative governance, a way of sharing power and managing resources, creates an opportunity for regions. This article systematizes and analyzes an innovative experience in Los Lagos Region, Chile where collaborative governance enabled the articulation of public and private actors around common sustainability and inclusion goals. The study analyzes the theoretical implications for governance studies and contributes to empirical studies about governance, identifying constraints and enablers in the process. The results suggest that collaborative governance processes are possible when innovative political leadership and professional support achieve high legitimacy. The case provides important lessons for replicable experiences of multilevel collaborative governance.

Keywords: multilevel governance, regional public policies, sustainability.

Declaración de autorías

Claudio Rivera-Mercado: conceptualización, análisis formal, metodología, visualización, validación, redacción de borrador original, redacción revisión y edición.

Cristian Zahn-Muñoz: conceptualización, análisis formal, metodología, visualización, validación, redacción de borrador original, redacción revisión y edición.

Guillermo Díaz-López: conceptualización, curación de datos, metodología, redacción de borrador original, redacción revisión y edición.

Juan Gallardo-Gallardo: análisis formal, recursos, redacción de borrador original, redacción revisión y edición.

Mirna Braüning-Wistuba: validación, curación de datos, metodología, redacción de borrador original, redacción revisión y edición.

Oscar Garrido-Álvarez: curación de datos, análisis formal, metodología, redacción de borrador original, redacción revisión y edición.

Cómo citar este artículo

Rivera-Mercado, C., Zahn-Muñoz, C., Díaz-López, G., Gallardo-Gallardo, J., Braüning-Wistuba, M. y Garrido-Álvarez, O. (2024). Gobernanza colaborativa multinivel en territorios que buscan descentralización: una experiencia innovadora para la sostenibilidad en la Región de Los Lagos, Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 16-45. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74540>

Las alianzas colaborativas entre el sector público y privado para desarrollar proyectos o proveer servicios constituyen una tendencia global de creciente interés académico. Este interés por las nuevas formas de gobernanza surge del renovado papel del Estado en las sociedades contemporáneas (Aguilar, 2024). El Estado ha pasado de gobernar mediante formas directas de control, propias de un modelo jerárquico, a adoptar un enfoque de gobernanza, donde una amplia gama de actores públicos y privados participa en distintos niveles de la toma de decisiones (Ansell y Torfing, 2021; Torfing et al., 2021; Newman et al., 2004). La Gobernanza Colaborativa (GC) se constituye como una modalidad de esta colaboración, en la que diversos actores enfrentan desafíos públicos de manera conjunta.

Este enfoque de gobernanza ha emergido como respuesta a transformaciones sociales y políticas que reconfiguraron el rol y las funciones del Estado, incrementaron la valoración de la cogestión público-privada y generaron nuevas demandas de participación democrática. Aunque existe abundante literatura y recomendaciones de organismos multinacionales que promueven formas de GC, participativa y multinivel, la investigación empírica sobre los alcances de las interacciones entre actores públicos y privados, así como las limitaciones y aprendizajes de estas experiencias, sigue siendo limitada (Wang et al., 2018). Este trabajo contribuye a subsanar dicho vacío en el conocimiento empírico sobre prácticas de GC.

La GC representa un compromiso en el cual uno o más agentes gubernamentales involucran de manera directa a otras partes interesadas en un proceso colectivo de toma de decisiones. Este proceso, formal, deliberativo y orientado al consenso, busca formular o implementar políticas públicas, además de gestionar programas y recursos (Ansell y Gash, 2008).

El concepto enfatiza la capacidad de múltiples partes para abordar problemas complejos en la formulación de políticas y la prestación de servicios (Qi y Ran, 2023), así como para diseñar estrategias ante nuevos desafíos políticos (Ansell y Torfing, 2017). El carácter colaborativo del proceso incluye un componente normativo basado en la teoría de gobernanza colaborativa, que considera la participación como un medio para garantizar la transparencia y la responsabilidad en los servicios públicos (Osborne y Strokosch, 2022; Osborne, 2010; Sorensen y Torfing, 2018).

La colaboración entre actores ocurre en diversos niveles —internacional, nacional, regional y local— durante las etapas de diseño y provisión de bienes y servicios, transformándose así en una gobernanza multinivel (Bache et al, 2016). Aunque esta categoría analítica surgió inicialmente para analizar las relaciones interinstitucionales y territoriales en el proceso de integración de la Unión Europea, su uso se ha ampliado para describir las interacciones entre actores situados en distintas escalas de intervención, enfocadas en el diseño y gestión de proyectos, programas o políticas que abordan problemas complejos (Klijn y Koppenjan, 2016).

Este artículo profundiza en el análisis de una experiencia innovadora de GC multinivel en Chile: el Pacto por la Sostenibilidad y la Inclusión de la Región de Los Lagos (PSI o Pacto). Este caso enriquece el estudio teórico y empírico de la GC multinivel al examinar un proceso innovador que involucró a más de 200 organizaciones e instituciones públicas y privadas para definir desafíos y compromisos compartidos en favor de la sostenibilidad e inclusión regional.

La investigación confirma que el liderazgo político innovador, el alto interés de organizaciones regionales en participar en discusiones sustantivas sobre el desarrollo y la legitimidad y profesionalización del proceso deliberativo son factores clave para la emergencia y desarrollo de procesos de GC.

La innovación en este proceso se relaciona con la concepción y estructuración de nuevas ideas dirigidas a alcanzar objetivos individuales o colectivos, organizacionales o sociales, lo que implica también recorrer nuevos caminos hacia estos objetivos (Chica y Salazar, 2021). Este estudio analiza el carácter innovador de la experiencia colaborativa en el contexto de un proceso de descentralización limitado, marcado por la transferencia de nuevas facultades e instrumentos para la gestión regional.

Enfoque y Métodos

El Pacto impulsado en la Región de Los Lagos se analiza desde un enfoque de estudio de caso, representativo de los principios y con-

diciones de experiencias de GC. Este enfoque permite comprender de manera exhaustiva un proceso y el rol de los actores involucrados (George y Bennett, 2005; Gerring, 2017). Como estrategia metodológica, se utiliza la investigación acción participativa, un enfoque que involucra a investigadores y participantes en un trabajo conjunto y colaborativo para responder a una problemática específica (Kendon et al, 2007; McIntyre, 2008). Parte del equipo de investigación incluye académicos y profesionales que participaron en la dirección y apoyo metodológico del Pacto.

La investigación abarcó la sistematización y análisis del material empleado durante el proceso del Pacto, así como la realización de diez entrevistas en profundidad con actores del Pacto: cuatro presidentes de las mesas de cada sector productivo y seis secretarios técnicos que brindaron apoyo profesional. Estas entrevistas se enfocaron en conocer la percepción de los participantes sobre su experiencia en el Pacto, evaluar el rol de los servicios públicos y actores privados e identificar los principales desafíos de la colaboración público-privada.

Los resultados presentados derivan de un amplio proceso de discusión y deliberación que convocó a asociaciones empresariales, dirigentes sindicales, organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales, instituciones de educación superior y servicios públicos. Estas partes analizaron los desafíos y compromisos relacionados con el desarrollo sostenible e inclusivo de la Región de Los Lagos.

La metodología incluyó la constitución de ocho mesas de trabajo, que agruparon a sectores productivos clave para la región: agricultura, ganadería, silvicultura, salmonicultura, mitilicultura, construcción, turismo y marítimo-portuario. El Gobierno Regional encargó a la Universidad de Los Lagos la conducción metodológica del proceso, que también contó con el apoyo de la Agencia Nacional de Investigación Científica Aplicada de Australia (CSIRO, por su acrónimo en inglés).

Las Mesas fueron coordinadas por especialistas en cada área, con el apoyo de un facilitador metodológico y acompañamiento técnico-científico de CSIRO-Chile. Se planificaron siete jornadas de trabajo para cada Mesa, organizadas en dos fases. La primera fase consistió en identificar brechas o nudos críticos y se desarrolló en cuatro jornadas, cada una centrada en los ámbitos de sostenibilidad e inclusión contemplados en el Pacto.

La segunda fase, con tres jornadas, se enfocó en definir los desafíos que enfrentan las actividades productivas regionales y los compromisos necesarios para avanzar y cumplir los acuerdos establecidos. Entre las reuniones de la primera fase, el coordinador técnico de cada Mesa, con el apoyo de CSIRO-Chile, realizó un trabajo de gabinete para evaluar la información discutida y los acuerdos alcanzados.

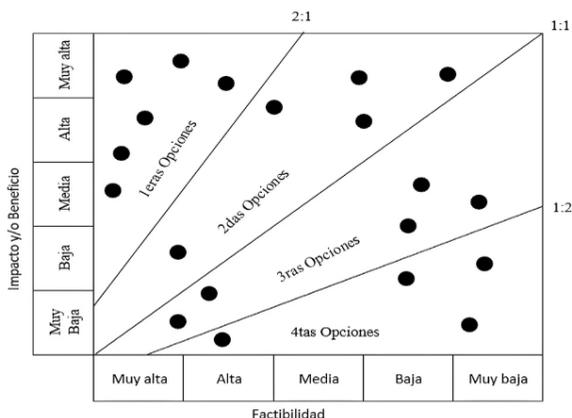
Al finalizar el trabajo de las Mesas, CSIRO-Chile analizó los compromisos con el objetivo de evaluar su factibilidad y beneficios potenciales (Bravo y Asencio, 2023). Este análisis incluyó 119 entrevistas con expertos sectoriales propuestos, quienes representaron a 91 organizaciones públicas y privadas. Las entrevistas siguieron una pauta que evaluaba cada compromiso en una escala de cinco niveles —muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto— con base en tres factores principales:

- **Beneficio potencial:** Relacionado con el impacto del compromiso en el crecimiento económico responsable, el bienestar social y la protección ambiental.
- **Costo:** Vinculado a los recursos financieros, humanos y materiales requeridos para implementar el compromiso.
- **Probabilidad de logro o éxito:** Basada en el nivel de consenso y voluntad de las partes, la existencia de barreras normativas y organizacionales, y la posibilidad de efectos indeseados, entre otros factores.

Además, los expertos evaluaron el nivel de confianza en sus respuestas. A partir de las puntuaciones asignadas a beneficio y factibilidad, los compromisos se clasificaron en cuatro grupos de prioridad (Figura 1). Las opciones en los primeros dos grupos fueron consideradas viables, ya que presentaban un beneficio y una probabilidad de materialización relativamente altos en relación con su costo.

Por el contrario, las opciones de los últimos dos grupos se calificaron como inviables, según el conocimiento experto sobre el compromiso evaluado y la redacción propuesta (Bravo y Asencio, 2023).

Figura 1. Matriz de análisis de factibilidad y potencial beneficio de los compromisos



Fuente: Elaboración propia.

Antecedentes y Contexto

La Descentralización

La experiencia del Pacto debe comprenderse como una iniciativa enmarcada en un contexto temporal y político definido por la trayectoria de descentralización en Chile. La descentralización se entiende como una forma de gestión pública que busca optimizar el funcionamiento del Estado mediante la delegación de autoridad, atribuciones, funciones y recursos a unidades subnacionales, promoviendo un mayor empoderamiento de los actores territoriales en su propio desarrollo (Büchs, 2009). Estos actores incluyen instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales (ONG), cooperativas, asociaciones e instancias público-privadas (Ouedraogo, 2003).

Chile ha avanzado gradualmente en la descentralización, destacándose hitos como la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales y Comunales, así como la elección directa de alcaldes, concejales y consejeros regionales (Eaton, 2004; Mardones, 2008). Entre los últimos avances relevantes se encuentran dos hitos principales.

El primero es la promulgación de la Ley sobre Fortalecimiento de la Regionalización (2019), que implicó la transferencia de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales en áreas como ordenamiento territorial, desarrollo social y humano, transporte y conectividad, y fomento productivo, entre otras.

El segundo es la creación y elección directa de la figura del gobernador regional, lo que ha fortalecido la autonomía de los gobiernos regionales y su capacidad para diseñar políticas públicas adaptadas a las necesidades territoriales. Según esta normativa, el gobernador regional, con la aprobación del Consejo Regional, puede solicitar al presidente de la República la transferencia de competencias específicas.

La nueva legislación eliminó la figura del intendente regional, aunque mantiene la representación presidencial a través de los delegados presidenciales regionales. Estos delegados ejercen las funciones y atribuciones del presidente de la República en la región, mientras que la administración superior queda a cargo de los gobiernos regionales, cuyo objetivo es promover el desarrollo social, cultural y económico del territorio. El gobierno regional se compone de un gobernador regional y su respectivo consejo regional.

Durante las últimas tres décadas, Chile ha registrado avances graduales en descentralización política y administrativa, aunque los progresos en descentralización fiscal son aún insuficientes. Persisten limitaciones como la falta de coordinación entre actores a nivel territorial y la ausencia de participación y formación ciudadana para integrar a la sociedad en los procesos de descentralización. Además, se ha señalado que la reforma fue concebida principalmente como un proceso tutelado —más orientado hacia la autonomía y democratización que al fortalecimiento de relaciones intergubernamentales— (Opazo, 2020; Montecinos, 2020).

Gobernanza Colaborativa Para la Sostenibilidad

El creciente interés por estudiar nuevas formas de gobernanza tiene sus raíces en el renovado papel del Estado en las sociedades contemporáneas. Desde el ámbito de la administración pública, durante las últimas dos décadas se ha promovido la cooperación entre actores públicos y privados para generar GC (Ansell y Gash, 2008; Bianchi et al, 2021; Osbor-

ne, 2010). Estos esfuerzos se materializan en procesos y estructuras de toma de decisiones y gestión de políticas públicas que reúnen a las partes interesadas de los sectores público y privado para cumplir un propósito público (Emerson et al, 2012; Waardenburg et al, 2020) y alcanzar lo que se denomina la ventaja colaborativa (Doberstein, 2016).

Para que una GC sea de calidad, es fundamental que los ciudadanos y las organizaciones participantes elaboren y consensuen normas que garanticen que los análisis, argumentaciones y propuestas respeten las reglas institucionales y democráticas, y se ajusten a los requisitos de racionalidad (Aguilar, 2024).

Cuando el concepto de gobernanza se acota al ámbito de la sostenibilidad ambiental, como ocurre en el mandato asumido por el PSI analizado en este estudio, abarca las instituciones formales e informales, políticas, normas y prácticas que condicionan la interacción entre los seres humanos y el medio ambiente en todos los niveles de la organización social (Hendricks et al, 2009). Este enfoque refleja nuevas formas de regulación que trascienden la actividad estatal tradicional, incorporando mecanismos de autorregulación de actores sociales y la cooperación y coordinación público-privada para abordar problemas ambientales.

Asimismo, promueve nuevas formas de política en todos los niveles (Biermann et al, 2009). La gobernanza para la sostenibilidad incluye procesos regulatorios, mecanismos y organizaciones mediante los cuales actores sociales y políticos influyen en acciones y resultados (Lemos y Agrawal, 2006).

Aunque la literatura sobre GC ha crecido y se ha diversificado, persisten brechas de conocimiento, particularmente en estudios empíricos. Según Waardenburg et al. (2020), tres desafíos clave derivan de esta carencia: entender los aspectos sustantivos de los problemas abordados por la colaboración público-privada, profundizar en los desafíos de los procesos colaborativos y analizar con mayor detalle la rendición multirelacional de cuentas. El presente estudio contribuye a llenar las dos primeras brechas identificadas, proporcionando un análisis empírico asociado a la GC.

Gobernanza Colaborativa y Liderazgo para el Fortalecimiento de la Descentralización

La descentralización tiende a ser más efectiva cuando existe voluntad política del nivel central para delegar atribuciones y recursos, permitiendo que los gobiernos subnacionales tomen decisiones sobre estas nuevas competencias. Sin embargo, su éxito también depende de la capacidad de los territorios subnacionales para apropiarse de dichas delegaciones y generar prácticas descentralizadoras (Cole, 2004; Falletti, 2005; John y Chathukulam, 2003; Mosca, 2006).

El fundamento de la descentralización radica en las capacidades de los gobiernos subnacionales (Willis et al., 1999). Estas capacidades se reflejan en diversas áreas: liderazgo efectivo para conducir procesos de descentralización; disponibilidad de capital humano calificado para gestionar recursos públicos; promoción y funcionamiento de espacios asociativos —como comisiones, corporaciones e instancias público-privadas— para tomar decisiones vinculantes; gestión financiera y presupuestaria eficiente; cooperación multinivel en la implementación de políticas públicas; y prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública (Willis et al., 1999).

Un elemento clave de las capacidades subnacionales es la colaboración y coordinación entre distintos niveles de gobierno y la sociedad civil. La colaboración interinstitucional resulta imprescindible, dada la complejidad de los problemas públicos, lo que requiere fortalecer áreas de cooperación (Bontenbal, 2009; Opong, 2008). Así, la capacidad de los gobiernos subnacionales para llevar a cabo sus iniciativas depende de redes de apoyo público construidas mediante espacios de coordinación y colaboración entre actores e instituciones (Kumorotomo, 2010). No obstante, uno de los mayores desafíos en los procesos de descentralización es la falta de coordinación entre los actores involucrados, lo que a menudo impide establecer vínculos efectivos entre los niveles locales e intergubernamentales (Smoke, 2003).

El esfuerzo colaborativo también implica riesgos. Chia y Torre (2020) advierten que los procesos de GC en los territorios pueden ser complejos y estar marcados por relaciones asimétricas, conflictos y oposiciones. Además, estos procesos enfrentan obstáculos, y su éxito depende de ciertas condiciones previas, como la aceptación de las reglas

del juego por parte de los actores, quienes, en algunos casos, pueden optar por retirarse o no participar activamente en las negociaciones.

Otra capacidad subnacional clave es la capacidad social de los territorios para absorber los traspasos de competencias y aprovechar los espacios de decisión (Boisier, 2004). La transferencia de poder a las regiones puede volverse antidemocrática si no existe en estas un receptor socialmente adecuado (Ward et al., 2010). En cualquier proceso de descentralización, el rol de los territorios y regiones resulta fundamental, especialmente cuando estas han logrado construir un tejido social que favorezca mejores condiciones para la descentralización y el desarrollo regional (Debuyst, 2009).

En este contexto, la descentralización puede abrir nuevos espacios para incrementar la interacción entre agencias del Estado, líderes tradicionales y comunidades (Maconachie et al., 2009). A medida que los actores e instituciones encuentran espacios para asociarse y empoderarse, se fortalecen las tareas públicas. La participación de actores y organizaciones puede, además, construir puentes entre instituciones tradicionales y modernas, así como entre acciones políticas formales e informales (Heilnet y Zimmermann, 2010).

Asimismo, el papel de la sociedad civil y el desarrollo de la asociatividad contribuyen al diseño e implementación de políticas y planes, además de cofinanciar iniciativas o proyectos (John y Chathukulam, 2003). Sin embargo, los críticos de la descentralización en Chile argumentan que la falta de organizaciones intermedias para fomentar la participación ciudadana en los territorios representa un obstáculo significativo para implementar acciones descentralizadoras.

Por otro lado, existe una relación estrecha entre los procesos descentralizadores y la capacidad de liderazgo. Los gobiernos subnacionales descentralizados constituyen una base para desarrollar liderazgos a nivel territorial, indispensables para promover procesos descentralizados. El liderazgo permite catalizar y movilizar el poder hacia acciones colectivas que enfrenten los desafíos del desarrollo subnacional (Kauzya, 2007). Este liderazgo puede ser ejercido por personas naturales que ocupen roles formales en la institucionalidad pública regional, como autoridades, líderes o actores locales. También puede provenir de organizaciones so-

ciales y privadas, incluidas ONG, organizaciones funcionales y otras entidades similares (Hagberg, 2004).

Además, el liderazgo puede conceptualizarse como un conjunto de actividades donde líderes nacionales, regionales y locales —provenientes del sector público, privado o la sociedad civil— participan en el ejercicio del poder para el desarrollo territorial (Oppong, 2008). Por lo tanto, el éxito de los procesos de descentralización también depende de liderazgos efectivos en los niveles regional y local.

Finalmente, muchos problemas sociales y públicos requieren algún grado de colaboración para encontrar soluciones. La acción colectiva dentro de un territorio se ve obstaculizada cuando el capital social es bajo y la capacidad para desarrollarlo es débil o inexistente (Anderson, 2000). El capital social puede analizarse desde diversas perspectivas, como los niveles de confianza entre actores e instituciones, la existencia de redes sociales amplias, los vínculos intersectoriales y la cooperación y colaboración entre actores (Freitag, 2006).

Según Putnam et al. (1993), las diferencias en capital social pueden influir y condicionar los procesos de descentralización, dependiendo de la trayectoria histórica de los territorios. Los gobiernos pueden contribuir a la construcción de capital social, pero esto requiere crear nuevos espacios de encuentro para los actores, así como desarrollar métodos innovadores de participación que fomenten el empoderamiento y fortalezcan este recurso clave (O'Dwyer, 2006).

El Pacto por la Sostenibilidad e Inclusión

Alcance y Proceso del Trabajo

El Pacto fue una iniciativa impulsada por el Gobierno Regional de Los Lagos en 2022, bajo el liderazgo del Gobernador Regional. En Chile, los Gobiernos Regionales atraviesan una etapa de transición marcada por la implementación de la nueva institucionalidad y las atribuciones conferidas por la Ley 20.990, enmarcadas en un renovado esquema de competencias.

Aunque esta ley representó un hito en el proceso de descentralización, en los últimos dos años algunos casos de corrupción y deficiencias en el control de las transferencias de recursos regionales a corporaciones y fundaciones han generado desconfianza. Este contexto ha llevado a las autoridades centrales —tanto ejecutivas como legislativas— a posponer el debate sobre nuevas transferencias de atribuciones a las regiones. En este escenario de incertidumbre y exploración de nuevas formas de gestión, surgió la iniciativa del PSI.

El propósito del Pacto fue convocar a un amplio espectro de actores económicos y sociales para acordar desafíos y compromisos que favorecieran la sostenibilidad e inclusión en la Región de Los Lagos. El Gobernador Regional anunció la iniciativa en mayo de 2022, destacando:

“La gente quiere, sin duda, tener actividades productivas, de las cuales sentirse orgullosos; porque hacen bien la pega, tienen los máximos estándares de sostenibilidad, porque miran el futuro protegiendo a las nuevas generaciones, porque no podemos seguir maltratando los recursos naturales; y hay formas de hacer eso. Hay países que lo han logrado y hacia allá tiene que avanzar cada sector productivo” (El Heraldo Austral, 2022).

Una convocatoria amplia fue realizada para asegurar la participación de los principales actores regionales. Formalmente, el Pacto comenzó en mayo de 2022 y, desde sus inicios, se planteó como un ejercicio de nueva GC. Según Ansell y Gash (2008), se define a partir de seis criterios restrictivos: i) el foro debe ser iniciado por agencias públicas o instituciones; ii) los participantes deben incluir actores no estatales; iii) los participantes deben involucrarse directamente en la toma de decisiones y no limitarse a ser “consultados” por las agencias públicas; iv) el foro debe estar formalmente organizado y reunirse colectivamente; v) debe buscar la toma de decisiones por consenso, incluso si este no se logra en la práctica; y vi) debe enfocarse en la política pública o la gestión pública. Todas estas características se cumplen en el caso analizado.

Una característica distintiva del Pacto fue su naturaleza voluntaria, dado que la autoridad política regional carece de instrumentos legales para obligar a los actores invitados a participar en el proceso.

El Pacto identificó brechas, desafíos y estableció compromisos a través de un proceso voluntario y deliberativo (Figura 2). Las brechas o nudos críticos se definieron como áreas rezagadas o con déficits don-

de resulta prioritario intervenir para alcanzar un desarrollo sostenible e inclusivo. Los desafíos representaron objetivos fundamentales que la industria debía impulsar en materia de sostenibilidad e inclusión, estructurándose como grandes áreas de trabajo sobre temas prioritarios que requieren acciones específicas. Por su parte, los compromisos constituyeron acciones concretas necesarias, suficientes y viables para cumplir con cada desafío en un horizonte temporal determinado.

Para facilitar el trabajo en las Mesas, se diseñó un marco orientador que establecía desafíos transversales relacionados con la sostenibilidad y equidad en la Región de Los Lagos. Este marco sirvió como contexto y guía para definir los desafíos y compromisos sectoriales. A partir de una revisión analítica de bibliografía secundaria, los instrumentos de planificación regional y el programa de gobierno del Gobernador Regional, se establecieron cinco directrices rectoras del proceso:

- Competitividad sistémica, enfocada en mejorar infraestructura, servicios de apoyo y productividad de las actividades económicas.
- Conocimiento e innovación, como motor de transformación de los sectores productivos, con medidas que mitiguen los impactos del cambio climático y aprovechen las oportunidades de adaptación.
- Nueva gobernanza regional para la sostenibilidad, basada en la cooperación público-privada, académica y social, considerando la identidad y las particularidades de los territorios.
- Economía regional diversificada, orientada a agregar valor en cada sector productivo mediante encadenamientos virtuosos.
- Incorporación de la economía circular, adoptada por los sectores productivos para mejorar procesos y generar nuevos emprendimientos verdes.

La convocatoria obtuvo una respuesta favorable por parte de los actores invitados. Entre junio y diciembre de 2022, participaron 227 organizaciones en las sesiones de las Mesas. El 38,4 % correspondió a asociaciones gremiales y empresas, mientras que el 34,9 % fueron servicios públicos. El resto de las organizaciones incluyó organizaciones no gubernamentales,

sindicatos e instituciones académicas. Los sectores con mayor participación en las reuniones de trabajo fueron turismo (42 organizaciones) y salmonicultura (33 organizaciones). El promedio de asistentes por sesión fue de 15,6, destacando las Mesas de turismo con un promedio de 21,2 asistentes y las de salmonicultura con 18 asistentes (Tabla 1).

El trabajo del PSI abarcó un período de 18 meses, desde la planificación hasta la definición de compromisos (Figura 3). Las jornadas de trabajo de las Mesas tenían una duración aproximada de 2 horas y 30 minutos y seguían una estructura general que incluía: i) una apertura a cargo del coordinador técnico de la Mesa, quien presentaba la situación actual o estado del arte sobre la temática de la jornada; ii) una conversación guiada por el facilitador metodológico; iii) trabajo en grupos temáticos, utilizando materiales y herramientas para la visualización compartida de ideas (metaplanes, café mundial, Jamboard, Mentimeter, Miró, formularios de Google, entre otros); iv) un cierre con la síntesis y retroalimentación a cargo del coordinador técnico, quien destacaba los resultados obtenidos e introducía la temática de la siguiente jornada.

Una vez finalizado el trabajo de las Mesas, CSIRO-Chile analizó los compromisos con el objetivo de evaluar su factibilidad y beneficios potenciales, generando insumos para su perfeccionamiento y priorización. Para ello, se realizaron entrevistas con expertos sectoriales, quienes evaluaron el beneficio potencial de cada compromiso, los costos estimados en la etapa de idea y la probabilidad de logro, considerando el nivel de consenso y voluntad de las partes. Además, se examinaron barreras normativas y/u organizacionales y posibles efectos indeseados (Bravo et al., 2022).

Tras la evaluación de factibilidad y beneficios potenciales, los resultados fueron enviados a los coordinadores de las Mesas, quienes realizaron ajustes finales en la redacción de los compromisos. Finalmente, los documentos fueron remitidos al Gobierno Regional y a los actores y organizaciones que participaron en las Mesas de trabajo.

Figura 2. Macroproceso deliberativo del Pacto por la sostenibilidad e Inclusión



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Organizaciones participantes y asistencias en las Mesas del trabajo del PSI

Sector productivo	Nº de jornadas	Nº de Organizaciones Representadas	Nº de asistentes	Media de asistentes	Nº Brechas	Nº Desafíos	Nº Compromisos
Ganadería	7	29	124	17,7	77	16	40
Agricultura	7	25	110	16	106	13	50
Construcción	7	23	83	11,7	99	14	25
Turismo	7	42	150	21,2	90	8	43
Salmonicultura	8	33	144	18	69	9	45
Mitilicultura	7	28	93	13,1	61	10	37
Silvicultura	7	16	78	11,1	39	8	14
Marítima Portuaria	7	31	107	15,3	74	10	34
Total	57	227	889	15,6	615	88	288

Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Fases y metodología del Pacto



Fuente: Elaboración propia.

Los Resultados del Proceso del Pacto

El trabajo de las Mesas identificó un total de 615 brechas, 88 desafíos y 288 compromisos. El sector agrícola presentó el mayor número de brechas (106) y asumió la mayor cantidad de compromisos (50), mientras que el sector silvícola identificó el menor número de brechas (39) y compromisos (25) (Tabla 1). Para facilitar su análisis, las brechas, desafíos y compromisos se agruparon en seis macro áreas que reflejan las principales preocupaciones de los sectores: i) sustentabilidad y cambio climático; ii) innovación, tecnología y capital humano; iii) inclusión, equidad y trabajo digno; iv) colaboración, asociatividad y participación; v) fomento productivo y valor agregado; y vi) vinculación y responsabilidad con el territorio.

La mayor cantidad de brechas, desafíos y compromisos correspondió a temas relacionados con sustentabilidad y cambio climático y fomento productivo.

Un 41,6 % de las brechas identificadas se asoció con déficits en fomento productivo, seguido por sustentabilidad y cambio climático (32,8 %). Estas áreas también concentran la mayor cantidad de desafíos y compromisos. Por otro lado, vinculación y responsabilidad con el territorio registró la menor cantidad de brechas (8,7 %). Dos sectores pro-

ductivos, salmonicultura y marítimo-portuario, concentraron la mayoría de las brechas relacionadas con sustentabilidad y cambio climático (Tabla 3). Es relevante destacar que el sector turístico, caracterizado por la falta de asociaciones gremiales fuertes y una alta atomización de empresas y organizaciones, registró la mayor cantidad de brechas en colaboración, asociatividad y participación (14,5 %).

Los desafíos identificados por las Mesas (Tabla 4) muestran una distribución similar: fomento productivo (39,8 %) y sustentabilidad y cambio climático (35,2 %) concentran la mayor cantidad. Por otro lado, los desafíos relacionados con vinculación y responsabilidad con el territorio fueron los menos frecuentes (10,2 %). Al desglosar los sectores productivos, construcción, salmonicultura y marítimo-portuario concentraron el mayor número de desafíos en sustentabilidad y cambio climático.

Respecto a los compromisos asumidos, el eje temático de fomento productivo reunió el 52,8 % (152 compromisos), seguido por sustentabilidad y cambio climático con el 33,7 % (97 compromisos), e innovación, conocimiento y capital humano con el 28,5 % (82 compromisos). Al analizar los sectores productivos, salmonicultura y marítimo-portuario fueron los únicos en los que los compromisos relacionados con sustentabilidad y cambio climático superaron a los de fomento productivo (Tabla 5). Además, el sector agrícola destacó al registrar la mayor cantidad de compromisos en innovación, conocimiento y capital humano (27 %).

Un ejemplo ilustra el proceso deliberativo llevado a cabo por los actores participantes en el Pacto. En la Mesa del sector salmonicultura se identificaron 69 brechas, 9 desafíos y 45 compromisos. Las brechas fueron agrupadas por afinidad y similitud de los problemas detectados, dando lugar a categorías que posteriormente se tradujeron en desafíos. Por ejemplo, un grupo de siete brechas relacionadas con los impactos ambientales de la industria en el entorno se incluyó en la categoría “Biodiversidad y cuerpos de agua”. Esta categoría derivó en el desafío: “Desarrollar iniciativas para la prevención y/o mitigación de los efectos de la industria del salmón en la biodiversidad y cuerpos de agua, difundiendo resultados de manera transparente”.

Finalmente, este desafío se transformó en seis compromisos, uno de los cuales fue: “Consensuar criterios asociados a las capacidades de

los ecosistemas acuáticos regionales para posteriormente aplicarlos en la búsqueda de un mejor manejo de los cuerpos de agua dulce y borde costero, por medio de instancias de trabajo interinstitucionales” (Tabla 6). Este proceso de discusión y acuerdos reflejó el arduo trabajo de GC llevado adelante por los principales actores del territorio.

A los compromisos definidos en las Mesas de trabajo se les asignaron responsables para garantizar su cumplimiento. Este procedimiento se realizó mediante un proceso deliberativo, en el que los actores participantes determinaron las instituciones garantes de la ejecución y monitoreo de los compromisos. Los servicios públicos fueron los principales responsables, asumiendo el 55,6 % de los compromisos; mientras que el sector privado se comprometió con más de un cuarto de los compromisos establecidos (28,5 %).

En la actualidad, se está desarrollando una segunda fase del Pacto mediante un proyecto financiado por el Gobierno Regional, con una duración de 18 meses y cuya finalización está programada para mediados de 2025. Este proyecto tiene como objetivo dar continuidad al trabajo de las Mesas, institucionalizando su labor en estructuras más permanentes, facilitando el diálogo entre los sectores productivos y los servicios públicos en los niveles nacional, regional y local, y cogestionando proyectos y programas que permitan materializar los compromisos asumidos en el Pacto (Figura 4).

Además, se propone escalar la relación del Pacto hacia experiencias internacionales exitosas en desarrollo regional sostenible e inclusivo y territorializar los compromisos en el nivel comunal, incorporando la adhesión y la cogestión de soluciones por parte de actores locales.

Un aspecto relevante de la experiencia del Pacto ha sido el aprendizaje adquirido por todos los actores involucrados sobre el carácter multinivel de las iniciativas de GC. En esta segunda fase, orientada a la implementación de los compromisos, la escala regional de intervención enfrenta ciertas limitaciones (van Straalen y Witte, 2018). Muchos compromisos implican cambios normativos —legales y reglamentarios— que requieren la aprobación de servicios públicos y diálogo sectorial a nivel nacional. Otros compromisos dependen de instrumentos de apoyo financiero también gestionados desde el nivel nacional.

Por otro lado, es necesario avanzar en acciones específicas en el ámbito comunal que permitan concretar los compromisos del proyec-

to, lo cual demanda una coordinación más estrecha con los municipios. Finalmente, la búsqueda de experiencias exitosas —y el análisis de casos fallidos— en proyectos colaborativos público-privados de otros países y regiones puede ofrecer al Pacto evidencia útil para la toma de decisiones durante esta fase de implementación.

Tabla 2. Brechas, desafíos y compromisos según macro áreas de sostenibilidad

Sector Productivo	Brechas		Desafíos		Compromisos	
	N	%	N	%	N	%
Sustentabilidad y Cambio Climático	203	32,8%	31	35,2%	97	33,7%
Innovación, tecnología y capital humano	142	23,0%	20	22,7%	82	28,5%
Inclusión, equidad y trabajo digno	70	11,3%	15	17,0%	45	15,6%
Colaboración, asociatividad y participación	72	11,7%	16	18,2%	49	17,0%
Fomento productivo	257	41,6%	35	39,8%	152	52,8%
Vinculación y responsabilidad con el territorio	54	8,7%	9	10,2%	34	11,8%

Fuente: Elaboración propia.

Nota. El total de brechas, desafíos y compromisos, pueden estar en más de una categoría. Por tal motivo, los totales de la tabla 2 no coinciden con los de la Tabla 1.

Tabla 3. Brechas por macro áreas de sustentabilidad e inclusión

Sector Productivo	Sustentabilidad y Cambio Climático	Innovación, conocimiento y capital humano	Inclusión, equidad y trabajo digno	Colaboración, asociatividad y participación	Fomento productivo	Vinculación y responsabilidad con el territorio
Ganadería	17	32	8	4	38	4
Agricultura	40	23	8	11	46	14
Construcción	31	27	19	12	34	9
Turismo	26	8	4	16	48	8
Salmonicultura	28	16	10	9	23	7
Mitilicultura	16	17	4	4	30	5
Silvicultura	13	6	4	7	17	3
Marítima Portuaria	32	13	13	9	21	4
Total	203	142	70	72	257	54

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4. Desafíos por macro áreas de sustentabilidad e inclusión

Sector Productivo	Sustentabilidad y Cambio Climático	Innovación, conocimiento y capital humano	Inclusión, equidad y trabajo digno	Colaboración, asociatividad y participación	Fomento productivo	Vinculación y responsabilidad con el territorio
Ganadería	4	3	2	2	8	1
Agricultura	5	2	2	1	6	1
Construcción	5	6	3	2	4	1
Turismo	3	1	2	3	3	1
Salmonicultura	4	1	2	2	1	1
Mitilicultura	4	3	1	2	6	1
Silvicultura	3	2	1	2	4	2
Marítima Portuaria	3	2	2	2	3	1
Total	31	20	15	16	35	9

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 5. Compromisos por macro áreas de sustentabilidad e inclusión

Sector Productivo	Sustentabilidad y Cambio Climático	Innovación, conocimiento y capital humano	Inclusión, equidad y trabajo digno	Colaboración, asociatividad y participación	Fomento productivo	Vinculación y responsabilidad con el territorio
Ganadería	10	16	3	6	24	2
Agricultura	13	20	5	5	25	6
Construcción	7	9	6	6	10	2
Turismo	11	4	7	5	31	7
Salmonicultura	21	11	16	12	18	7
Mitilicultura	13	13	3	6	23	2
Silvicultura	7	2	1	2	10	3
Marítima Portuaria	15	7	4	7	11	5
Total	97	82	45	49	152	34

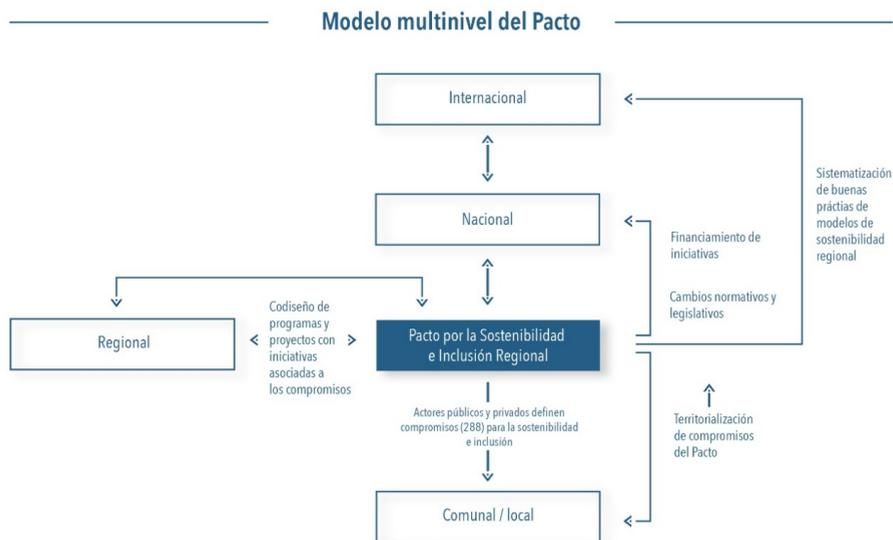
Fuente: Elaboración propia.

Tabla 6. Transformación de Brechas en Desafíos y Compromisos: un ejemplo de Mesa de Salmonicultura

Brechas	Categorización	Desafío	Compromiso
1.- Pocas empresas medianas y pequeñas no realizan gestión de residuos y economía circular.	Biodiversidad y cuerpos de agua.	Desarrollar iniciativas para la prevención y/o mitigación de los efectos de la industria del Salmon en la biodiversidad y cuerpos de agua, difundiendo resultados de manera transparente	1.- Generar las instancias y formas de concreción para la gestión integrada de residuos por parte de los usuarios del borde costero
2.- No existe gestión de residuos integrado de usuarios del borde costero (salmonicultura, mitilicultura, turismo, sector naviero).			2.- Renovar mecanismos de financiamiento para el desarrollo de I+D+i y fomento productivo que permita identificar, caracterizar e incentivar el uso de los residuos en acciones de economía circular.
3.- No existe apertura del estado para regularizar e implementar nuevos vertederos en la región, ya sea en terrenos de privados o fiscales.			3.- Desarrollar un plan de emergencia ante eventos de mortalidades masivas que involucre el destino final de la mortalidad
4.- Escasa utilización de I+D para identificar, caracterizar y utilizar los residuos inorgánicos de la salmonicultura en acciones de economía circular.			4.- Consensuar criterios asociados a las capacidades de los ecosistemas acuáticos regionales para posteriormente aplicarlos en la búsqueda de un mejor manejo de los cuerpos de agua dulce y borde costero, por medio de instancias de trabajo interinstitucionales.
5.- Poca apertura del estado a evaluar e implementar soluciones tecnológicas innovadoras disponibles actualmente en el mercado para el manejo de residuos en los centros de cultivo principalmente.			5.- Levantamiento de la información disponible sobre biodiversidad terrestre y dulceacuícola cercana a las pisciculturas.
6.- No existen estudios de capacidad de carga a nivel de asociación de concesiones de salmones o barrios.			6.- Establecer mecanismos de comunicación eficientes por parte de las autoridades pertinentes para denunciar situaciones de emergencia ambientales y sanitarias, dotando de instrumentos técnicos necesarios para realizarla.
7.- No existe apertura del estado a buscar solución ante eventos de mortalidades masivas que superen los medios disponibles.			

Fuente: *Elaboración propia.*

Figura 4. Modelo multinivel del Pacto



Fuente: Elaboración propia.

Aprendizajes del proceso

El proceso deliberativo llevado a cabo en el Pacto generó una serie de aprendizajes significativos. En primer lugar, se identificaron condiciones favorables para desarrollar nuevas formas de relación público-privada. Los actores convocados valoraron positivamente el proceso, lo que se reflejó en su permanencia a lo largo de dos años y en la adhesión final a los compromisos establecidos en cada Mesa. Este interés y compromiso destacó la oportunidad de fomentar procesos deliberativos de GC en los espacios regionales.

En segundo lugar, la emergencia de liderazgos democráticos como resultado de la elección popular de gobernadores y los avances, aunque limitados, en descentralización representaron una oportunidad clave para el surgimiento y desarrollo del Pacto.

Un tercer factor facilitador fue el acompañamiento de académicos y profesionales, cuyo liderazgo en las discusiones permitió una conducción

adecuada del proceso. Este apoyo se vio favorecido por el alto prestigio y legitimidad que tienen las universidades en el país, reconocidas en encuestas de opinión pública como instituciones confiables y respetadas. Este prestigio posiciona a las universidades como posibles articuladoras en procesos de deliberación con actores regionales.

Sin embargo, el proceso también enfrentó barreras. La necesidad de abordar múltiples dimensiones del desarrollo sostenible, combinada con la naturaleza voluntaria de la asistencia, limitó el tiempo disponible para discutir temas urgentes de los sectores productivos. Para enfrentar esta dificultad, tanto el coordinador técnico de la Mesa como el facilitador metodológico debieron orientar las discusiones hacia las temáticas más relevantes y alineadas con la agenda del Pacto. Esta priorización permitió ajustar las discusiones a los plazos establecidos en el cronograma, garantizando así la viabilidad del proceso deliberativo.

Una segunda barrera identificada en el proceso del Pacto fue la metodología de trabajo de las Mesas. Aunque se planificó una metodología estandarizada para todos los sectores productivos participantes, las dinámicas y características específicas de cada sector hicieron evidente, desde etapas tempranas, la necesidad de flexibilizar la planificación y adaptar las herramientas metodológicas. En sectores con mayor asistencia, se adoptaron técnicas de discusión que optimizaban el tiempo, como el uso de aplicaciones digitales tales como Mentimeter. En Mesas donde los debates fueron más extensos, se programaron reuniones adicionales entre las convocatorias regulares o se recurrió al uso de cuestionarios web y pizarras digitales colaborativas, como Jamboard. Posteriormente, las jornadas presenciales se enfocaron en discutir en profundidad los temas que requerían mayor análisis.

Otros aspectos surgieron como aprendizajes para futuras fases del Pacto o experiencias replicables. Uno de ellos fue la limitada participación de ciertas agencias públicas y la alta rotación de los representantes del sector público. Aunque hubo un elevado número de asistentes de este sector, el número de instituciones participantes fue reducido. Además, en aquellas instituciones que asistieron durante gran parte del proceso, se observó una alta rotación de representantes y escasa participación de directivos con poder de decisión.

Otra debilidad fue la menor asistencia de actores provenientes de comunas y provincias alejadas de la capital regional. Este problema, vinculado a las características geográficas del territorio, dificultó el traslado expedito de participantes, especialmente en las provincias de Chiloé —un archipiélago— y Palena —una zona montañosa con frecuentes fenómenos climáticos adversos y limitada conectividad aérea y terrestre—.

Una posible solución para este desafío es incorporar conexiones telemáticas, aunque esto podría incrementar la inasistencia de actores con mayor acceso a la capital regional. Si bien las herramientas digitales pueden facilitar la inclusión territorial, es importante señalar que la asistencia presencial favorece la construcción de vínculos y confianza entre los participantes, aspectos fundamentales para el éxito del proceso deliberativo y colaborativo.

Conclusiones

El caso del Pacto, analizado en este trabajo, demuestra que la GC constituye una forma de abordar y gestionar problemas públicos que logra la adhesión de actores no estatales al redistribuir poder y ampliar su participación en la toma de decisiones. Además, representa una oportunidad para incrementar la legitimidad de las decisiones sobre temas complejos, favoreciendo su eficacia. El PSI evidencia que existe un potencial organizativo y colaborativo en el espacio regional, lo cual es reconocido en la literatura como una condición clave para una descentralización efectiva.

El Pacto es un ejemplo innovador de GC en Chile. Logró convocar a un número significativo de actores públicos, privados y de la sociedad civil para analizar, a través de un proceso deliberativo, brechas, desafíos y compromisos orientados a convertir la Región de Los Lagos en una sociedad más sostenible e inclusiva. Entre los factores que facilitaron su materialización y éxito se destacan el liderazgo de las autoridades políticas, la conducción del proceso por instituciones académicas y las claras orientaciones metodológicas.

Sin embargo, este caso también deja entrever varios desafíos que deben ser abordados en experiencias futuras. Entre ellos, se subraya la importancia de fortalecer el compromiso de las agencias estatales en el proceso y superar las barreras que dificultan el acceso de diversos actores al proceso de toma de decisiones.

Si bien la participación de actores privados y de la sociedad civil es fundamental para los procesos de GC, el liderazgo de las autoridades y agencias estatales resulta insoslayable. El carácter público de los temas que abordan estos procesos confiere al Estado, tanto a sus autoridades políticas como a sus agencias, un rol clave como conductor y convocante, capaz de impulsar procesos de gobernanza colaborativa.

El caso analizado aporta al conocimiento sobre dos aspectos que la literatura identifica como brechas en el estudio de la GC. En primer lugar, el enfoque sustantivo del proceso deliberativo, centrado en la sostenibilidad, constituye un marco de discusión que favorece una convocatoria amplia y plural. En segundo lugar, se derivan aprendizajes útiles para comprender mejor los desafíos políticos y organizativos que enfrentan estos procesos.

Futuras investigaciones empíricas sobre GC podrían profundizar en este campo en dos direcciones. Por un lado, sería valioso analizar con mayor detalle los roles diferenciados de actores públicos y privados en la implementación de los compromisos y objetivos declarados en los procesos decisionales de la GC. Este enfoque permitiría identificar obstáculos y oportunidades específicas para cada tipo de actor, considerando sus distintos marcos de acción y contextos de origen.

Por otro lado, resulta pertinente explorar las percepciones de los actores involucrados sobre el proceso deliberativo y sus resultados. Este análisis contribuiría a comprender cómo los propios participantes evalúan el proceso, sus expectativas y las concepciones que tienen sobre la gobernanza, acercando la investigación a los aspectos subjetivos y experienciales de la GC.

Referencias

- Aguilar, L. (2024).** La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63). <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Anderson, J. (2000).** Four Considerations for Decentralized Forest Management: Subsidiarity, Empowerment, Pluralism and Social Capital. En T., Enters, P.B. Durst y M. Victor (Eds), *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific*. FAO.
- Ansell, C. y Gash, A. (2008).** Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C. y Torfing, J. (2017).** Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1),37–57. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>
- Ansell, C., y Torfing, J. (2021).** Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49 (2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>
- Bache, I., Bartle, I., y Flinders, M. (2016).** Multi-level governance. En Ch. Ansell y J. Torfing (Eds.), *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Bianchi, C., Nasi, G., y Rivenbark, W. C. (2021).** Implementing collaborative governance: models, experiences, and challenges. *Public Management Review*, 23 (11), 1581-1589. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>
- Biermann, F., Michele M. B., Gupta, J., Kanie, L., Lebel, L., Liverman, D., Schroeder, H., y Siebenhuner, B. (2009).** Earth System Governance: People, Places and the Planet. Science and Implementation of the *Earth System Governance Project*. International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change.
- Boisier, S. (2004).** Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE*, 30 (90), 27-40. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009000003>
- Bontenbal, M. (2009).** Strengthening urban governance in the south through city-to-city cooperation: towards an analytical framework. *Habitat International*, 33, 181-189. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2008.10.016>
- Bravo, F. y Asencio, C. (Enero 2023)** *Análisis de prefactibilidad de compromisos sectoriales de sostenibilidad e inclusividad de la región de Los Lagos. Pacto por una región sostenible e inclusiva 2022-2023.* https://www.researchgate.net/publication/373138161_Analisis_de_factibilidad_de_compromisos_sectoriales_de_sostenibilidad_e_inclusividad_de_la_Region_de_Los_Lagos_Pacto_por_una_Region_Sostenible_e_Inclusiva_202223 Proyecto. Código BIP 40045573 Gobierno
- Bravo, F., Acuña, M., Ascencio, C., Bustos, V., Caipillán, C., Castillo, C., del Castillo, M., Gaete, R., Gallardo, J., Gutiérrez, A., Kalazich, J., Muñoz, J., Pineda, M., Rivera, C., Silva, J., Torres, M. y Zahn, C. (Diciembre 2022).** *Brechas de sostenibilidad e inclusión en la Región de Los Lagos.* https://www.researchgate.net/publication/373137908_Analisis_de_brechas_de_sostenibilidad_e_inclusividad_en_la_Region_de_Los_Lagos_Pacto_por_una_Region_Sostenible_e_Inclusiva_Diciembre_2022_CSIRO_Chile_y_Universidad_de_Los_Lagos_Santiago_Chile
- Büchs, M. (2009).** Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, 35-49. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsn026>
- Chia, E., y Torre, A. (2020).** Gobernanza territorial a través del prisma de los instrumentos, aprendizajes y conflictos. *Investigaciones Geográficas*, 60, 18-34.
- Chica-Vélez, S., y Salazar-Ortiz, C. (2021).** Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 28, 17-51.
- Cole, A. (2004).** Devolution and decentralization in Wales and Brittany: A framework for eva-

- luation. *International Journal of urban and regional research*, 28 (2), 354-368. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2004.00523.x>
- Debuyst, F. (2009).** Lógicas y sentidos de los enfoques territoriales. *Polis. Revista Latinoamericana*, 8 (22), 21-37. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682009000100002>
- Doberstein, C. (2016).** Designing Collaborative Governance Decision-Making in Search of a Collaborative Advantage. *Public Management Review*, 18 (6), 819-841. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1045019>
- Eaton, K. (2004).** Designing subnational institutions, regional and municipal reforms in post authoritarian Chile, *Comparative Political Studies*, 37 (2), 218-244. <https://doi.org/10.1177/0010414003260979>
- El Heraldo Austral. (27 de mayo de 2022).** Con un llamado a que todos se sumen, lanzan Pacto por una Región Sostenible e Inclusiva. *El Heraldo Austral*. <https://eha.cl/noticia/regional/con-un-llamado-a-que-todos-se-sumen-lanzan-pacto-por-una-region-sostenible-e-inclusiva-14177>
- Emerson, K., Nabatchi, T., y Balogh, S. (2012).** An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Falleti, T. (2005).** A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99 (3), 327-46.
- Freitag, M. (2006).** Bowling the state back in: Political institutions and the creation of social capital. *European Journal of Political Research*, 45, 123-152. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2005.00293.x>
- George, A. y Bennett, A. (2005).** *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Belfer Center for Science and International Affairs.
- Gerring, J. (2017).** *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Hagberg, S. (2004).** Political Decentralization and Traditional Leadership in the Benkadi Hunters' Association in Western Burkina Faso. *Africa Today*, 50(4), 51-70.
- Heilnet H. y Zimmermann, K. (2010).** How can we explain diversity in metropolitan governance within a country some reflections on recent developments in Germany. *International Journal of urban and regional research*, 35 (6), 1175-1192. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.00989.x>
- Hendrics, P., Betsill, M., Cheng, T., y Taylor, P. (2009).** *The Landscape of Environmental Governance Research*. Environmental Governance Working Group, Discussion Paper.
- John, M. y Chatukulam, J. (2003).** Measuring decentralization: the case of Kerala (India). *Public Administration and Development*, 23, 347-360. <https://doi.org/10.1002/pad.277>
- Kauzya, J. (2007).** Political Decentralization in Africa: Experiences of Uganda, Rwanda and South Africa. En Sh. Cheema y D., Rondinelli ed. *Decentralizing governance: emerging concepts and practices*. (pp. 75-91). Brookings Institution Press.
- Kindon, S; Pain, R. y Kesby, M. (2007).** *Participatory Action Research Approaches and Methods Connecting people, participation, and place*. Routledge.
- Klijn, E. H., y Koppenjan, J. (2016).** *Governance networks in the public sector*. Routledge.
- Kumrotomo, W. (2010).** Challenges of Inter-Local Cooperation in Indonesia's Decentralized Governance: The Case of Kartamantul, Jogja Province. *Journal of Policy Science*, 5, 3-18.
- Lemos, M. C. y Agrawal, A. (2006).** Environmental Governance. *Annual review of Environmental Resources*, 31, 297-325. <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>
- Maconachie, R., Dixon, A. y Wood, A. (2009).** Decentralization and local institutional arrangements for wetland management in Ethiopia and Sierra Leone. *Applied Geography*, 29, 269-279. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2008.08.003>
- Mardones, R. (2008).** Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa (1990-2008). *Revista EURE*, 34(102), 39-60. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200003>
- McIntyre, A. (2008).** *Participatory action research*. Sage Publications.

- Montecinos, E. (2020).** Elección de gobernadores regionales en Chile: escenarios de cambio en las relaciones intergubernamentales. *Revista de Ciencia Política*, 40(3), 567-587. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000101>
- Mosca, I. (2006).** Is decentralization the real solution? A three country study. *Health Policy*, 77(1), 113-120. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2005.07.011>
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., y Knops, A. (2004).** Public participation and collaborative governance. *Journal of social policy*, 33(2), 203-223. <https://doi.org/10.1017/S0047279403007499>
- O'Dwyer, C. (2006).** Does decentralization make government more efficient and effective? *Commonwealth & Comparative Politics*, 44(3), 326-343. <https://doi.org/10.1080/14662040600997064>
- Opazo, O. (2020).** Descentralización y regionalización en Chile 1974-2020: de la desconcentración autoritaria al Estado unitario descentralizado con mayor empoderamiento regional. *Territorios y Regionalismos*, 3, 61-81.
- Oppong, R. (2008).** Policy networks and decentralization policies in Ghana. *Public Administration and Development*, 28, 212-222. <https://doi.org/10.1002/pad.497>
- Osborne, S. (Ed). (2010)** *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge.
- Osborne, S. y Strokosch, K. (2022).** Participation: Add-on or core component of public service delivery? *Research and Evaluation*, 81, 181-200. <https://doi.org/10.1111/1467-8500.12536>
- Ouedraogo, H. (2003).** Decentralization and local governance: experiences from francophone West Africa. *Public Administration and development*, 23, 97-103. <https://doi.org/10.1002/pad.263>
- Putman, R. Leonardi, R. y Nanetti, R. Y. (1993).** *Making democracy work: civic traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Qi, H., y Ran, B. (2023).** Paradoxes in collaborative governance. *Public Management Review*, 1-26. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2196290>
- Smoke, P. (2003).** Decentralization in Africa: goals, dimensions, myths and challenges. *Public Administration and Development*, 23, 7-16. <https://doi.org/10.1002/pad.255>
- Sorensen, E. y Torfing, J. (2018).** Governance on a bumpy road from enfant terrible to mature paradigm. *Forum*, 12(3), 350-359. <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1437461>
- Torfing, J., Ferlic, E., Jukić, T., y Ongaro, E. (2021).** A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics*, 49(2), 189-209. <https://doi.org/10.1332/030557321X16108172803520>
- van Straalen, F. M., y Witte, P. A. (2018).** Entangled in scales: multilevel governance challenges for regional planning strategies. *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), 157-163. <https://doi.org/10.1080/21681376.2018.1455533>
- Waardenburg, M., Groenleer, M., de Jong, J., y Keijser, B. (2020).** Paradoxes of collaborative governance: investigating the real-life dynamics of multi-agency collaborations using a quasi-experimental action-research approach. *Public Management Review*, 22(3), 386-407. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1599056>
- Wang, H., Xiong, W., Wu, G., y Zhu, D. (2018).** Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review. *Public management review*, 20(2), 293-316. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1313445>
- Ward, P., Wilson, R. y Spink, P. (2010).** Decentralization, democracy and sub-national governance: comparative reflections for policy-making in Brazil, Mexico and the US. *Regional Science Policy and practice*, 2(1), 51-62. <https://doi.org/10.1111/j.1757-7802.2010.01018.x>
- Willis, E., Garman C. y Haggard, S. (1999).** The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review*, 32, 7-56.

Gobernanza multinivel del transporte público en Chile: Identificación y análisis político de problemas complejos

Violeta Montero Barriga

Universidad de Concepción
violetamontero@udec.cl
<https://orcid.org/0000-0001-6939-2662>

Susana Riquelme Parra

Universidad de Concepción
susanariquelme@udec.cl
<https://orcid.org/0000-0003-0730-2987>

Resumen

Este trabajo describe y analiza una propuesta metodológica aplicada para abordar la gestión de problemas complejos, con foco especial en el transporte público en Chile. A través de una estrategia empírica y participativa con funcionarios del sector público, identificamos los problemas y desafíos críticos en el sector del transporte público y construimos escenarios de planificación, con una perspectiva subnacional y descentralizadora. Se constata el carácter eminentemente técnico de las decisiones en el sector estudiado, y el aporte que el enfoque sociopolítico podría generar. Si bien hay avances en la inclusión de actores y niveles de articulación, con mirada política y territorial, persisten obstáculos en la alineación entre las decisiones técnicas y los escenarios complejos que se presentan en la actualidad chilena. Este estudio resalta la perspectiva de gobernanza multinivel como una alternativa para la construcción de planificaciones prospectivas más pertinentes y representativas de la realidad nacional.

Palabras clave: gobernanza multinivel, transporte público, análisis de actores, toma de decisiones, problemas complejos.



Fecha recepción: 03-05-2024
Fecha aceptación: 04-10-2024

Multilevel Governance of Public Transportation in Chile: Identification and Political Analysis of Complex Problems

Abstract

This paper describes and analyzes a methodological approach applied to address the management of complex problems, with a special focus on public transportation in Chile. Based in an empirical and participatory strategy, public sector functionaries identified critical problems and challenges in the public transportation sector and developed prospective planning scenarios from a subnational, decentralizing perspective. The study confirms the predominantly technical nature of decision-making in the sector and highlights the potential contribution of a sociopolitical approach. While a political and territorial perspective should facilitate certain advance in the inclusion of actors and articulation between levels, several obstacles complicate alignment of technical decisions with the complex scenarios currently present in Chile. The multilevel governance perspective appears as an alternative for building more relevant, representative prospective planning in Chile.

Keywords: multilevel governance, public transport, stakeholder analysis, decision-making, complex problems.

Declaración de autorías

Violeta Montero Barriga: conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción de borrador original y revisión y edición.

Susana Riquelme Parra: conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción de borrador original y revisión y edición.

Cómo citar este artículo

Montero Barriga,V. y Riquelme Parra,S. (2024). Gobernanza multinivel del transporte público en Chile: Identificación y análisis político de problemas complejos. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 46-75. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74585>

En el contexto de desafíos urbanos y sociales crecientes en Chile, la gobernanza multinivel resulta crucial para abordar la complejidad de los problemas públicos contemporáneos. Este estudio analiza el transporte público como un sector donde convergen factores técnicos, políticos y demandas sociales, generando tensiones en la toma de decisiones y la solución de problemas.

En la cuenta pública de 2022, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) destacó diversas iniciativas para mejorar la eficiencia y cobertura del sistema de transporte público, con énfasis en la sostenibilidad y accesibilidad para los usuarios (MTT, 2022). Sin embargo, los datos muestran que el transporte privado continúa aumentando su demanda a nivel nacional, pese a no ser el modo más conveniente bajo estos parámetros. En ciudades como Los Ángeles y Chillán, a pesar de regulaciones y subsidios, como los fondos asociados a la Ley N°20.378 para rebajas tarifarias de estudiantes y personas mayores, no se observa un incremento significativo en el uso de modos sostenibles como el transporte público y la movilidad activa (Minuta Análisis de la Encuesta Origen-Destino [EOD], 2023).

En Los Ángeles, las políticas no han logrado modificar la actual partición modal dominada por el automóvil particular. En Chillán, aunque se introdujeron medidas como un perímetro de exclusión y mejoras tecnológicas en el transporte público —recaudo electrónico y aplicaciones móviles para usuarios—, los resultados esperados no se han materializado. La EOD 2022-2023 indica que, aunque el uso de aplicaciones móviles para el transporte público ha aumentado, estas innovaciones no han contrarrestado el crecimiento del uso del automóvil privado, lo que repercute en mayores tiempos de traslado y una calidad de vida disminuida para los ciudadanos.

La revisión de escenarios complejos en la evaluación de políticas públicas resulta esencial para avanzar en decisiones más razonables y eficientes. Las administraciones públicas enfrentan regularmente problemas interdependientes y multidimensionales que trascienden los límites técnicos. Estos problemas requieren enfoques integradores que consideren tanto la dimensión técnica como la política y social, ya que los problemas públicos están intrínsecamente ligados a sus contextos y su solución debe atender estas dimensiones (Lopez-Ortego, 2024).

El sector del transporte público en Chile ofrece un espacio privilegiado para analizar cómo los elementos técnicos se entrelazan con cuestiones sociales y decisiones políticas. Esta interacción es fundamental, ya que el análisis de problemas públicos debe trascender una perspectiva superficial e incluir enfoques integrales que aborden su complejidad (Haefner y Camarena, 2022).

En este contexto, la implementación de una metodología participativa para el diagnóstico y la solución multinivel se presenta como una propuesta relevante para enriquecer las prácticas tradicionales de análisis y toma de decisiones en el sector transporte. Este enfoque incorpora una perspectiva política en un ámbito históricamente orientado hacia lo técnico.

La pregunta central de este estudio es: ¿de qué manera una metodología participativa con enfoque multinivel y territorial facilita la identificación y el análisis político de problemas complejos en el sector público, específicamente en el transporte en Chile? Para responder, se ha diseñado un abordaje metodológico basado en una perspectiva de investigación-acción, caracterizada por su compromiso con la intervención sociopolítica y un enfoque transformador (Kemmis y McTaggart, 2005), atendiendo las preocupaciones propias de la gestión pública.

Desde esta óptica, resulta esencial promover una planificación multinivel que integre activamente a los actores regionales. Este enfoque parte de un compromiso con la descentralización, reconociendo que la colaboración entre distintos niveles de gobierno y actores es indispensable para alcanzar soluciones sostenibles y adaptativas a los problemas complejos del transporte público en Chile. La planificación subnacional con participación regional permite identificar y abordar de manera adecuada las problemáticas territoriales, alineando decisiones técnicas con las realidades locales.

Epistemológicamente, el estudio se enmarca en el enfoque constructivista, que concibe el conocimiento como un proceso dinámico, situado e influenciado por interacciones sociales y contextos específicos. La metodología participativa propuesta, coherente con este paradigma, se fundamenta teóricamente en los principios de la gobernanza multinivel (Sørensen y Torfing, 2007), destacando la importancia de las redes colaborativas y la participación activa de los actores en la formulación y gestión de políticas públicas.

Gobernanza Multinivel: Adaptación y Colaboración en la Gestión de Complejidades Territoriales

La gobernanza multinivel se ha consolidado como un paradigma central para abordar la complejidad en la gestión de políticas públicas, especialmente en contextos donde los problemas sociales, económicos y ambientales trascienden las capacidades de un solo nivel de gobierno. Este concepto describe un sistema de toma de decisiones que incluye la interacción de múltiples niveles gubernamentales —local, regional, nacional e internacional— e incorpora la participación de actores no estatales, como organizaciones privadas y de la sociedad civil (Sørensen y Torfing, 2007). Su objetivo principal es gestionar la interdependencia entre niveles gubernamentales y coordinar políticas públicas en sectores donde las dinámicas locales y globales están profundamente entrelazadas, como el transporte, la salud y el medio ambiente (Hooghe y Marks, 2003).

Un principio esencial de la gobernanza multinivel es su capacidad para descentralizar la toma de decisiones, lo que facilita una mayor adaptabilidad y flexibilidad en la formulación de políticas. Este enfoque reconoce que los gobiernos centrales ya no monopolizan las decisiones, sino que deben compartir poder y responsabilidades con actores subnacionales y privados (Kooiman, 2003). Al permitir la incorporación de múltiples perspectivas, este modelo descentralizado incrementa la legitimidad de las políticas públicas y favorece la participación de actores locales, más cercanos a las problemáticas específicas de sus territorios (Jessop, 1997).

Hooghe y Marks (2003) distinguieron dos tipos de gobernanza multinivel: Tipo I y Tipo II. El Tipo I se caracteriza por una estructura institucional estable, con niveles de gobierno claramente definidos y competencias distribuidas de manera relativamente fija. Este modelo es similar a los enfoques tradicionales de federalismo o regionalismo, donde cada nivel de gobierno tiene funciones específicas y actúa dentro de sus competencias legales. En estos sistemas, la cooperación entre niveles gubernamentales sigue normas preestablecidas y jerárquicas, lo que, aunque ofrece estabilidad, puede limitar la innovación y la capacidad de respuesta ante problemas complejos que exigen enfoques más dinámicos (Rhodes, 1996).

En contraste, el Tipo II se define por su flexibilidad y adaptabilidad, con estructuras dinámicas que permiten la creación de redes temporales y especializadas para abordar problemas específicos. En este modelo, la toma de decisiones está más descentralizada y depende de la colaboración entre actores que se agrupan en torno a tareas concretas, como la gestión de recursos naturales o la implementación de políticas urbanas. Aunque esta flexibilidad favorece una mejor adaptación a las particularidades locales y una mayor capacidad de respuesta, también puede generar desafíos relacionados con la coordinación y la fragmentación, ya que las redes pueden estar desconectadas o superponerse en sus funciones (Bulkeley et al., 2014).

Aunque la gobernanza multinivel se perfila como un modelo eficaz para gestionar problemas complejos, su implementación enfrenta diversas dificultades, principalmente relacionadas con la coordinación intergubernamental y la integración de actores no estatales. En sistemas dominados por estructuras jerárquicas tradicionales, la adopción de un enfoque multinivel suele encontrar resistencias tanto institucionales como políticas (Stoker, 2006). Además, la interacción entre niveles de gobierno no siempre es eficiente, especialmente cuando surgen divergencias en los objetivos políticos o tensiones territoriales (Lechón Sánchez, 2023). Estas dinámicas pueden dificultar la creación de sinergias entre los actores, lo que lleva a duplicidades en los esfuerzos y a una implementación deficiente de las políticas públicas.

Otra dificultad significativa radica en la inclusión efectiva de actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones. Aunque la gobernanza multinivel teóricamente fomenta una mayor participación de la sociedad civil y el sector privado —quienes aportan conocimientos especializados y perspectivas locales (Folke et al., 2002)—, la capacidad real de estos actores para influir en las decisiones suele estar limitada por su poder político y las estructuras institucionales existentes. Frecuentemente, su participación se restringe a procesos consultivos sin un impacto significativo en la toma de decisiones (Jessop, 1997). Este desequilibrio de poder puede reducir la legitimidad del sistema de gobernanza y comprometer la efectividad de las políticas, especialmente en sectores donde los actores locales desempeñan un rol crucial para el éxito de las iniciativas.

Un factor determinante para el éxito de la gobernanza multinivel es la creación de redes colaborativas que faciliten la coordinación y cooperación entre los actores involucrados. Según Sørensen y Torfing (2007), estas redes incrementan la flexibilidad y la capacidad de adaptación al reunir a actores con intereses y competencias diversas para abordar problemas comunes. Las redes de gobernanza son esenciales para gestionar la interdependencia entre actores y superar las limitaciones de enfoques tradicionales basados exclusivamente en jerarquías o en el mercado. A través de estas redes, los gobiernos pueden acceder a conocimientos especializados, movilizar recursos y construir consensos en torno a las soluciones a los problemas públicos.

No obstante, las redes de gobernanza también presentan complicaciones, como la dificultad para mantener la cohesión y la dirección estratégica cuando participan múltiples actores con intereses divergentes. Klijn y Koppenjan (2016) señalan que la creación de valor público en un contexto de redes requiere la cooperación entre actores, así como la construcción de mecanismos de control y responsabilidad que aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones. Esto es particularmente importante en contextos donde los recursos son limitados y la necesidad de soluciones eficaces es urgente, como en el caso de la gestión de servicios públicos en áreas urbanas complejas (Rhodes, 1996).

La gobernanza multinivel depende de la capacidad de las instituciones para coordinar esfuerzos, distribuir competencias y crear redes de colaboración que incluyan a todos los actores relevantes. A medida que los desafíos globales continúan afectando los contextos locales, la gobernanza multinivel se posiciona como un enfoque clave para gestionar la interdependencia entre los actores y lograr soluciones más adaptativas y sostenibles.

En el contexto de descentralización en Chile y la exigencia de mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, la gobernanza multinivel con una perspectiva subnacional es relevante ya que requiere de la articulación entre actores de diferentes escalas territoriales, ya que, por ejemplo, los gobiernos regionales y municipios al contar con la facultad de fiscalizar normativas se convierten en actores claves en la gobernanza (Muñoz et al., 2021).

La descentralización, en este escenario, emerge como un esfuerzo transformador orientado a mejorar la toma de decisiones políticas y administrativas, desplazando el centro de gravedad desde el nivel nacional hacia una mayor inclusión y relevancia de los niveles regionales y locales (Espinoza et al., 2019). El proceso responde a las críticas del centralismo exacerbado, pero tiene aún múltiples desafíos que se ejemplifican en el sector transporte, en elementos como: restricciones nacionales de tipo normativo, priorización de recursos desde el nivel central, desarrollo de políticas territoriales con estándares nacionales, y, exigencia de mayor responsabilidad de las autoridades locales en la planificación subnacional.

La gobernanza multinivel, favorable al enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba), plantea un cambio paradigmático donde las decisiones no se concentran exclusivamente en las esferas tradicionales de poder, sino que se construyen a partir de las demandas y necesidades de los territorios. Este enfoque enfatiza la importancia de reconocer y valorar el conocimiento local como un elemento esencial para una gobernanza efectiva y representativa (Montecinos, 2021).

Se propone partir desde los municipios y las regiones, sobre los cuales se articula lo nacional, empoderando a las entidades subnacionales mediante procesos de descentralización que movilicen autoridad y recursos para fomentar una participación activa en la gobernanza. Esto requiere herramientas de gestión adaptadas a las particularidades de cada territorio, integrando a actores gubernamentales, la sociedad civil, empresarios y comunidades (Benito, 2021).

En el caso chileno, la complejidad de la toma de decisiones, particularmente en el sector transporte, radica en la necesidad de integrar conocimientos técnicos con sensibilidades políticas para enfrentar eficazmente los desafíos contemporáneos. En este contexto, el reclutamiento para cargos de confianza en servicios públicos debe equilibrar competencias técnicas con habilidades políticas para garantizar una gestión efectiva (Dávila, 2013).

En conclusión, la gobernanza multinivel se configura como un marco tanto paradigmático como operativo para abordar problemas complejos, como los que enfrenta el transporte público en Chile. Este estudio contribuye al análisis de dicho sector y a los desafíos asociados a la implementación de políticas públicas en el contexto chileno.

Propuesta de Metodología Participativa de Diagnóstico y Solución Multinivel

Para diseñar una metodología que responda eficazmente a las complejidades de la gobernanza multinivel, hemos analizado propuestas previas centradas en diseños institucionales y procesos colaborativos verticales con perspectiva territorial. A partir de una revisión documental, se priorizó el estudio de la estructura y dinámica de la gobernanza (Simon y Ceballos, 2023; Douglas et al., 2020), la relevancia de la participación comunitaria en la implementación de planes de gobernanza (Montecinos et al., 2019) y las herramientas para la coordinación multinivel aplicadas en otros contextos y sectores (CEPAL, s/f). Métodos complementarios, como talleres enfocados en fomentar la inclusión y el aprendizaje colectivo (León y Figueroa, 2020), resultan esenciales para evaluar tanto la calidad de la participación como la efectividad de los procesos de gobernanza.

Nuestra propuesta, denominada Metodología participativa de diagnóstico y solución multinivel, es original y se basa en un análisis teórico y metodológico de experiencias previas, adaptado específicamente al sector público chileno con perspectiva subnacional. Esta metodología prioriza la integración de diversas perspectivas y niveles de análisis para abordar de manera compleja el sector del transporte público en Chile. Operacionalmente, definimos la gobernanza multinivel como un enfoque de gestión que coordina e integra actores gubernamentales y de la sociedad civil en distintos niveles administrativos y territoriales, para identificar y resolver problemas complejos en el sector.

La metodología se estructura en etapas que abarcan desde la identificación de problemas hasta el desarrollo y evaluación de soluciones. Este enfoque fomenta un ambiente de colaboración donde los conocimientos y experiencias de los participantes son valorados y aprovechados, promoviendo así una gestión más inclusiva, efectiva y adaptada a las necesidades locales.

Fundamento, Actores y Fases Consideradas

La metodología participativa aplicada en este estudio se fundamenta en enfoques de gobernanza colaborativa y teoría de redes, ampliamente discutidos en la literatura sobre administración pública (Klijn y Koppenjan, 2016). Su relevancia, en esta primera experiencia de implementación, radica en su capacidad para abordar desafíos intraor-

ganizacionales clave, necesarios para impulsar un sector alineado con los principios de la nueva gobernanza pública (Osborne, 2010).

Bajo estos principios, la metodología fue aplicada en el contexto de una jornada nacional organizada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile en septiembre de 2023. La actividad, coordinada por el Centro de Estudios en Convergencias Regionalistas del Sur (CREASUR) de la Universidad de Concepción, incluyó tanto el desarrollo del encuentro como una etapa de retroalimentación para evaluar los logros, limitaciones y desafíos asociados a la metodología.

Las/os participantes del encuentro fueron representantes institucionales del Ministerio de Transportes, provenientes de todas las regiones del país, desde Arica y Parinacota hasta Magallanes y la Antártica. Sus roles correspondían principalmente a funciones de coordinación a nivel nacional y regional en las principales divisiones administrativas del Ministerio, con énfasis en la División de Transporte Público Regional y la Secretaría de Planificación del Transporte (SECTRA).

Entre los participantes se encontraban ingenieros civiles, geógrafos, arquitectos y especialistas en transporte y tránsito. Del total, el 33,3% eran mujeres y el 66,7% hombres. La mayoría de los hombres ocupaban roles de coordinadores regionales, con una alta representación de ingenieros civiles industriales. Por su parte, las mujeres desempeñaban funciones de coordinación en las regiones Metropolitana, Ñuble y Magallanes y la Antártica. En términos de representación institucional, el 43% pertenecía a niveles centrales de gobierno, mientras que el 57% correspondía a niveles regionales, reflejando una distribución que evidencia la integración de diferentes escalas territoriales en el proceso de gobernanza.

Las personas participantes fueron invitadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y correspondían a funcionarios de niveles centrales y regionales. Siguiendo la planificación acordada con los representantes del Ministerio, se priorizó la participación de personas directamente involucradas en la planificación y operación del sistema de transporte público. La mayoría desempeñaba cargos de coordinación regional o lideraba áreas técnicas especializadas, como la planificación urbana del transporte y el desarrollo de infraestructura vial¹.

1. Se reconoce como una limitación la ausencia de representantes de la sociedad civil y usuarios del transporte público en Chile, pues afecta la representación y comprensión global del fenómeno. Se establece, por tanto, como línea de investigación complementaria y futura, pero se estima que no pone en cuestionamiento la propuesta de trabajo e intervención pública metodológica, que se presenta a continuación.

Tabla 1. Profesión y sexo de los participantes

Profesión	Nº Hombres	Nº Mujeres
Ingeniero Civil	6	1
Ingeniero Civil Industrial	3	2
Ingeniero de Ejecución en Transporte/ Tránsito	3	0
Ingeniero Comercial	0	2
Ingeniero en Transporte y Tránsito	2	0
Ingeniero Civil en Geografía	0	1
Administrador Público	1	0

Fuente: Elaboración propia en base a los registros de la Jornada.

La Tabla 1 presenta la distribución de las profesiones de los participantes, evidenciando la composición técnica del grupo. Ingenieros civiles y especialistas en transporte desempeñaron un rol destacado, lo que resalta el alto grado de especialización de los profesionales involucrados. Este marcado enfoque técnico refleja la orientación del grupo hacia la planificación y gestión del sistema de transporte público, alineada con los objetivos del encuentro.

La jornada contó con representación nacional, abarcando desde Arica y Parinacota hasta Magallanes y la Antártica. Esta diversidad geográfica permitió incorporar las problemáticas y realidades locales en las discusiones, asegurando un enfoque integral. Las regiones participantes incluyeron: Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobío, Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, y Magallanes y la Antártica.

La propuesta metodológica fue desarrollada en colaboración con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que proporcionó insumos diagnósticos iniciales para orientar las discusiones. Se solicitó previamente a los profesionales del Ministerio que identificaran el problema público central a abordar, destacando como principal desafío “el aumento del uso del transporte privado en detrimento del transporte público”. Este fenómeno, según lo declarado, impacta negativamente la movilidad urbana y la sostenibilidad del sistema de transporte. Durante la jornada, el problema fue analizado desde una perspectiva técnica y política, promoviendo una integración efectiva entre ambos enfoques.

El encuentro comenzó con exposiciones académicas que contextualizaron el problema del transporte público desde perspectivas urbanas, de sostenibilidad y políticas. La metodología propuesta buscó articular esta perspectiva política con un ejercicio práctico de análisis diagnóstico y búsqueda de soluciones, enmarcado en un enfoque de gobernanza multinivel. La Tabla 2 detalla las actividades realizadas durante la jornada y su relación con los objetivos metodológicos propuestos.

Tabla 2. Fases de la metodología

FASE	Identificación de la Fase	Objetivo de la Fase
PREPARACIÓN	Requerimiento base	Identificar el problema público que se desea abordar, expresado en una pregunta central, por parte del servicio público.
	Inicio y orientación	Presentar de manera clara los objetivos de la actividad, destacando la necesidad de un enfoque colaborativo para abordar los desafíos del transporte público.
	Identificación y priorización de problemas públicos	Identificar y priorizar problemas públicos, asegurando que la discusión refleje una perspectiva territorializada.
DESARROLLO DE LA METODOLOGÍA	Análisis de actores y relaciones de poder	Identificar la forma en que diferentes <i>stakeholders</i> influyen en los problemas identificados y la manera en la cual podrían contribuir u obstaculizar las soluciones.
	Desarrollo y evaluación de soluciones	Proponer y evaluar soluciones prospectivas, analizando su viabilidad e impacto potencial.
	Síntesis y comunicación	Presentar propuestas a todos los participantes para una retroalimentación y búsqueda de consensos colectivos.

Fuente: Elaboración propia.

La Tabla 2 detalla las fases de trabajo que se activaron previamente a la jornada, destacando la importancia de conceptualizar, en colaboración con el servicio público, una adecuada identificación de los problemas públicos. Este paso inicial es clave para el éxito de la metodología, ya que permite construir un marco sólido sobre el cual basar las discusiones y propuestas.

Tras identificar los problemas centrales, se llevó a cabo un análisis exhaustivo de los actores involucrados. Este análisis incluyó la creación de mapas de actores, herramientas que facilitaron la visualización de las relaciones de poder y la influencia de cada uno en los problemas críticos del transporte público. La metodología buscó identificar cómo los distintos *stakeholders*—tanto a nivel nacional como regional—pueden contribuir o representar obstáculos para la implementación de las so-

luciones propuestas. Este enfoque permitió establecer un marco claro para comprender el papel que desempeñan estos actores en la gobernanza del transporte público en Chile, orientando las estrategias para su abordaje futuro.

Para que el modelo de gobernanza multinivel resultara efectivo, fue esencial definir e identificar con precisión a los actores involucrados, así como comprender sus visiones subjetivas respecto a los problemas y soluciones. Asimismo, se trabajó en el establecimiento de procesos y en la integración de elementos institucionales que faciliten la colaboración, coordinación y complementariedad (CEPAL, s/f). Este enfoque garantizó el compromiso institucional a través de fases y acciones orientadas a guiar la futura implementación del modelo, asegurando que las decisiones institucionales se adapten al marco de la red de gobernanza organizacional propuesta (Klijn y Koppenjan, 2016).

En síntesis, para alcanzar los objetivos y estimular la interacción durante la jornada, se aplicaron las siguientes herramientas técnicas:

- Lluvia de ideas y matriz de Impacto-Urgencia, para priorizar los problemas y soluciones.
- Creación de mapas de actores, para visualizar las dinámicas de poder e influencia.
- Técnicas de prospectiva y análisis de escenarios, para anticipar los retos y prever la implementación de soluciones propuestas.

Resultados

Este apartado presenta los principales resultados obtenidos durante la jornada de trabajo y la aplicación de la metodología. Los hallazgos se sistematizaron a través de talleres participativos, en los que los participantes establecieron consensos globales trabajados en grupos pequeños y plenarios colectivos.

Uno de los principales problemas identificados se relaciona con la planificación y coordinación del transporte. Los participantes destacaron la falta de alineación entre la planificación urbana y los servicios

de transporte, tanto públicos como privados, así como la ausencia de integración con la infraestructura urbana existente. Además, las dificultades en la coordinación intersectorial, debido a la falta de esfuerzos conjuntos entre sectores y niveles de gobierno, obstaculizan una gestión integral y efectiva del sistema de transporte público.

Otro desafío identificado corresponde a las dificultades de gobernanza, marcadas por una predominancia de decisiones centralizadas que excluyen las necesidades regionales. Este enfoque reactivo, en lugar de proactivo, limita la integración de actores clave en el diseño de políticas y contribuye a la precariedad del transporte público en regiones fuera de las principales zonas metropolitanas. En estas áreas, la escasez de opciones de movilidad sostenible y accesible afecta significativamente la calidad del servicio.

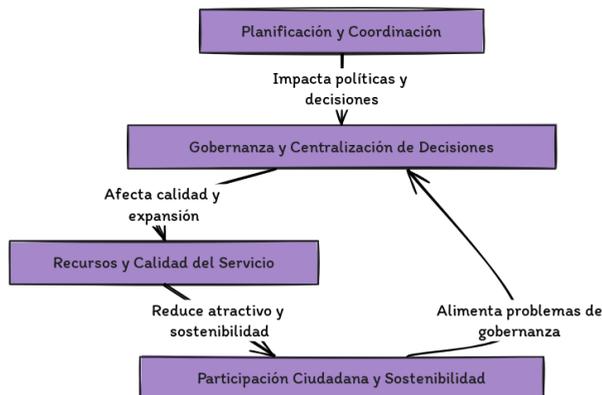
Asimismo, los participantes señalaron problemas relacionados con la falta de recursos y la baja calidad del transporte público. La insuficiencia de financiamiento impide tanto el mantenimiento como la expansión del sistema, lo que afecta directamente su modernización y su capacidad de atender nuevas áreas. Los servicios existentes presentan deficiencias en términos de frecuencia, confiabilidad e infraestructura adecuada, reduciendo su atractivo y utilidad para los usuarios.

Por último, se identificó una participación ciudadana insuficiente y poco efectiva en la planificación del transporte público, lo que limita la incorporación de las necesidades reales de los usuarios. Este problema se ve agravado por una alta dependencia cultural del transporte privado, que genera congestión y afecta negativamente la sostenibilidad ambiental, la calidad de vida y el bienestar de las comunidades. En la Figura 1, se presenta cómo estos problemas complejos se relacionan entre sí, proponiendo una mirada causal al sistema de transporte público.

Tras identificar los principales nudos críticos, se aplicó una matriz de impacto-urgencia para clasificar y priorizar los problemas. Este enfoque permitió evaluar cada problema según su gravedad y la urgencia de respuesta requerida, priorizando las intervenciones inmediatas frente a las que pueden esperar.

Los problemas clasificados como de Alto Impacto y Alta Urgencia incluyeron la calidad y la percepción del transporte público, que exigen acciones inmediatas para alinear las experiencias de los usuarios

Figura 1. Problemas complejos del transporte público en Chile



Fuente: Elaboración propia según trabajo de taller y consensos grupales.

con los objetivos de las políticas públicas. Además, se destacó la congestión vial y el uso excesivo del transporte privado, problemas que afectan directamente la eficiencia del transporte público y la calidad de vida urbana. Estos aspectos requieren soluciones urgentes para mejorar la movilidad y reducir la dependencia de los automóviles privados.

En la categoría de Alto Impacto y Media Urgencia, se situaron la sustentabilidad y modernización del transporte. Estas áreas, relacionadas con la incorporación de tecnologías más avanzadas, permiten una implementación gradual, siempre que se prioricen la eficiencia y la confiabilidad del servicio.

La Participación Ciudadana Efectiva se identificó en el eje de Medio Impacto y Alta Urgencia. Este punto subraya la necesidad de fortalecer los mecanismos participativos para garantizar que las voces de los ciudadanos se reflejen de manera adecuada en la planificación del transporte público, promoviendo un sistema más inclusivo.

Por último, la Integración y Coordinación Intersectorial se clasificó como de Medio Impacto y Media Urgencia. Este aspecto puede desarrollarse progresivamente, siempre que se garantice una alineación clara entre los actores relevantes y se promueva su compromiso con los objetivos de la gobernanza del transporte público.

Figura 2. Priorización de los problemas del transporte público en Chile



Fuente: Elaboración propia según trabajo de taller y consensos grupales.

Avanzando en la metodología, se identificaron los actores involucrados en los principales problemas del transporte público, organizándolos en cuatro categorías: sociedad civil, sector público, sector privado y actores políticos, como se muestra en la Figura 3.

En la categoría de *sociedad civil*, los participantes definieron su rol como observadores, evaluadores y críticos de las políticas y medidas adoptadas en el sector transporte. Su poder se calificó de bajo a medio, principalmente debido a su capacidad limitada de movilización y de generación de opinión pública. En términos de posición, se describieron como “apoyadores” cuando las políticas favorecen mejoras en el transporte público, aunque pueden convertirse en críticos significativos si las medidas implementadas no satisfacen las necesidades de la comunidad.

Dentro del *sector público*, se identificaron diferentes niveles. A nivel central, el Ministerio de Hacienda desempeña un rol clave en la

asignación de fondos y decisiones presupuestarias para proyectos de transporte. Este ministerio posee un poder muy alto, ya que controla los recursos financieros y las decisiones económicas nacionales. Su posición puede variar entre facilitar o bloquear iniciativas, dependiendo de su alineación con las políticas gubernamentales vigentes.

En el sector público regional, los gobiernos regionales tienen la responsabilidad de implementar políticas y proyectos a nivel local. Su rol fue descrito como un “puente” entre el gobierno central y las necesidades locales. Se les atribuyó un poder moderado a alto, ya que tienen una capacidad significativa para influir en la adaptación de las políticas al contexto regional. En cuanto a su posición, puede ser ambivalente: actúan como facilitadores o como opositores, dependiendo de su relación con el gobierno central y las presiones locales.

Figura 3. Identificación de actores clave para el transporte público en Chile



Fuente: Elaboración propia según trabajo de taller y consensos grupales.

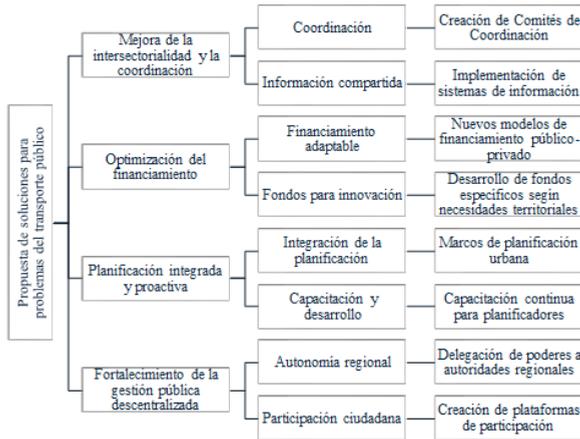
Durante la aplicación de la metodología SCAMPER (Sustituir, Combinar, Adaptar, Modificar, Poner en otros usos, Eliminar y Reordenar), se trabajó en la generación de posibles soluciones para los problemas complejos previamente identificados. Las soluciones propuestas se organizaron en categorías de ideas similares o complementarias, consolidándolas en ideas fuerza que facilitaron su análisis y evaluación.

En el taller, los grupos discutieron las soluciones generadas, organizándolas en categorías a través de la metodología. Las propuestas relacionadas con la optimización de rutas y la combinación de servicios, por ejemplo, se consolidaron bajo la idea fuerza de “mejorar la conectividad intermodal”. De manera similar, las iniciativas enfocadas en la

sustitución de infraestructuras se agruparon bajo la categoría de “modernización del sistema de transporte”.

Las ideas fuerza, resumidas en Figura 4, sirvieron como base para el análisis y evaluación de las propuestas. Posteriormente, se aplicó una matriz de Impacto-Urgencia para priorizar estas soluciones según su viabilidad y su impacto potencial en el corto y mediano plazo. Este proceso permitió a los participantes identificar las propuestas más factibles, alineándolas con los recursos disponibles y las metas estratégicas definidas por el MMT.

Figura 4. Identificación de ideas fuerza de solución para mejorar el transporte público en Chile



Fuente: Elaboración propia según trabajo de taller y consensos grupales.

Tras identificar las cuatro ideas fuerza de solución, se desarrolló un análisis de escenarios considerando tres variables clave: normativa-institucional, actores y gestión pública. Este análisis permitió evaluar las soluciones propuestas en tres tipos de escenarios, detallados en Tabla 3.

El primer escenario, denominado de continuidad (A), analizó la viabilidad de las soluciones dentro de un marco normativo y de gestión que mantiene las prácticas actuales, sin cambios significativos. El segundo escenario, de crisis (B), exploró cómo podrían implementarse las soluciones en un contexto de ruptura o crisis significativa que alterara

las condiciones actuales. Finalmente, el escenario de cambio (C) evaluó la implementación de las soluciones en un entorno de transformaciones evolutivas en la normativa, los actores y la gestión pública.

Entre las soluciones propuestas, la optimización del financiamiento fue seleccionada como el foco principal por los participantes, quienes destacaron su potencial transformador en la sostenibilidad y eficacia del sistema de transporte público. Argumentaron que esta solución tiene la capacidad de abordar simultáneamente múltiples problemas, incluyendo la mejora de la infraestructura y el incremento de la eficiencia operativa. Este enfoque estratégico se consideró clave para avanzar hacia un modelo de transporte público más eficiente, accesible y sostenible.

Tabla 3. Análisis prospectivo de escenarios sobre la Optimización del financiamiento del transporte público en Chile

Tipo de escenario	Denominación del escenario identificado	Descripción
Escenario de Continuidad (A)	Continuidad normativa e institucional	La adopción de modelos de financiamiento innovadores podría enfrentar resistencias debido a la aversión al cambio y la rigidez de las estructuras existentes. Sin embargo, se reconocieron oportunidades en la expansión gradual de proyectos piloto ya exitosos.
Escenario de Crisis (B)	Crisis económica o política	La necesidad de financiamiento flexible se volvería aún más crítica. Las soluciones propuestas podrían adaptarse para responder rápidamente a las restricciones presupuestarias, haciendo del financiamiento innovador una herramienta esencial para mantener la calidad y cobertura del servicio.
Escenario de Cambio (C)	Evolución en la normativa y en la gestión pública	Es un escenario apropiado para la posibilidad de integrar completamente nuevos modelos de financiamiento, tales como incentivos para inversión privada y la adopción de tecnologías que reduzcan costos operativos y mejoren la experiencia del usuario.

Fuente: Elaboración propia según trabajo de taller y consensos grupales.

Tras completar las etapas de identificación de nudos críticos, análisis de actores, propuestas de soluciones y escenarios prospectivos, se llevó a cabo un plenario para compartir los resultados obtenidos y establecer acuerdos comunes. Este espacio permitió a los participantes reflexionar colectivamente sobre los hallazgos y consolidar las principales conclusiones del proceso.

En la retroalimentación final, realizada en conjunto con un representante del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se destacó como uno de los aspectos más valorados la incorporación de una perspectiva sociopolítica en el análisis del transporte público en Chile. Esta mirada permitió enriquecer el enfoque tradicionalmente técnico, integrando dimensiones políticas y sociales esenciales para comprender las dinámicas complejas que influyen en la planificación, operación y gestión del transporte público en el contexto chileno.

Discusión

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, caracterizado por una orientación eminentemente técnica, refleja esta perspectiva tanto en su composición profesional como en su abordaje clásico de los temas. Sin embargo, la propuesta metodológica introdujo un análisis más amplio que incorporó dimensiones urbanas, políticas y sociales, complementadas por exposiciones académicas iniciales que contextualizaron los problemas desde estas perspectivas.

Durante el proceso, se constató colectivamente que los problemas del transporte público, aunque presentan implicancias técnicas significativas, están estrechamente vinculados con dinámicas de equidad, participación ciudadana y decisiones influenciadas por intereses y visiones contrapuestas entre actores. Según López-Ortego et al. (2024) y Haefner (2019), los problemas públicos están intrínsecamente ligados a sus contextos, lo que resulta clave para su comprensión y resolución.

La metodología propuesta subrayó la importancia de realizar un diagnóstico inicial desde una óptica de política pública e integrar a los actores clave del sector público en los procesos de planificación y toma de decisiones. Este enfoque implicó reconocer y valorar las perspectivas regionales, adaptando las soluciones a las particularidades de cada contexto específico (Roberts y Abbott, 2019).

Simon y Ceballos (2023) destacan la necesidad de metodologías que promuevan una colaboración efectiva entre los actores gubernamentales y la sociedad civil. Esta idea se refleja en los hallazgos de esta

investigación, donde la inclusión de múltiples perspectivas y la participación activa de diversos grupos en los procesos de decisión emergieron como elementos fundamentales para una gobernanza multinivel eficaz.

La aplicación de esta metodología permitió una evaluación crítica de la situación actual del sistema de transporte en Chile, destacando cómo ciertas deficiencias pueden derivar en respuestas políticas y sociales inadecuadas que no satisfacen las necesidades de la población. Por ejemplo, la insuficiente participación ciudadana y la excesiva centralización de las decisiones generan políticas desconectadas de las realidades locales, lo que evidencia un desfase entre la formulación y la implementación de políticas.

Con base en la retroalimentación recibida, la metodología demostró ser una herramienta efectiva para identificar problemas complejos y formular soluciones prospectivas. Aunque este enfoque logró abordar algunas de las deficiencias en la planificación y gestión del transporte, los resultados deben interpretarse con cautela. Su eficacia está condicionada por factores contextuales específicos, lo que impide generalizar los hallazgos sin mayor evidencia adicional.

Estos resultados resaltan la importancia del diálogo colaborativo como un componente esencial para una gobernanza multinivel efectiva. La interacción entre actores clave y la integración de perspectivas diversas son fundamentales para desarrollar políticas que respondan de manera adecuada a las complejidades del transporte público en contextos como el chileno.

Los resultados de esta investigación evidencian la necesidad de fortalecer la gestión regional y local, un aspecto ampliamente discutido en la literatura sobre descentralización efectiva (Muñoz et al., 2021; Blanco, 2023). Sin embargo, estos hallazgos son preliminares y requieren un análisis más profundo para evaluar su aplicabilidad en distintos contextos. Mejorar la coordinación entre los niveles de gobierno y garantizar la inclusión de actores locales y regionales en los procesos de toma de decisiones podría incrementar significativamente la capacidad de respuesta y asegurar que las soluciones de transporte sean pertinentes y adecuadas.

La metodología propuesta mostró ser efectiva para acompañar la discusión, facilitando la identificación y evaluación de soluciones según

su impacto y urgencia. Esta capacidad para articular respuestas coherentes se alinea con la literatura que subraya la importancia crítica de la participación y la colaboración intersectorial en la gobernanza multinivel (Folke et al., 2003; Blanco, 2023). Además, la representación territorial, que incluyó tanto niveles nacionales como regionales, permitió resguardar un proceso de diálogo orientado hacia la descentralización.

Los resultados también indican que, aunque los problemas complejos en el transporte público varían según el territorio, presentan patrones comunes de factores que obstaculizan un servicio más eficiente. Hooghe y Marks (2003) argumentan que la efectividad de la gobernanza multinivel depende de su capacidad para facilitar la interacción entre diversos niveles de gobierno y la sociedad civil, promoviendo un entorno que fomente la participación en la toma de decisiones. Estos hallazgos refuerzan la importancia de diseñar políticas que, además de responder técnicamente a los problemas, consideren las complejidades sociales y políticas inherentes a los contextos en los que surgen.

Una conclusión destacada es la necesidad crítica de una participación ciudadana efectiva e informada como piedra angular de una gobernanza inclusiva y eficaz. Este aspecto se alinea con estudios recientes que enfatizan la importancia de enfoques de gobernanza que promuevan la colaboración entre múltiples actores y la deliberación pública, permitiendo soluciones adaptadas y receptivas a las necesidades locales (Simon y Ceballos, 2023; León y Figueroa, 2020).

Finalmente, se identificaron deficiencias significativas en la coordinación entre los distintos niveles de gobierno y sectores. La falta de alineación y colaboración entre los niveles nacional, regional y local genera redundancias y deficiencias operativas en la administración del transporte público. Esto resalta la necesidad de adoptar estrategias de gobernanza vertical que mejoren la interoperabilidad y coherencia de las políticas entre diversas jurisdicciones y sectores (Jessop, 1997; Rhodes, 1996).

La propuesta desarrollada y los resultados obtenidos dialogan de manera efectiva con corrientes contemporáneas de la administración pública, como el enfoque de Public Value de Moore (1995), que enfatiza la creación de valor público mediante la participación ciudadana y la colaboración intersectorial. Asimismo, la metodología aplicada refleja

elementos del *New Public Service* de Denhardt y Denhardt (2011), que redefine el rol de la ciudadanía, no solo como consumidores de servicios públicos, sino como co-creadores en la definición y desarrollo de lo que es valioso para la sociedad. Este enfoque contrasta con perspectivas tradicionales de la administración pública y el *New Public Management*, que priorizan la eficiencia y eficacia económica, proponiendo en cambio una gobernanza más democrática y colaborativa.

Desde una perspectiva teórica, la gobernanza multinivel debería facilitar la integración efectiva entre diferentes niveles de gobierno y la inclusión de actores no gubernamentales en procesos decisivos. Sin embargo, los resultados obtenidos evidencian que esto representa un desafío significativo en el sector del transporte público en Chile. Esta brecha pone de manifiesto la necesidad urgente de revisar y fortalecer los mecanismos de gobernanza para garantizar que las respuestas a problemas públicos complejos sean coherentes, coordinadas y efectivas.

Una mayor coordinación intergubernamental e integración de actores en procesos deliberativos exige cuestionar y movilizar estructuras institucionales que, en muchos casos, son inflexibles. Además, se requiere un cambio en la cultura política, que tradicionalmente favorece enfoques centralizados y predominantemente técnicos.

La experiencia implementada resultó útil para introducir esta perspectiva, invitando a los actores involucrados a identificar y priorizar problemas críticos en el transporte público, así como a buscar soluciones innovadoras e integradoras.

El aprendizaje obtenido en este estudio se basa tanto en los logros alcanzados como en el análisis crítico de sus limitaciones. Entre las deficiencias identificadas destaca la insuficiencia en la identificación y análisis exhaustivo de los actores involucrados. No se logró abarcar completamente el espectro de actores relevantes, y los participantes institucionales no anticiparon posibles crisis sociales vinculadas a los problemas del transporte público.

Esta limitación refleja una percepción limitada y una desconexión entre las políticas implementadas y las experiencias reales de los usuarios. Aunque se identificaron actores clave como los gobiernos regionales, el Ministerio de Hacienda y la sociedad civil, no se profundizó en

el rol de organizaciones de base, grupos de usuarios, empresarios, legisladores y expertos independientes, cuya participación es fundamental para enriquecer el análisis y comprender las complejidades del sistema.

Para superar estas deficiencias, resulta esencial incorporar un mayor número de voces, especialmente de usuarios directos del transporte público en Chile. Herramientas como encuestas de percepción y foros comunitarios podrían facilitar una mejor captura de las necesidades y preocupaciones ciudadanas. Asimismo, la integración de análisis de riesgos y estudios de impacto social en la metodología ayudaría a anticipar posibles conflictos y crisis, permitiendo un abordaje más proactivo y efectivo.

Una limitación significativa del estudio fue la falta de entrevistas a una diversidad de actores, lo que restringió la posibilidad de obtener una visión más completa de la eficacia de la metodología de toma de decisiones (Guba y Lincoln, 1989). En futuras investigaciones, será clave fortalecer este enfoque mediante la inclusión de actores privados y de la sociedad civil. Esto no solo enriquecerá el análisis, sino que también proporcionará una validación más robusta de los resultados obtenidos (O'Toole y Meier, 2004).

A pesar de estas limitaciones, la aplicación de la metodología permitió un diálogo enriquecedor entre actores clave, incluidos directivos y técnicos, quienes compartieron y contrastaron sus perspectivas. Esta interacción es fundamental para comprender los problemas desde una perspectiva integral y para co-crear soluciones viables y adaptadas al contexto. Comprender y estructurar el sector y sus actores desde dimensiones como el poder, los tipos de actores y las redes resulta esencial para el éxito de la gobernanza multinivel. Esto subraya la importancia de adoptar un enfoque inclusivo y adaptable en la planificación y ejecución de políticas de transporte público (Jessop, 1997).

Conclusiones

La gobernanza multinivel, aunque ideal en teoría para abordar problemas intersectoriales y complejos, enfrenta desafíos significativos en su implementación práctica, especialmente en la integración efecti-

va de las voces de todos los actores involucrados. Los resultados de esta investigación demuestran que, si bien la metodología propuesta fomenta la inclusión de diversas perspectivas en el proceso de toma de decisiones, esta inclusión no siempre se traduce en una influencia real sobre las decisiones finales. Esto puede generar una ilusión de participación sin otorgar el poder necesario para impactar los resultados de manera efectiva.

Una desconexión evidente entre las decisiones de política pública tomadas a nivel central y las necesidades regionales y locales afecta las posibilidades de desarrollar soluciones integrales y contextualizadas a los problemas públicos. En el caso del transporte público, esta desconexión se vincula a varios factores, entre ellos, la preponderancia de una visión tecnificada por parte de los funcionarios públicos del sector. Estos actores clave, encargados de definir problemas y proponer soluciones, tienden a priorizar enfoques técnicos que no necesariamente consideran las particularidades regionales o locales, lo que limita la capacidad de formular respuestas efectivas y adaptadas al contexto.

Estos hallazgos se alinean con las observaciones de Rhodes (2007), quien argumenta que la centralización sectorial es un obstáculo importante para la efectividad de la gobernanza multinivel. Además, nuestro estudio contribuye al destacar cómo la falta de participación ciudadana y la ausencia de una planificación vertical efectiva entre los actores del nivel central y las regiones generan desigualdades en la distribución de recursos y en la toma de decisiones (Bryson et al., 2014).

La dinámica centralizada observada en el sector público chileno limita la capacidad de las políticas para adaptarse a los contextos regionales, subutilizando el potencial de las iniciativas locales. Esta falta de adaptabilidad, combinada con una escasa participación en la formulación de decisiones, restringe la representatividad de las medidas adoptadas, afectando su legitimidad y sostenibilidad (Osborne, 2010).

La metodología implementada en este estudio, propuesta para su aplicación en nuevos sectores, es valiosa por su enfoque político y social. Al centrarse en diagnósticos y soluciones con una perspectiva de gobernanza multinivel, permite abordar problemas estructurales

en los servicios públicos, aunque no logra captar en su totalidad todas las problemáticas existentes.

Este enfoque resulta especialmente útil al ofrecer un análisis contextualizado que integra dimensiones políticas y sociales, a menudo subestimadas por las herramientas tradicionales de análisis. Así, resalta la necesidad de contar con metodologías que, además de abordar aspectos técnicos, incluyan factores clave que influyen directamente en la efectividad de las políticas públicas.

La propuesta metodológica combinó herramientas que facilitaron la adaptación del análisis tanto a situaciones actuales como a escenarios futuros. Esta capacidad de adaptación es crucial en la administración pública, donde las decisiones deben anticipar y responder a los cambios dinámicos y complejos del entorno político y social. En este sentido, la metodología permitió un análisis acotado y relevante de los problemas identificados, proporcionando al mismo tiempo un marco flexible para la toma de decisiones estratégicas en distintos niveles de gobernanza.

En respuesta a la pregunta problematizadora planteada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sobre cómo fomentar el uso del transporte público para reducir la preferencia por el transporte privado, los hallazgos muestran que las políticas actuales no han logrado cambiar significativamente la partición modal de los viajes.

Esta situación evidencia la necesidad urgente de reevaluar las estrategias ministeriales, incorporando enfoques que consideren de manera efectiva las dinámicas y necesidades locales, así como fortaleciendo la conexión entre las políticas implementadas y las experiencias de las personas usuarias del transporte público. Además, se identifica un desafío cultural significativo que requiere herramientas de las ciencias sociales, complementando las tradicionales perspectivas técnicas.

Respecto a la investigación sobre el impacto de una metodología participativa basada en la gobernanza multinivel para identificar y resolver problemas complejos en el sector público, los resultados indican que esta metodología es efectiva para integrar perspectivas diversas y

fortalecer la colaboración intersectorial y multinivel. Este enfoque permite abordar los problemas identificados de manera integral y adaptativa, además de facilitar un proceso deliberativo y participativo que identifica focos de mejora y proyecta escenarios futuros.

Aunque la metodología no garantiza directamente la implementación de las decisiones, establece vías claras hacia soluciones prácticas y viables, facilitando la transición de la teoría a la acción. Asimismo, fomenta la interacción entre áreas de la administración institucional que, en muchos casos, no colaboran suficientemente. Este diálogo intersectorial resulta esencial para la coherencia y eficacia de las políticas públicas, promoviendo un enfoque más integrado y alineado con los objetivos estratégicos.

En conclusión, las metodologías participativas aplicadas al diseño de políticas públicas son fundamentales para revelar las dinámicas complejas que limitan la efectividad de las políticas en contextos centralizados. Estos resultados se alinean con las teorías de gobernanza multinivel, que subrayan la importancia de incluir actores subnacionales como condición esencial para su éxito (Rhodes, 2007; Stoker, 2006).

No obstante, es necesario profundizar en los mecanismos que faciliten esta participación, asegurando que los beneficios potenciales se traduzcan en impactos positivos y sostenibles. Esto abre una línea de investigación futura enfocada en desarrollar herramientas de intervención en políticas públicas con una perspectiva descentralizadora, fortaleciendo la capacidad de los gobiernos subnacionales para contribuir a soluciones más adaptadas y eficaces.

Agradecimientos

Las autoras agradecen a Rodrigo Medina González, Secretario Ejecutivo de SECTRA, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones por propiciar el espacio para el desarrollo de esta metodología.

Referencias

- Benito Revollo, A. (2021).** Mecanismos de participación y gobernanza de Colombia y Chile. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(2), 96-108 <https://doi.org/10.21500/23825014.5617>
- Blanco Cruz, L. A. (2023).** Reflexiones sobre el modelo de gobernanza y el policentrismo en las áreas metropolitanas. *Opera*, 34, 57-81. <https://doi.org/10.18601/16578651.n34.04>
- Brůhová Foltýnová, H., Vejchodská, E., Rybová, K., y Květoň, V. (2020).** Sustainable urban mobility: One definition, different stakeholders' opinions. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 87, 1-14. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102465>
- Bryson, J. M., Crosby, Barbara C., y Bloomberg, L. (2014).** Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Bulkeley, H. (2014).** *Transnational climate change governance*. Cambridge University Press.
- Cevheribucak, G. (2024).** Efectos de la gobernanza multinivel en el diseño e implementación de planes de movilidad sostenible. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 34, 95-108. <https://doi.org/10.24965/gapp.11264>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (s/f).** *Estrategias de desarrollo productivo subnacional: cómo abordar la gobernanza multinivel*. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/gobernanza_multi-nivel_v5_vl.pdf
- Chica-Vélez, S. A. y Salazar-Ortiz, C. A. (2021).** Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público. *Opera*, 28, 17-51. doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>
- Dávila, M., Olivares Lavados, A., & Avendaño, O. (2013).** Los gabinetes de la Concertación en Chile (1990-2010). *América Latina Hoy*, 64, 67-94.
- Douglas, S., Ansell, C., Parker, C.; Sørensen, E.; T Hart, P. y Torfing, J. (2020).** "Understanding Collaboration: Introducing the Collaborative Governance Case Databank". *Policy and Society*, 39(4), 495-509. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1794425>
- Espinoza, V., Rabi, V., Ulloa, V. y Barozet, E. (2019).** Decision-making and informal political institutions in Chilean sub-national public investment. *Public Organization Review*, 19, 21-43.
- Folke, C., Colding, J. y Berkes, F. (2002).** Synthesis: Building resilience and adaptive capacity in social-ecological systems. In F. Berkes, J. Colding y C. Folke (Eds.), *Navigating Social-Ecological Systems: Building Resilience for Complexity and Change* (pp. 352-387). Cambridge University Press.
- Haefner, C. (2019)** Participación ciudadana y creación de valor público: componentes estratégicos para una gestión pública relacional. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Latinoamericanos*, 3.
- Haefner, C. y Camarena, D. (2022)** Introducción: hacia una sociología de los problemas públicos. En C. Haefner y D. Camarena (Coord.), *Problemas públicos y ciencias sociales. Reflexiones para una gobernanza inclusiva* (pp. 9-30). Ed. Universidad Autónoma de Nayarit.
- Hooghe L. y Gary, M. (2003).** Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*, 97(2), 233-243.
- Jessop, B. (1997).** *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance*. Department of Sociology, Lancaster University.
- Jiménez Cabrera, E. (2022).** La post-pandemia y los escenarios políticos en América Latina. En C. Haefner y D. Camarena (Coord.), *Problemas públicos y ciencias sociales. Reflexiones para una gobernanza inclusiva* (pp. 31-54). Ed. Universidad Autónoma de Nayarit.
- Jiron, P. y Carrasco, J. A. (2019).** Understanding daily mobility strategies through ethnographic, time use, and social network lenses. *Sustainability*, 12(1), 312-328

- Klijn, E. y Koppenjan, J. (2016).** Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 44(2), 171–193.
- Köhler, J., Whitmarsh, L., Nykvist, B., Schilperoord, M., Bergman, N. y Haxeltine, A. (2009).** A transitions model for sustainable mobility. *Ecological Economics*, 68(12), 2985–2995. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2009.06.027>
- Kooiman, J. (2003).** *Governing as Governance*. SAGE Publications.
- Lechón Sánchez, W. (2023).** Acción frente al cambio climático: gobernanza multinivel de los gobiernos subnacionales y locales en Ecuador. *Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos*, 1(16), 39–59.
- León Aravena, L. A. y Figueroa Silva, E. A. (2020).** Deliberación democrática y gobernanza en la participación ciudadana local. El caso de los Consejos Comunales de la Sociedad Civil (cosoc), Biobío, Chile. *Desafíos*, 32(2), 1–38. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7219>
- Litman, T. (2023).** *Well measured: Developing Indicators for Sustainable and Livable Transport Planning*. Victoria Transport Policy Institute.
- Lizana, M., Carrasco, J. A. y Tudela, A. (2020).** Studying the relationship between activity participation, social networks, expenditures and travel behavior on leisure activities. *Transportation*, 47(4), 1765–1786.
- López-Ortego, A., Guyaux, H. y Parada, V. (2024).** “Negociaciones urbanas en ejercicios de gobernanza experimental por el derecho a la ciudad: notas sobre la experiencia del colectivo Arquitectura Expandida”. *Dearg*, 38, 14–23. <https://doi.org/10.18389/deargq38.2024.02>
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. [MTT Chile] (30 de mayo de 2023).** Cuenta Pública Participativa MTT 2022 [Video]. YouTube. <https://www.mtt.gob.cl/cuentapublica-participativa2022>
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. (2023).** *Minuta Análisis de la Encuesta Origen-Destino (EOD) de 2022-2023*. <https://reportedemovilidad.ing.uc.cl/details/show/7/1>
- Montecinos, E., Neira, V., Díaz, G. y Park, J. (2019).** Gobernanza democrática, descentralización y territorio: análisis del plan Chiloé en Chile. *Andamios*, 16(41), 413–436.
- Muñoz, C., Olivares, A. y Rivera, R. (2021).** Governance, decentralization and the challenges of multilevel administration in Chile. *Public Policy and Administration*, 20(1), 53–75.
- O’Toole, L. y Meier, K. (2004).** Public management in intergovernmental networks: Matching structural networks and managerial networking. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 469–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/muh032>
- Osborne, S. (2010).** *La nueva gobernanza pública: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Roberts, B. y Abbott, J. (2019).** Gobernanza colaborativa: Mejora de la sostenibilidad del desarrollo en las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. *BID*. Link: www.iadb.org/metrogov
- Rhodes, R. A. W. (1996).** The new governance: governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Ryan, D. (2015).** Diseño de la Institucionalidad Climática. Aportes para el análisis. *Ambiente & Sociedad*, XIX (4), 211–222.
- Sassen, S. (1995).** On concentration and centrality in the global city. *World cities in a world system*, 63–78.
- Simon, J. W. y Ceballos Sáez, C. (2023).** Análisis del proceso de gobernanza colaborativa para abordar un problema socioambiental en un contexto conflictivo. *Economía, sociedad y territorio*, 23(72), 629–660.
- Sørensen, E. y Torfing, J. (2007).** Introduction governance network research: Towards a second generation. *Theories of democratic network governance* (pp. 1–21). Palgrave Macmillan UK.
- Stoker, G. (2006).** Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57.
- Tudela, A., Akiki, N. y Cisternas, R. (2006).** Comparing the output of cost benefit and multi-criteria analysis: An application to urban transport investments. *Transportation Research Part A. Policy and Practice*, 40(5), 414–423.
- Ubilla-Bravo, G. (2016).** Gobernanza territorial: bases, características y la necesidad de su estudio en Chile. Seminario Sustentabilidad y Gobernanza, Universidad de Chile, Sep 2016, 1–15

Gobernanza Multinivel y Multiescalar: Análisis del Plan de Zona Rezagada Costa Araucanía en Chile

Humberto Avilés G.

Investigador Independiente

h.aviles01@ufromail.cl

<https://orcid.org/0009-0006-7026-9832>

Resumen

La política pública para zonas rezagadas tiene entre sus objetivos fortalecer la gobernanza para el desarrollo territorial mediante la colaboración entre los niveles comunal, regional y nacional, junto a la implementación de normas que incrementen el capital social y optimicen la toma de decisiones de actores claves. Este estudio se enfoca en el plan de zonas rezagadas Costa Araucanía entre el año 2017 y 2020, aplicando un análisis desde la teoría de la gobernanza multinivel y multiescalar al plan para identificar las brechas que existen respecto a estos enfoques teóricos. Los resultados muestran que, aunque se intenta reforzar procesos de gobernanza, el Estado chileno persiste en una gestión vertical, centralizada y sectorialista, sin cambios en los diseños institucionales y sin avanzar de manera significativa en la descentralización ni en el empoderamiento real de los territorios denominados rezagados.

Palabras clave: descentralización, instituciones, actores, niveles, decisiones.



Fecha recepción: 13-06-2024

Fecha aceptación: 04-11-2024

Multiscalar and Multilevel Governance: Analysis of the Costa Araucanía Lagging Regions Plan in Chile

Abstract

Public policy for lagging regions aims to strengthen governance for territorial development through collaboration across communal, regional, and national levels and with the implementation of standards to increase social capital between and optimize decision-making by key stakeholders. This study draws on multilevel and multiscalar governance theory to identify gaps in the Plan implemented in the lagging region “Araucanía Coast» between 2017 and 2020. The results show that, despite efforts to reinforce governance processes, the Chilean State continues to operate with a vertical, centralized, and sectoral management approach with no significant institutional change nor progress in decentralization that could have empowered the so-called lagging territories.

Keywords: decentralization, institutions, stakeholders, levels, decision-making.

Cómo citar este artículo

Avilés, H.(2024). Gobernanza Multinivel y Multiescalar: Análisis del Plan de Zona Rezagada Costa Araucanía en Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 76-107. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74963>

Chile ha registrado un crecimiento significativo en su producto interno bruto, lo que ha contribuido a reducir los índices de pobreza en sus regiones. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la calidad de vida en Chile se aproxima al promedio de los países miembros en aspectos como empleo, ingresos, equilibrio entre vida laboral y personal, salud y bienestar subjetivo (OCDE, 2021). No obstante, estos avances macroeconómicos suelen ocultar las profundas desigualdades territoriales, que generan malestar social.

Un ejemplo de esta situación fue el denominado “estallido social” de 2019, cuando miles de personas se manifestaron contra las desigualdades estructurales derivadas de la Constitución de 1980, el manejo político-fiscal y administrativo en la posdictadura, y el centralismo excesivo y normalizado del Estado chileno.

En el contexto de América Latina y el Caribe, Chile se posiciona como el cuarto país más desigual de la región, según el *Informe de Pobreza y Desigualdad* del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2021). Este informe resalta varias condiciones de sus territorios:

- Persisten territorios en situación de rezago.
- El lugar de nacimiento o residencia de las personas a menudo determina su condición socioeconómica y acceso a bienes que garantizan el bienestar.
- Aunque Chile ha logrado altos niveles de crecimiento, los beneficios se concentran en algunas regiones.
- Las políticas públicas centralizadas reconocen de manera limitada las desigualdades territoriales.
- Comprender y abordar las disparidades territoriales beneficia no solo a las regiones afectadas, sino también al desarrollo general del país, dado el costo económico y social que implican estas brechas.
- Es crucial no solo medir los niveles de crecimiento o pobreza en un país, sino también analizar cómo se distribuyen estos resultados entre los diferentes territorios.

Las notorias brechas territoriales representan un desafío significativo para el Estado chileno, caracterizado por un excesivo centralismo.

A pesar de este panorama, el Estado impulsa recurrentemente intervenciones y procesos destinados a incorporar actores en distintos niveles de acción de las políticas públicas, con el objetivo de generar nuevas estructuras institucionales y diseños de gobernanza. Sin embargo, estas iniciativas suelen surgir desde una institucionalidad centralizada, lo que dificulta abordar eficazmente las desigualdades territoriales.

Ante esta problemática, el presente análisis se centra en el *Programa de Territorios Rezagados Costa Araucanía* desarrollado entre 2017 y 2020 (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2017). Para examinar esta experiencia, se utilizan dimensiones de las teorías de gobernanza multinivel, multiescalar y los atributos ideales de la polio-centricidad (Gibson et al., 2000; Aligica y Tarko, 2012; Ostrom, 1961). El objetivo es identificar los aspectos más relevantes y evaluar en qué medida la institucionalidad central, sectorial y regional se adapta a las tensiones generadas durante la implementación de esta iniciativa.

En este documento, se entiende por sectorial a nivel central la generación de políticas y programas gestionados directamente por los ministerios en las regiones. Por su parte, el sectorial desconcentrado se refiere a la delegación de ciertas funciones y responsabilidades a oficinas regionales, las cuales poseen un grado de autonomía para adaptar las políticas a los contextos locales. No obstante, estas oficinas pueden estar limitadas por la estructura jerárquica del gobierno central (Fernández, 2005; Franco, 2017; Jara, 2006).

El enfoque de la gobernanza multinivel y multiescalar resulta fundamental, ya que, en la discusión más amplia sobre gobernanza, estos enfoques reconocen al territorio como un actor crucial en la configuración de acuerdos. En particular, la gobernanza multinivel destaca la interacción entre diferentes niveles del Estado y actores, mientras que la gobernanza multiescalar subraya la necesidad de considerar múltiples escalas en la toma de decisiones (Ostrom, 1961).

Con base en lo anterior, los actores locales y comunales no solo buscan asumir un papel más activo, superando los roles operativos tradicionales, sino que también contribuyen significativamente a la gestión y planificación regional. Esto desafía el modelo centralizado y promueve un enfoque más integrado y participativo. En este contexto, surgen interrogantes sobre estos procesos, tales como: ¿cómo influye

un marco institucional centralista y sectorialista en el éxito de iniciativas públicas orientadas a disminuir brechas territoriales? ¿De qué forma se toman las decisiones y se alcanzan acuerdos? ¿En este tipo de programas existen mecanismos de toma de decisiones, acuerdos e inclusión de actores de nivel local y territorial? Si los hay, ¿cuáles son sus posibilidades y limitaciones en un contexto centralista y sectorialista? ¿Qué tensiones se generan? ¿Qué formas de gestión eventuales pueden surgir en un modelo estatal centralista?

El artículo está organizado de la siguiente manera: en la primera sección, se presentan los principales conceptos teóricos del enfoque de gobernanza, con énfasis en los aspectos multinivel, multiescalar y policéntrico. A continuación, se describe el territorio Costa Araucanía. Posteriormente, se expone el método y análisis realizados sobre el Plan, considerando los elementos de gobernanza multinivel, multiescalar y las características de la policentricidad. Finalmente, el artículo concluye con una serie de recomendaciones y reflexiones para programas similares de intervención territorial bajo un diseño institucional centralizado.

Antecedentes Teóricos Sobre Gobernanza

La gobernanza se ha convertido en un término polisémico, ya que ha pasado de ser recurrente en los discursos de actores públicos y privados a ser una de las palabras más reconocidas en el ámbito académico de las ciencias políticas y las ciencias sociales. En este contexto, la gobernanza admite múltiples interpretaciones.

Una de estas interpretaciones es la proporcionada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1997), que define la gobernanza como:

“El ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”.

Cabe señalar que el PNUD (2021) sitúa a la gobernanza en el núcleo de su gestión, identificando cinco dimensiones clave: las instituciones; la gestión del sector público, del sector privado y sus responsabilidades mutuas; la descentralización y la gobernanza local; las organizaciones de la sociedad civil; y la gobernanza en circunstancias particulares.

Por su parte, la socióloga alemana Renate Mayntz describe este estilo de gobernar como más cooperativo y consensual. Según ella, “se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privados” (2006, p. 83). Este enfoque busca superar los modelos tradicionales y verticales de gestión pública, destacando la importancia de todos los actores locales que participan en un espacio compartido.

Por otro lado, desde Latinoamérica, la uruguaya Cristina Zurbriggen (2011) señala que muchas definiciones de gobernanza se enmarcan desde una perspectiva neoliberal. Estas concepciones, según explica, tienden a preservar modelos de desarrollo centralistas que se oponen a los enfoques de desarrollo territorial. En este sentido, afirma:

“En primer lugar, el Estado debe determinar con precisión el alcance de las funciones que asume y transferir el resto al mercado. Al mismo tiempo, debe incrementar la participación del sector privado y la sociedad civil en actividades que hasta ahora estaban reservadas al sector público, bajo el argumento de que el monopolio estatal en temas de infraestructura, servicios sociales y otros bienes y servicios tiende a ser poco eficaz”.

Para comprender estas visiones y contrastarlas con el caso chileno, el sociólogo Gonzalo Delamaza (citado en Fernández, 2010) plantea que la gobernanza puede entenderse como el aumento y diversificación de los participantes en el ámbito público. Este fenómeno, producto de cambios sociales e institucionales, requiere procesos y estructuras que coordinen a estos actores. Según Delamaza, es fundamental establecer objetivos compartidos de manera colectiva, sin imposiciones previas, para responder de manera efectiva y coherente a la complejidad del entorno.

En este contexto, distintos teóricos han propuesto tipologías que vinculan las relaciones entre el Estado y la sociedad como posibles escenarios de desarrollo de la gobernanza. Para este análisis, Pierre y Peters

(2005) identifican cinco modelos de relación entre el Estado y la sociedad: estatista, liberal-democrático, estado-céntrico, modelo holandés y gobernanza sin gobierno. Cada uno de estos modelos presenta atributos y brechas que condicionan la articulación ideal de actores en las intervenciones estatales.

Gobernanza Multiescalar, Multinivel y Policentricidad

Las diferentes perspectivas sobre la gobernanza han dado lugar a posiciones específicas en la literatura contemporánea, destacándose en este análisis la gobernanza multiescalar, multinivel y la policentricidad (Aligica y Tarko, 2012; Araral, 2014; Gibson, 2000). La gobernanza implica una descentralización efectiva en la toma de decisiones, con la participación de actores y la aplicación de reglas en distintos niveles y escalas. Estos procesos buscan promover la colaboración y coordinación horizontal para construir colectivamente objetivos que impulsen el desarrollo territorial. Este enfoque propone un cambio significativo en las relaciones Estado-sociedad, entendido bajo la conceptualización de McGinnis (2011):

“Un proceso mediante el cual se forma, aplica, interpreta y reforma el repertorio de reglas, normas y estrategias que guían el comportamiento dentro de un ámbito determinado de interacciones políticas”.

En este marco, es esencial comprender la gobernanza como un proceso en el que actores públicos, sociales y privados operan bajo un conjunto de normas que orientan sus acciones hacia un propósito común. Vicent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961) introdujeron el concepto de policéntrismo en el lenguaje de las ciencias políticas, estableciendo un salto conceptual en los acuerdos sociales. Según su trabajo, estos sistemas se caracterizan por “muchos centros de decisión que tienen prerrogativas limitadas y autónomas y operan bajo un conjunto de reglas generales” (Aligica y Tarko, 2012, p.1).

En este contexto, Ostrom (1961) define una organización policéntrica como “un patrón de organización donde muchos elementos independientes son capaces de ajuste mutuo para ordenar sus relaciones entre ellos dentro de un sistema de reglas” (1961, p. 23). Esta definición resulta clave para analizar jerarquías que coordinan sistemas de actores, permitiendo alcanzar objetivos comunes y tomar decisiones de manera estructurada y eficiente.

En este contexto, Elinor Ostrom (2015) plantea que el término policéntrico describe un sistema en el que los ciudadanos tienen la capacidad de constituir diversas autoridades gubernamentales en distintas escalas. Cada entidad opera con autonomía para diseñar y aplicar normativas dentro de su esfera de autoridad y en una región geográfica específica.

Por su parte, McGinnis (2011) explica que el policentrismo es un sistema de gobierno en el que las autoridades de diferentes niveles o centros de poder interactúan para establecer las condiciones bajo las cuales tanto ellas como los ciudadanos bajo su jurisdicción pueden actuar. Asimismo, define las limitaciones impuestas a sus actividades con fines públicos.

El pensamiento de Elinor Ostrom se orientó hacia la gobernanza policéntrica, creando un marco teórico para comprender e investigar las instituciones y la gobernanza en diferentes sistemas. Este enfoque destaca por su reconocimiento explícito de la diversidad de acuerdos institucionales necesarios para abordar problemas a distintas escalas (Araral, 2014).

La importancia de los sistemas policéntricos radica en su vínculo con la gobernanza, ya que permiten la interacción de múltiples actores sociales, gubernamentales y no gubernamentales en diversas escalas y niveles, facilitando procesos de toma de decisiones.

Para complementar lo anterior, Ostrom (2010, citado en Miguez et al., 2015) señala que la policentricidad genera interrogantes sobre las interacciones y resultados que emergen en diferentes niveles. Este enfoque permite analizar cómo las instituciones policéntricas contribuyen o dificultan la innovación, el aprendizaje, la confianza, la cooperación entre los participantes y el logro de resultados más efectivos, justos y sostenibles a múltiples escalas (2015, p. 16).

La policentricidad también permite analizar múltiples niveles y “desarrollar métodos para evaluar los beneficios y costes de estrategias adoptadas en un tipo de ecosistema, comparando sus resultados con los obtenidos en otros” (Ostrom, 2009, p. 16). Este enfoque contribuye a comprender los efectos diferenciados de las políticas y a diseñar soluciones adaptadas a contextos específicos.

Asimismo, la policentricidad se vincula directamente con el desarrollo descentralizado, tal como lo plantea Elinor Ostrom (1999), quien interpreta este concepto como el resultado de interacciones entre varios centros de autoridad independientes. Esto contrasta con la monocentricidad, un modelo de gobernanza caracterizado por un único centro de autoridad.

Para entender el policentrismo como una característica de la gobernanza, es esencial reconocer que múltiples actores interactúan en un territorio específico, cada uno con lógicas, intereses y objetivos distintos en el proceso de toma de decisiones. En este contexto, la gobernanza se manifiesta como multiescalar, multinivel y policéntrica.

El atributo multinivel se relaciona directamente con los procesos de descentralización, dado que implica la distribución de facultades, recursos y procedimientos en diferentes niveles de gobierno para abordar problemas públicos específicos. Según Gibson et al. (2000), los niveles son “las unidades de análisis que se sitúan en la misma posición de una escala. Muchas escalas conceptuales contienen niveles ordenados jerárquicamente, pero no todos los niveles están vinculados entre sí en un sistema jerárquico” (2000, p. 218). En este sentido, la escala de reglas (formales o informales) puede diferenciarse en niveles como el comunitario, comunal, regional, nacional e internacional.

En el ámbito europeo, Hooghe et al. (2001) vinculan el concepto de gobernanza multinivel con “la dispersión de la toma de decisiones autorizada en múltiples niveles territoriales” (2001, p. xi). Este análisis se complementa con lo señalado por Fernández y Weason (2021), quienes caracterizan la gobernanza multinivel a través de dos dimensiones principales: vertical y horizontal.

La dimensión vertical se enfoca en las relaciones entre los niveles central, regional y local, destacando la importancia de la coherencia y colaboración entre ellos mediante acuerdos que faciliten la participación y la responsabilidad en la toma de decisiones y la implementación de políticas. Por su parte, la dimensión horizontal abarca la coordinación entre agencias, instituciones y actores que operan en el mismo nivel. Esta dimensión no solo incluye entidades gubernamentales, sino también a diversos actores sociales y privados (Fernández y Weason, 2021).

Ambas dimensiones son esenciales para superar el enfoque centralista y sectorial del Estado y para desarrollar políticas y gestiones territoriales que integren una visión global e interdisciplinaria. Estas características hacen de la gobernanza multinivel una herramienta clave para abordar la complejidad de los problemas públicos contemporáneos.

Como se señaló anteriormente, la gobernanza policéntrica implica la existencia de acciones en múltiples escalas. La escala se define como “las dimensiones espaciales, temporales, cuantitativas o analíticas utilizadas para medir y estudiar cualquier fenómeno” (Gibson et al., 2000, p.218). En relación con el tiempo, puede abarcar un día, una semana, un año o incluso una década. Respecto al espacio, se extiende desde un metro hasta millones de metros. Cuando se refiere a la cantidad, implica el número de individuos estimados por un investigador como participantes en una relación social, pudiendo variar de uno a millones (Gibson et al., 2000). A través de este análisis multiescalar, es posible comprender cómo las reglas establecidas en un nivel superior impactan en la toma de decisiones en un nivel inferior, o viceversa (Hawkins et al., 2016).

Es importante destacar que las escalas pueden analizarse desde diferentes enfoques. En este estudio, el interés recae en las instituciones. Desde la perspectiva de la nueva economía institucional y, en particular, el enfoque de Elinor Ostrom, las instituciones se entienden como “reglas usadas por los individuos para determinar quién y qué está incluido en las situaciones de decisión, cómo se estructura la información, qué acciones pueden adoptarse y en qué secuencia, y cómo las acciones individuales serán agregadas en decisiones colectivas” (Kiser y Ostrom, 2000, p. 89).

Por lo tanto, se puede hablar de escala de reglas cuando se hace referencia a marcos normativos o normas formales e informales que limitan las acciones de las personas y tienen expresión territorial. Más formalmente, estas normas “son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico” (North, 2001, p. 13).

En cuanto a la escala de actores, esta se refiere a las relaciones y dinámicas entre participantes que operan en diversos niveles dentro de los procesos de gobernanza, desde el ámbito internacional y nacional

hasta el regional, comunal y comunitario. Este enfoque permite analizar cómo los actores interactúan en diferentes niveles y cómo estas interacciones influyen en los resultados de las políticas públicas.

Gobernanza Territorial

La gobernanza territorial puede considerarse un instrumento clave para mejorar la efectividad de la gestión estatal, especialmente en el ámbito de las políticas públicas de desarrollo (Farinós, 2008). Las herramientas de análisis y los procesos que orientan a la gobernanza territorial contribuyen a una mejor comprensión de las dinámicas territoriales. Asimismo, se define como “el proceso institucional-organizacional que construye una estrategia para poner a disposición los diferentes modos de coordinación entre actores geográficamente cercanos en parcial y provisional, teniendo en cuenta premisa para resolver problemas sin precedentes” (Fuini, 2012, p. 95).

Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, los procesos de gobernanza territorial están ligados a la toma de decisiones sobre recursos comunes o acciones colectivas. Este enfoque proporciona herramientas para entender cómo se construyen y operan las reglas, los procesos y las organizaciones. Incluye también “conjuntos informales de ideas y valores (...) que configuran las formas en que las organizaciones piensan sobre sus problemas y conciben las presiones políticas” (Bevir, 2007, p. 374). Por ello, a través del análisis multiescalar, se puede comprender cómo las reglas establecidas en un nivel superior impactan en la toma de decisiones en un nivel inferior, y viceversa (Hawkins et al., 2016). En este marco, la gobernanza territorial actúa como una lente para interpretar estos procesos.

En el caso de Chile, el *Informe Territorial de la OCDE* (2009) subraya la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial mediante una mayor participación de la sociedad civil. Este enfoque se vincula con nuevas formas de gobernar, destinadas a superar los desafíos impuestos por la globalización y el desarrollo. Según el informe, “un mejor desempeño regional requiere un mejor matching entre políticas públicas y necesidades territoriales. Para darle soporte a ese matching se requiere un sistema de gobernanza multinivel” (OCDE, 2009, p. 168).

Sin embargo, los estudios sobre gobernanza territorial en Chile siguen siendo limitados. Esto se debe a la persistencia de un Estado cen-

tralizado y jerárquico que obstaculiza el avance de la sociedad y no se adapta adecuadamente a las demandas actuales.

Centralismo

El origen del centralismo en Latinoamérica puede atribuirse al dominio español bajo la corona de Castilla. Según Veliz (2014), “Las Indias fueron creadas a partir de la metrópoli como una estructura centralizada por mentes políticas que contemplaban el Renacimiento desde Madrid, la capital imperial de una nación llena de confianza tras grandes victorias militares, y gobernada por un gobierno burocrático” (p. 10). Este autor señala que América Latina heredó una cultura centralista, explicada por la ausencia de procesos como la Revolución Industrial y la Revolución Francesa, la inexistencia de formas feudales y el predominio de una única religión de carácter latitudinario.

A estas circunstancias históricas se suma el diseño del Estado que construyó la élite política y económica, caracterizado por la concentración del poder en detrimento de su distribución. Este modelo institucional centralista generó un exceso de normativas y leyes que favorecieron desproporcionadamente a los niveles centrales del Estado, marginando a los entes subnacionales y, en particular, a los territorios que proveían materias primas, mano de obra y canales de comercialización (Veliz, 2014).

En Chile, el fracaso del Estado centralista se sustenta en su estructura jerárquica, definida por un monopolio político en el que pocos toman decisiones que afectan a todos los territorios en dimensiones políticas, jurídicas, fiscales y administrativas. Este sistema ha generado múltiples conflictos desde 1810, como la “dictadura militar, centralista e incluso ‘Lautarina’ de Bernardo O’Higgins” (Salazar, 2011, p. 38), justificada por la continuación de la guerra en Perú.

A esto se suman ejemplos contemporáneos, como los excesivos incentivos públicos para promover inversiones en la región Metropolitana y la concentración de programas informativos que priorizan problemas sociales originados en la capital. Valenzuela Van Treek (2017) ilustra esta realidad: “Los dos grupos periodísticos de Santiago controlan el 90% de la prensa escrita nacional. Eso es Chile: los hoyos en San Diego con Av. Matta”.

Los principales actores del sistema son de carácter nacional: el Gobierno, el Congreso, partidos políticos, medios de comunicación

y grandes corporaciones empresariales (Borja, 1987). Este centralismo también se refleja en la academia, donde un pequeño número de universidades concentra la mayor parte de los recursos destinados a investigación y ciencias, mientras que las universidades regionales reciben asignaciones significativamente menores.

Descentralización

En el pasado, presente y futuro, se han formulado y se formularán diversas conceptualizaciones sobre la descentralización y su impacto en el desarrollo de los territorios. Estas definiciones se encuentran arraigadas en las distintas teorías del Estado, así como en la historia, la cultura y el desarrollo político de los países. Alexis de Tocqueville (2007) desarrolla la idea de la descentralización como el modelo más adecuado para construir una democracia que represente y tome en cuenta las opiniones y decisiones de la ciudadanía. Este marco nos permite identificar características transversales en los sistemas de Estados descentralizados.

Esteban Valenzuela Van Treek (2015) señala que la descentralización “es otorgar poder, o devolver poder, a una comunidad organizada a un nivel territorial menor al moderno Estado central” (p.36). Desde esta perspectiva, el proceso de descentralización implica la transferencia de poder del nivel nacional al regional, otorgando competencias a los gobiernos subnacionales y a la ciudadanía. Esto busca habilitar una toma de decisiones territorial más participativa, fortaleciendo los niveles comunitarios y comunales.

En este artículo, se analizará la descentralización según la define la *Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado* (2017):

“Concebimos la descentralización no solo como un proceso administrativo o financiero —aunque esencial— dirigido por el Estado y el Gobierno nacional, sino como un instrumento de gobernanza multinivel que requiere la activa y cualificada participación de las comunidades, élites e instituciones regionales y locales”.

Esta definición aborda la descentralización como una reforma significativa para el Estado, con profundas implicaciones para la calidad de la gobernanza. Por esta razón, su conexión con el análisis del programa en cuestión resulta fundamental, especialmente considerando que la participación es un medio esencial para garantizar los procesos en Estados descentralizados.

Al reconocer que la descentralización transforma la relación histórica, jerárquica y burocrática entre el Estado y la ciudadanía, es posible explorar su conexión con la gobernanza. Claudia Serrano (2011) identifica dos visiones sobre esta relación. La primera, *top-down* (desde arriba hacia abajo), sostiene que “el Estado centralista, auto centrado y jerárquico no responde a las necesidades de la sociedad actual, reclamándose procesos de desconcentración del poder” (2011, p. 4). La segunda, *bottom-up* (desde abajo hacia arriba), plantea que “en la base, en las comunidades, localidades y territorios están los activos y talentos que permiten potenciar y optimizar las capacidades endógenas de los territorios al articularse en torno a propósitos compartidos” (2011, p.4).

Esta última visión se fundamenta en la misión democrática de la descentralización. Según Finot (2001), su objetivo es “equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las élites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones subnacionales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas” (p. 71). Así, tanto en la práctica como en la teoría, se observa que la descentralización, acompañada de un entorno de gobernanza favorable, contribuye de manera significativa al desarrollo de los territorios.

La gobernanza es un elemento de la evolución del Estado que asume que los desafíos de la globalización deben enfrentarse mediante la colaboración y cooperación entre todos los actores públicos y privados. Este enfoque busca superar las limitaciones del desarrollo en un marco democrático descentralizado que ofrezca soluciones adaptadas a los territorios. Como explica Aguilar (2005), “el corazón del concepto de gobernanza es un concepto descentralizado de la dirección de la sociedad que ya no puede ser dirigida (controlada), por un centro” (p. 4).

Finalmente, basándose en los conceptos revisados de descentralización y gobernanza, se presenta un cuadro comparativo que destaca las fortalezas del enfoque *bottom-up* y las debilidades de la lógica *top-down* (Tabla 1). Este cuadro también examina cómo se manifiestan las decisiones en un contexto multinivel, multiescalar y policéntrico, proporcionando un marco para analizar su impacto en el desarrollo territorial.

Tabla 1. Comparación de Modelos de Desarrollo Estatal

Lógica estatal	Características	Autores
Arriba hacia abajo (Centralismo, multiescala, multinivel y policentricidad).	Tecnocrático-Jerárquico, formulados por un actor central, conflictividad ambiental, Clientelismo y nepotismo, corrupción, captura de rentas, captura el Estado, fallos de Estado.	(Serrano C., 2011; Zurbriggen, 2011; Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, 2017; McGinnis, 2016)
Abajo hacia arriba (Descentralizada, simétrica, participativa, control ciudadano, gobernanza multiescalar, multinivel y policéntrica).	Cogestión, coproducción, cogobernanza, coordinación territorial, coordinación intersectorial, mesas territoriales, articulación público-público, asociatividad, empoderamiento comunitario, Innovación tecnológica	(Boisier, 2007; Falletti, 2005; Aguilar, 2005; OCDE, 2021; RIMISP, 2021).
Arriba hacia abajo (Centralismo, multiescala, multinivel y policentricidad).	Tecnocrático-Jerárquico, formulados por un actor central, conflictividad ambiental, Clientelismo y nepotismo, corrupción, captura de rentas, captura el Estado, fallos de Estado.	(Serrano C., 2011; Zurbriggen, 2011; Fundación Chile Descentralizado... Desarrollado, 2017; McGinnis, 2016)
Abajo hacia arriba (Descentralizada, simétrica, participativa, control ciudadano, gobernanza multiescalar, multinivel y policéntrica).	Cogestión, coproducción, cogobernanza, coordinación territorial, coordinación intersectorial, mesas territoriales, articulación público-público, asociatividad, empoderamiento comunitario, Innovación tecnológica	(Boisier, 2007; Falletti, 2005; Aguilar, 2005; OCDE, 2021; RIMISP, 2021).

Fuente: Elaboración propia en base a revisión de modelos de lógicas estatales.

Antecedentes Del Territorio Costa Araucanía

La región de La Araucanía cuenta con una población total de 957.224 habitantes, según el censo de 2017. El territorio costero alberga a 94.260 personas, lo que equivale al 9,8% de la población regional. Entre las comunas que lo conforman, Saavedra y Toltén presentan la menor concentración de habitantes, con 12.450 y 9.722 personas respectivamente, mientras que Nueva Imperial registra la mayor densidad poblacional con 32.510 habitantes. Todas las comunas del territorio (Carahue, Nueva Imperial, Teodoro Schmidt, Toltén y Saavedra) muestran una variación negativa en el crecimiento poblacional, en contraste con la tendencia regional y nacional observada en 2017.

El área conjunta de las cinco comunas suma 3.989 km², lo que representa el 12,6% de la superficie regional, que alcanza los 31.842,3 km². Carahue es la comuna más extensa con 1.341 km², mientras que Saavedra tiene la menor superficie con 401 km². La densidad poblacional promedio del territorio es de 0,25 habitantes por kilómetro cuadrado (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017).

En cuanto a la distribución espacial, el 49,92% de la población habita en zonas urbanas, mientras que el 50,01% reside en áreas rurales (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017). En comparación con censos previos, el territorio no ha experimentado un crecimiento poblacional, observándose una disminución en el grupo etario de 0 a 44 años y un aumento en el segmento de 45 a 65 años, lo que refleja un proceso de envejecimiento. Todas las comunas cuentan con al menos un 40% de población rural, siendo Saavedra la más rural, con aproximadamente el 64% de su población en esta condición.

El pueblo Mapuche constituye el 47% de los habitantes del territorio, con 49.690 personas. En Saavedra, el 64,03% de la población (9.827 personas) se identifica como Mapuche, mientras que en Nueva Imperial esta proporción alcanza el 53,27% (18.023 personas). Estos porcentajes superan ampliamente el promedio regional de población Mapuche, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2017).

En el contexto nacional, la Encuesta CASEN 2020, realizada durante la pandemia de COVID-19, indicó un aumento de la pobreza por ingresos en Chile del 2,2%, pasando del 8,6% en 2017 al 10,8% en 2020, lo que afectó a 2.112.185 personas. La Araucanía fue la región más impactada, con una tasa de pobreza del 17,4%, seguida por Ñuble (14,7%) y Tarapacá (14%). Las regiones con menor incidencia de pobreza fueron Magallanes (5,7%) y Aysén (6,6%).

Plan Zona de Rezago

La política pública actual tiene su origen en el plan de desarrollo para territorios rezagados, creado en 2014 por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública bajo la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, durante el gobierno de Michelle Bachelet. Este plan identificó territorios con brechas significativas en desarrollo y se propuso diseñar políticas y proyectos de inversión pública orientados a estas áreas.

El programa se fundamenta en principios como la participación, la intersectorialidad, el desarrollo de capacidades locales, la cooperación público-privada-social y la responsabilidad fiscal. Sus objetivos incluyen mejorar las condiciones para el desarrollo social, económico y productivo, fortalecer la gobernanza territorial y aumentar las externalidades positivas de la actividad privada. Se aplica específicamente en

territorios rezagados, con un enfoque institucional que opera a nivel nacional, regional y territorial.

Para alcanzar estos objetivos, se implementan planes territoriales de desarrollo que integran instrumentos como planes específicos, metodologías diferenciadas para la evaluación de proyectos y la adaptación de instrumentos públicos a la realidad territorial. Estas acciones se coordinan para fortalecer la gestión y fomentar el progreso en las zonas rezagadas (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2017).

El período entre 2014 y 2018 fue considerado una etapa piloto del programa, que finalmente se consolidó como una Política Nacional sobre Zonas Rezagadas, promulgada mediante el decreto número 975 el 16 de mayo de 2018. El territorio Costa Araucanía se incorporó al plan el 19 de octubre de 2016, a través del decreto 1.490 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Esta decisión se basó en indicadores como las brechas de pobreza a nivel nacional y regional (según la Encuesta CASEN) y el alto nivel de aislamiento del territorio (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2012).

Plan De Desarrollo Para Territorios Rezagados Costa Araucanía

En el contexto previamente descrito sobre el territorio de implementación del programa, se detalla a continuación la metodología empleada para la construcción del plan de zona de rezago Costa Araucanía (Figura 1).

Cada etapa metodológica comprendió acciones específicas orientadas a alcanzar los objetivos propuestos, tales como la vinculación con actores locales, el levantamiento de información, el diseño de mesas público-privadas, la realización de talleres, la constitución de una mesa territorial y técnica regional, y la retroalimentación del plan con autoridades locales y consejeros regionales de La Araucanía.

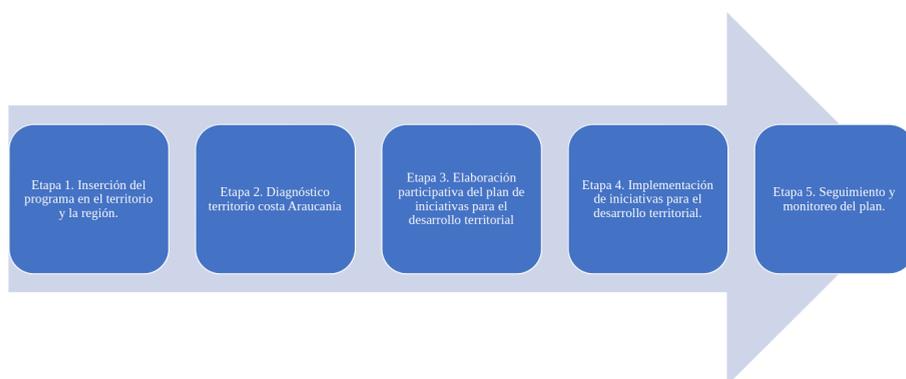
El proceso de construcción del plan se organizó en torno a diversas mesas de trabajo denominadas Temática, Territorial y Técnica Regional. Una vez formulado, el plan se presentaba al Consejo Regional de La Araucanía para su evaluación. La Figura 2, ilustra la estructura y funcionamiento de estas mesas de trabajo.

Tres instancias clave estructuraron el proceso:

- **Mesa Temática:** En esta participaron actores públicos y privados, quienes definieron tres ejes de desarrollo —Turismo, Pesca y Agroproductivo— y propusieron proyectos a financiar.
- **Mesa Territorial:** Presidida por el gobernador provincial, esta mesa aprobó el plan y definió sus objetivos y la cartera de proyectos para el territorio.
- **Mesa Territorial Regional:** Liderada por el intendente y el gabinete regional, analizó los proyectos propuestos por las instancias previas.

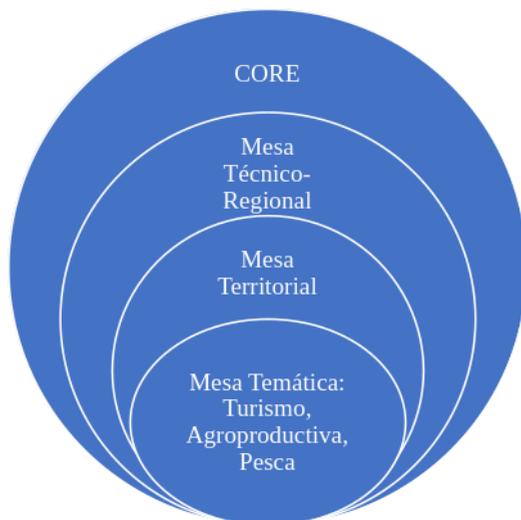
El plan fue evaluado y aprobado inicialmente por la Mesa Territorial, que incluyó representantes de los sectores de turismo, agroproductivo y pesca, junto con autoridades locales y la coordinadora regional. Posteriormente, se presentó al Consejo Regional de La Araucanía para su sanción. En total, participaron 355 personas, provenientes tanto del sector público como del privado, a lo largo del proceso.

Figura 1. Metodología del Plan de Desarrollo de Zona de Rezago Costa Araucanía



Fuente: Elaboración Propia en base Plan de Desarrollo Para Territorios Rezagados Costa Araucanía 2017-2020.

Figura 2. Niveles de Toma de Decisiones del Programa Zona de Rezago Costa Araucanía



Fuente: Avilés (2021)

Método y Análisis

Esta investigación adopta un enfoque cualitativo e interpretativo, centrado en analizar cómo los actores perciben y comprenden su entorno. Según Moreno (2006), el objetivo principal es explorar las interpretaciones individuales y colectivas, buscando profundizar en las relaciones, dinámicas y actividades dentro de un escenario específico. El diseño cualitativo permite al investigador emplear relatos que ofrezcan al lector una comprensión rica y fundamentada del caso, basada en la experiencia (Stake, 1998).

Se utilizó el estudio de caso como estrategia metodológica, ya que este enfoque se centra en la singularidad y complejidad de una situación particular, proporcionando una visión detallada de su funcionamiento en contextos específicos (Stake, 1998). Como señala el autor, el método no intenta reflejar el mundo de forma generalizada, sino analizar lo

que ocurre en un caso particular. El caso seleccionado es intrínseco, no representativo, y no busca generar generalizaciones a partir de sus hallazgos (Stake, 1998).

Por otro lado, Robert K. Yin (2013) sostiene que los estudios de caso son útiles para refinar, confirmar y extender teorías, producir conocimiento y validar resultados obtenidos por otros enfoques. Además, Yin (1994) define el estudio de caso como “una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes”.

En esta investigación, las fuentes de información se obtuvieron mediante once entrevistas semiestructuradas realizadas a actores de nivel comunitario, local, regional y nacional que participaron en el diseño del plan de zona de rezago Costa Araucanía. Las entrevistas incluyeron preguntas abiertas, diseñadas para evitar respuestas simples de sí o no, y fomentar descripciones más detalladas de episodios, relaciones y explicaciones (Stake, 1998, p. 64).

La muestra se seleccionó mediante un muestreo de conveniencia, descrito como “fácil y eficiente” (Martin-Crespo, 2007, p. 3) y que consiste en la selección arbitraria de las unidades que se presentan al investigador, sin un criterio predeterminado, siendo estas autoseleccionadas o elegidas por su disponibilidad (Mejía, 2000, p. 169).

Los criterios de inclusión para los entrevistados, presentados en la Tabla 2, fueron los siguientes:

- Representantes del sector agrícola, turismo y pesca artesanal de las comunas del territorio Costa Araucanía.
- Actores públicos de nivel comunitario, local, regional y nacional que hayan participado al menos en una instancia de la mesa territorial del programa.

Se decidió analizar siete documentos oficiales, obtenidos mediante el portal de transparencia del Gobierno Regional de La Araucanía (folio AB085T0000594) y documentos públicos disponibles en las páginas oficiales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Ministerio del Interior (Tabla 3).

Tabla 2. Actores Entrevistados

Niveles	Actores	Organización	Sector
Comunitario	Representante de Mesa Pesca Artesanal y Acuicultura,	Asociación Comunal de Pescadores de Saavedra	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa Agroproductiva	Comité de Agricultores Comuna de Carahue	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa de Turismo, Saavedra	Cámara de Comercio y Turismo de Saavedra	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa de Turismo, Toltén	Cámara de Turismo de Toltén	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa de Turismo, Teodoro Schmidt	Emprendedora	Sociedad civil/privados
Comunitario	Representante de Mesa de Turismo, Carahue	Cooperativa Huapi Trovolhue	Sociedad civil/privados
Local	Alcalde de la comuna de Carahue	Municipalidad de Carahue	Público
Local	Secretario Ejecutivo	Asociación Costa Araucanía	Público
Local	Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico Local	Municipalidad de Carahue	Público
Regional	Coordinadora Regional	Programa Zona de Rezago Costa Araucanía, GORE Araucanía	Público
Nacional	Jefe División de Desarrollo Regional	SUBDERE Nacional	Público

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. Documentos e instrumentos revisados

Nombre de Documento	Autor y año de Publicación
Acta de constitución de mesa territorial zona de rezago Costa Araucanía.	Gobierno Regional de La Araucanía, programa de gestión territorial, 08 de noviembre 2017.
Mensaje del ejecutivo junto a decreto y plan de zona de rezago Costa Araucanía.	Luis Mayol Bouchon, intendente, Gobierno Regional de La Araucanía, 24 de agosto de 2018.
Estrategia de implementación plan de trabajo zona rezagada Costa Araucanía agosto de 2017- marzo 2018.	Gobierno Regional de La Araucanía, programa de gestión territorial, noviembre 2017.
Programas financiados vinculados al programa zona de rezago Costa Araucanía.	GORE y CORE de La Araucanía, 15 de julio de 2019.
Plan de desarrollo para territorios rezagados: programa piloto y propuesta de política pública.	SUBDERE, Ministerio de Interior y Seguridad Pública, mayo 2017.
Decreto 1.116 establece plan de desarrollo para territorios rezagados.	SUBDERE, Ministerio del Interior y Seguridad, mayo 2015.
Plan zona de rezago asociación de municipalidades Costa Araucanía.	AMCA, sin fecha.

Fuente: Elaboración Propia

Para resguardar la privacidad de los entrevistados, se protegieron sus datos personales, priorizando la confidencialidad y la voluntariedad de los participantes. En este sentido, se aplicó un consentimiento informado que explicitó los objetivos de la investigación, y los actores firmaron el documento tras comprender plenamente los alcances de este trabajo.

El análisis de los datos recopilados se realizó mediante la técnica de análisis de contenido, considerada adecuada para interpretar diversos tipos de materiales, como grabaciones, transcripciones, imágenes, videos o documentos. Según Abela (2002, p. 2), “el denominador común de todos estos materiales es su capacidad para albergar un contenido que, leído e interpretado adecuadamente, nos abre las puertas al conocimiento de diversos aspectos y fenómenos de la vida social”.

Asimismo, Marradi et al. (2007, p. 290) señalan que el análisis de contenido es “una técnica de interpretación de textos [...] que se basan en procedimientos de descomposición y clasificación de éstos [...] los textos de interés pueden ser diversos: transcripciones de entrevistas, protocolos de observación, notas de campo, fotografías, publicidades televisivas, artículos de diarios y revistas, discursos políticos, etcétera”.

Las categorías utilizadas en el análisis derivaron de definiciones teóricas relacionadas con la gobernanza multiescalar y multinivel. Las características de las organizaciones estatales centralizadas se fundamentaron en una revisión exhaustiva de la literatura, lo que permitió construir una perspectiva conceptual sobre los elementos y atributos que definen esta política pública.

Resultados

Los resultados de esta investigación responden a las preguntas iniciales, estructurando los hallazgos en torno a las categorías teóricas de gobernanza, actores y reglas, utilizadas para analizar el programa de zonas rezagadas en Costa Araucanía (2017-2020). La comparación entre teoría, transcripciones de entrevistas y documentos de los actores involucrados permitió un análisis integral.

Según McGinnis (2011), la gobernanza exige coordinación entre sectores públicos y privados para superar obstáculos y promover el desarrollo territorial. Sin embargo, el análisis evidencia que las relaciones en Costa Araucanía se basan en un enfoque Estado-céntrico. En este modelo, el Estado concentra la toma de decisiones, relegando a las entidades regionales y comunales a un papel secundario y operando bajo un esquema burocrático centrado en el cumplimiento de metas presupuestarias.

Los actores comunitarios tuvieron una participación limitada en la toma de decisiones, mientras que los actores locales, regionales y nacionales desempeñaron roles más influyentes. Las autoridades comunales fueron esenciales para incorporar el territorio al programa, aunque enfrentaron dificultades debido a la falta de articulación con los actores comunitarios. A nivel regional, la coordinación interinstitucional se vio obstaculizada por la alta rotación de personal. En contraste, los actores nacionales asumieron un rol crucial en la revisión y aprobación del programa.

Finalmente, la escala de reglas y normas desempeñó un papel central al regular las acciones dentro del programa. Este marco normativo permitió estructurar las interacciones entre los distintos niveles de gobierno, aunque no siempre garantizó una participación equitativa de los actores territoriales.

El sistema de gestión estatal del *Plan Zona de Rezago Costa Araucanía* adoptó un enfoque centralizado con una limitada intervención regional, aunque incluyó ciertos ajustes para atender las necesidades del territorio. A nivel local, los actores se circunscribieron a seguir las reglas establecidas, sin influencia en el diseño o la normativa del plan. Las administraciones municipales únicamente pudieron presentar sugerencias en las bases de programas concursables con temáticas de fomento productivo vinculadas al plan, lo que facilitó el acceso a fondos estatales. Como señaló el entrevistado N°7: “los alcaldes lograron modificar, llegar a acuerdos con Sercotec para que lograran modificar la metodología de selección [...]”.

El Plan sigue la lógica del paradigma de administración *top down*, donde las autoridades en la cúspide de la jerarquía toman y ejecutan decisiones basándose en sus propias perspectivas sobre la intervención en el territorio. La Figura 3 ilustra esta dinámica, mostrando las relacio-

nes jerárquicas entre las escalas de organizaciones y las reglas que rigen el programa.

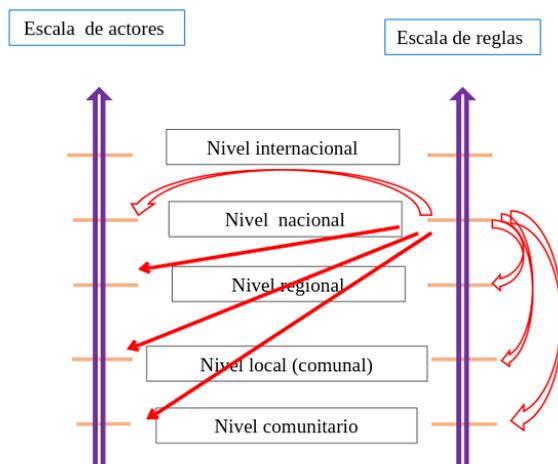
En la Figura 4 se representa cómo los actores nacionales ejercen una influencia significativa sobre las decisiones en los niveles regional, local y comunitario. Aunque el programa busca fortalecer la gobernanza territorial, las decisiones sobre diseño e implementación se definieron previamente a nivel central. Asimismo, la Figura 5 muestra cómo las reglas formales e informales interactúan predominantemente desde arriba hacia abajo, evidenciando que las decisiones del programa dependen en gran medida de la normativa central.

El análisis documental revela la creación de normativas específicas para el desarrollo del plan, como el Decreto N°1.116, que establece: “es necesario coordinar las acciones de los órganos de la administración del Estado dentro de los territorios rezagados, facilitando la flexibilización y adaptación de procedimientos según esta realidad, conforme a la normativa vigente” (2021, p. 2).

Este enfoque refuerza la lógica centralista, donde las manifestaciones del programa se estructuran a nivel nacional, regional y territorial: “El Programa Piloto tiene manifestaciones a nivel nacional, regional y territorial, las cuales podrían considerarse en la gobernanza contemplada por el futuro proyecto de ley” (2015, p. 3).

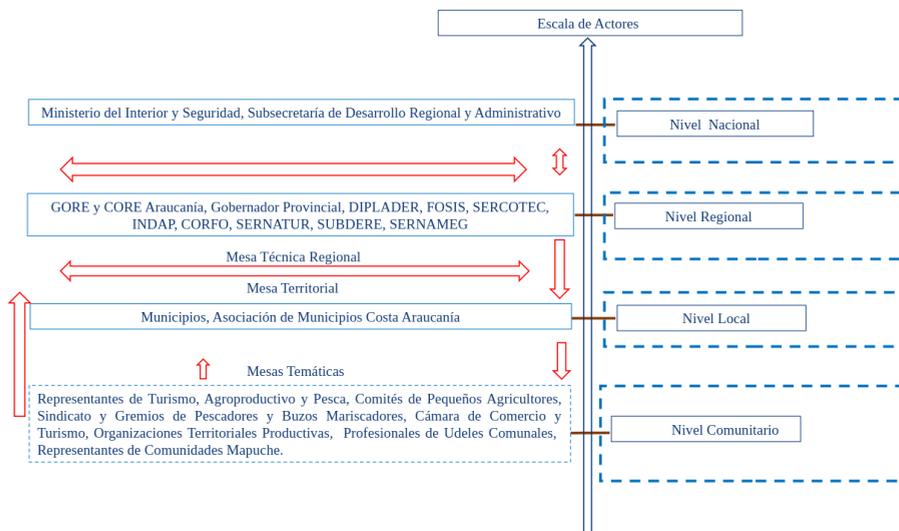
Este diseño contrasta con la visión de Gibson, Ostrom y Ahn (2000), quienes sostienen que “las unidades de análisis situadas en la misma posición de una escala contienen niveles jerárquicamente ordenados, pero no todos los niveles están conectados en un sistema jerárquico” (p. 218). En el caso de Costa Araucanía, las normativas formales e informales operan en diferentes niveles —comunitario, comunal, regional, nacional e internacional— como lo expone la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2017).

Figura 3. Lógica Top Down en Programa Zona de Rezago Costa Araucanía, a partir de resultados de análisis de entrevistas semiestructuradas y documentos



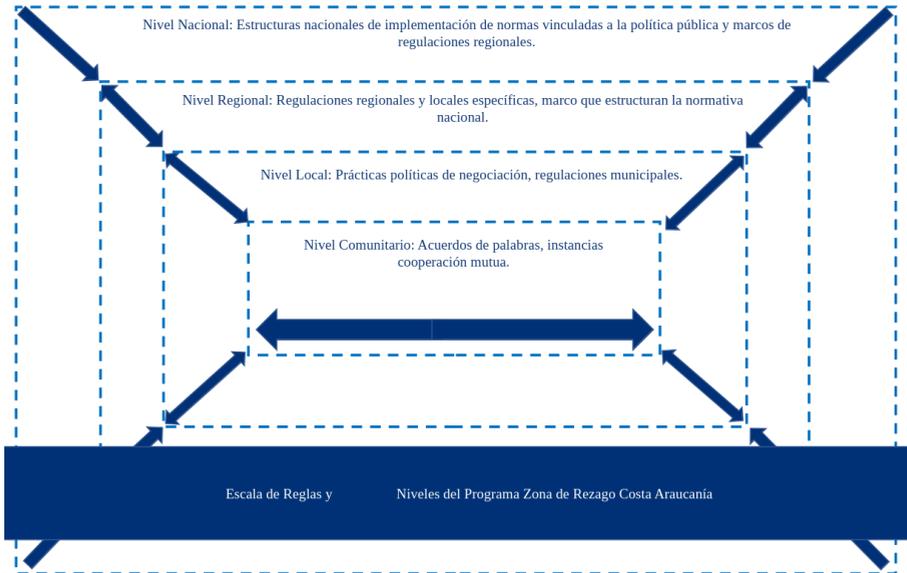
Fuente: Avilés (2021)

Figura 4. Esquema de relaciones y dinámicas de las organizaciones que interactúan en el Programa Zona de Rezago Costa Araucanía



Fuente: Elaboración Propia.

Figura 5. Escala de Reglas del Programa Zona de Rezago Costa Araucanía



Fuente: Elaboración Propia.

Fortalezas y Debilidades del Plan Zona de Rezago Costa Araucanía desde la Gobernanza Multinivel y Multiescalar

Uno de los objetivos estratégicos del programa consiste en “Fortalecer la gobernanza para el desarrollo territorial” (Subdere, 2017), con un enfoque en el fortalecimiento del capital humano, los gobiernos locales y las redes territoriales. Para lograr un desarrollo efectivo, resulta fundamental complementarlo con una gestión estatal basada en un enfoque *bottom-up* y con normativas claras que abarquen desde lo comunitario hasta lo nacional. Esto garantizaría que todos los actores involucrados comprendan plenamente los alcances y limitaciones de la iniciativa.

La Tabla 4 presenta un resumen de los resultados obtenidos a partir de las entrevistas realizadas con actores comunitarios, locales, regionales y nacionales vinculados al plan. Dichos resultados permiten realizar un diagnóstico que identifica las principales fortalezas y debilidades del programa, proporcionando insumos para evaluar su implementación y efectividad.

Tabla 4. Fortalezas y Debilidades del Plan Zona de Rezago Costa Araucanía

Fortalezas	Debilidades
Articulación comunitaria.	Diseño de participación y toma de decisiones centralista.
Capacidad de aunar intereses territoriales.	Falta de normas en los distintos niveles de actores.
Capacidad de generar lazos en distintos niveles.	Falta de información para tomas de decisiones.
Compromisos de actores comunitarios y locales.	Sistema centralizado y burocrático.

Fuente: Elaboración Propia.

Conclusiones

El análisis del *Plan de Zona de Rezago Costa Araucanía* evidencia las limitaciones de la arquitectura institucional del Estado centralizado para abordar políticas públicas con enfoque territorial. Un avance hacia una descentralización real y efectiva, que asigne mayores competencias a los gobiernos subnacionales y locales, permitiría decisiones más alineadas con las necesidades y especificidades de cada territorio, especialmente en contextos similares al de este estudio.

La descentralización debe ir acompañada de reformas fiscales y administrativas que garanticen una gestión transparente y eficiente de los recursos públicos, respaldada por mecanismos de control social y rendición de cuentas. Como señala García Ojeda (2014), estos mecanismos exigen que los políticos y gobiernos rindan cuentas ante la ciudadanía en democracias representativas, fortaleciendo la confianza y la responsabilidad en la gestión pública.

A pesar de las limitaciones iniciales, como la falta de una incorporación activa de la sociedad civil y el sector privado en la implementación y monitoreo del plan, el desarrollo del programa logró reconocer e integrar demandas comunitarias y locales, incorporándolas en la dimensión política de la gestión territorial.

Sin embargo, el fortalecimiento de la gobernanza del plan enfrenta obstáculos significativos en el contexto de un Estado centralizado. Estas barreras dificultan la construcción de decisiones complejas y la implementación de acciones transformadoras, particularmente cuando se requiere la coordinación y participación de múltiples actores y reglas en los procesos de gestión territorial.

La gobernanza multinivel ofrece un marco para facilitar la interacción y colaboración entre diferentes niveles de gobierno y actores, promoviendo decisiones y acciones coordinadas desde el ámbito local hasta el nacional. Este enfoque puede favorecer la generación de nuevas perspectivas en los programas, al impulsar el diálogo interinstitucional, la coordinación territorial y la coproducción en distintas escalas. Asimismo, un enfoque multiescalar que incorpore reglas formales y fomente la participación de actores con poder de decisión en diversos centros y niveles puede abrir oportunidades innovadoras en las políticas públicas orientadas al desarrollo territorial, incrementando la flexibilidad y adaptabilidad a las particularidades de cada territorio.

Para avanzar en esta dirección, se sugieren los siguientes criterios para la formulación e implementación de políticas públicas:

1. Garantizar acceso equitativo a la información para todos los actores involucrados, estableciendo canales de comunicación tanto horizontales como verticales.
2. Llevar a cabo consultas periódicas con los actores locales en relación con decisiones que afecten los programas, tanto en el ámbito administrativo como en el de gestión territorial.
3. Definir reglas claras y consensuadas para las negociaciones desde las etapas iniciales de cada implementación.
4. Fomentar la acción colectiva y la coordinación ciudadana en la ejecución y seguimiento de los programas.
5. Asegurar mecanismos de rendición de cuentas transparentes y constantes, esenciales para construir confianza entre los actores involucrados y la ciudadanía en general.

Es importante reconocer que los enfoques centralistas y sectorialistas en el diseño de políticas, como el caso analizado, han exacerbado las desigualdades territoriales y limitado el impacto de los planes en zonas desfavorecidas. Para superar este desafío, se necesita un modelo de gobernanza que promueva la participación efectiva de actores en todos los niveles, estableciendo relaciones de cooperación y colaboración entre comunidades, municipalidades, gobiernos regionales y el nivel nacional. Este enfoque contribuiría a un desarrollo integral y sostenible, reduciendo las desigualdades territoriales mediante un modelo de gestión adaptado a las especificidades de cada territorio.

Referencias

- Aguilar, L. (10 de Junio de 2005).** *Gobernanza y Justicia*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. https://www.focal.ca/pdf/cuba_Aguilar_Gobernanza%20y%20Justicia_Abril%2021%202005_Mexico.pdf
- Aligica, P., y Tarko, V. (2012).** Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance international journal of policy and institution*, 25, 237-262.
- Andréu Abela, J. (2002).** Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. *Documentos de Trabajo: Serie Sociología*, 1-34.
- Araral, E. (2014).** Ostrom, Hardin and the commons: A critical appreciation and a revisionist view. *Environmental Science & Policy*, 36, 11-23. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.07.011>
- Avilés, H. (2021).** *Gobernanza en el Programa de Desarrollo Territorial de Zona de Rezago Costa Araucanía: Un Estudio de Caso desde una Mirada Multiescalar y Multinivel*. Tesis de magister no publicada. Universidad de La Frontera.
- Bevir, M. (2007).** *Governance, Encyclopedia of governance*. SAGE Publications.
- Boisier, S. (2007).** *América Latina en un medio Siglo (1950/2000): el desarrollo ¿Dónde estuvo?*. Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social.
- Borja, J. (1987).** *Repositorio CEPAL*. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a385b2e8-305b-4ad2-9263-c77131dfab3f/content>
- Cea, J. L. (1997).** Hacia el Estado regional en Chile. *Revista Chilena de Derecho*, 24 (2), 337-351.
- De Tocqueville, A. (2007).** *La Democracia en América*. Akal.
- Falletti, T. (2006).** Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Revista de Ciencias Sociales*, 46 (183), 317-352.
- Farinós, J. (2008).** Gobernanza Territorial para el Desarrollo Sostenible: Estado de la Cuestión y Agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 11-32.
- Fernández, J. R. (2005).** El Desarrollo de Buen Gobierno en el Territorio: Experiencias y Desafíos para la Descentralización, el Desarrollo y la Coordinación y Cooperación Territorial. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile: CLAD. <https://repositorio.cidim.esap.edu.co/bitstream/handle/20.500.14471/8932/6676-1.pdf?sequence=1>
- Fernández, M., y Weason, M. (15 de mayo de 2021).** *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina*. www.rimisp.org/wp-content/files_mf/13596570249.pdf
- Finot, I. (2001).** Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. *Publicación CEPAL/UN*, 1-133.
- Franco, F. (2017).** La fragmentación del Estado en Chile y la gestión de las políticas públicas. *Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y acción Pública*, 4(1), 47-70.
- Fuini, L. L. (2012).** Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. *Interações (Campo Grande)*, 13, 93-104.
- Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado. (2017).** *Descentralización 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile Necesita: un desafío país*. Ediciones Universidad de La Frontera.
- García Ojeda, M. (2014).** *Accountability, cumplimiento y políticas públicas: una propuesta teórica de diseño institucional y un estudio de caso en la región de La Araucanía, Chile*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Gibson, C., Ostrom, E., y Ahn, T. (2000).** The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey. *Ecological economics*, 32 (2), 217-239.
- Hawkins, C. V., Kwon, S. W. y Bacc, J. (2016).** Balance between local economic development and environmental sustainability: A multi-level governance perspective. *International Journal of Public Administration*, 39(11), 803-811.
- Hooghe, L., Marks, G. y Gary, W. (2001).** *Mul-*

ti-level governance and European Integration. Rowman & Littlefield.

- Instituto Nacional de Estadística (2017).** *Censo de Población y Vivienda*. Instituto Nacional de Estadísticas. <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R09>
- Jara, C. (2006).** La Gestión Territorial Integrada: una estrategia a partir del mejoramiento de la gestión. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Kiser, L., y Ostrom, E. (2000).** The Three Words of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. En M. D. McGinnis (Ed.), *Polycentric Games and Institutions: Reading from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (pp. 56-88). University of Michigan Press.
- Martin-Crespo, M. (2007).** El muestreo en la investigación cualitativa. *Nure investigación*, 27, 1-5.
- Mayntz, R. (2006).** Nuevos desafíos de la teoría de Governance. En A. C. I Martínez (Coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 1-266). Instituto Nacional de Administración Pública.
- McGinnis, M. D. (2011).** An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: A Simple Guide to a Complex Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 169-183.
- McGinnis, M. D. (2016).** Polycentric Governance in Theory and Practice: Dimensions of Aspiration and Practical Limitations. *SSRN*, 5. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3812455>
- Mejía, J. (2000).** El muestreo en la investigación cualitativa. *Investigaciones sociales, IV* (5), 165-180.
- Míguez, G., Ballesteros, M., y Gonzalez, R. (2015).** A economía política de Elinor Ostrom: análisis institucional, comunes y gobernanza policéntrica. *Revista española de ciencia política*, 13-40.
- Ministerio del Interior. (2001).** *El Chile Descendralizado Que Queremos un proyecto de todos*. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/347>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (10 de Mayo de 2021).** *Establece plan de desarrollo para territorios rezagados*. Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.leychile.cl/N?i=1065063&f=2015-06-26&p=>
- Moreno, I. L. (2006).** *Guía para la investigación cualitativa: etnografía, estudio de caso e historia de vida*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- North, D. (2001).** *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2009).** *Estudios Territoriales de la OCDE: Chile 2009*. Ministerio de Interior.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (18 de Marzo de 2021).** *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)* <https://www.oecd.org/economy/surveys/Chile-2018-OECD-economic-survey-Spanish.pdf>
- Ostrom, E. (1999).** Coping with tragedies of the commons. *Annual review of political science*, 2(1), 493-535.
- Ostrom, E. (2009).** *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Facultad de Ciencias Económicas, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ostrom, E. (2015).** *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., y Warren, R. (1961).** The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *The American political science review*, 55 (4), 831-842.
- Pierre, J., y Peters, B. (2005).** *Governing complex societies: Trajectories and scenarios*. Palgrave Macmillan.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (January de 1997).** *Reconceptualizing governance*. <https://digitallibrary.un.org/record/d/268781?ln=en>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (10 de mayo de 2021).** *undp.org*. undp.org: https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/06/undp_cl_gobernabilidad_Informe-Auditor%C3%ADa-a-la-Democracia_2014.pdf

- Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (20 de Marzo de 2021).** *RIMISP Informe Latinoamericano 2011.* <https://rimisp.org/informelatinoamericano/index.php/2018/01/30/informe-2011/>
- Salazar, G. (2011).** *En el Nombre del Poder Popular Constituyente.* LOM Ediciones.
- Serrano, C. (12 de Mayo de 2011).** *Gobernanza para el desarrollo económico territorial en América Latina.* Centro Latinoamericana para el Desarrollo Rural - RIMISP: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/files_mf/13596570249.pdf
- Stake, R. E. (1998).** *Investigación con estudio de casos.* Ediciones Morata.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009).** *Bases conceptuales sistema de información de identificación y estímulo de buenas prácticas para el desarrollo de los territorios.* Subdere.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2012).** *Estudio Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento.* SUBDERE.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2017).** *Plan de desarrollo para territorios rezagados: programa piloto y propuesta de política pública.* SUBDERE.
- Valenzuela Van Treek, E. (2015).** *Descentralización Ya Conceptos, Historia y Agenda.* RIL Editores.
- Valenzuela Van Treek, E. (2017).** *Combates (in) útiles por la descentralización en Chile.* Ediciones y Publicaciones El Buen Aire S.A.
- Veliz, C. (2014).** *The Centralist Tradition of Latin America.* Princeton University Press.
- Von Baer, H. (2006).** Descentralización: imperativo para el desarrollo humano y territorial equilibrado con gobernabilidad, en un contexto de globalización. Una mirada desde Chile. *Cuadernos de Administración*, 9-40.
- Zurbriggen, C. (2011).** Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38) 39-64.

Gobernanza local de las políticas de infancias y adolescencias en el Gran Buenos Aires, Argentina

Carolina Foglia

Universidad Nacional de General Sarmiento,

Instituto del Conurbano

cfoglia@campus.ungs.edu.ar

<https://orcid.org/0000-0001-7810-5633>

Resumen

Los gobiernos municipales en Argentina desarrollan desde fines del siglo pasado una agenda compleja y diversa, dentro de la cual se instaló la problemática de la niñez y la adolescencia. Esta inscripción se vincula con un proceso de cambio normativo en este campo que derivó en profundas transformaciones en la estructura de procesamiento de la política. En este artículo analizamos la gestión local de las políticas de niñez y adolescencia en municipios del Gran Buenos Aires, entre 2019-2020, a la luz del cambio promovido por las nuevas legislaciones. La metodología se basa en la estrategia de casos múltiples, tomando como casos cada uno de los 24 municipios de esa región. En este marco, se efectuaron entrevistas a funcionarios/as municipales y se analizaron fuentes documentales diversas. El abordaje evidencia la emergencia de un nuevo patrón de gestión local en el campo analizado, organizado en base a los principios de la gobernanza multinivel y participativa.

Palabras clave: gestión municipal, infancias, redes, participación, relaciones intergubernamentales.



Fecha recepción: 31-05-2024

Fecha aceptación: 02-09-2024

Local governance of childhood and adolescent policies in Greater Buenos Aires, Argentina

Abstract

Since the end of the 20th century, municipal governments in Argentina have developed complex and diverse agendas, incorporating problems associated with childhood and adolescence. Their emergence in municipal agendas is linked to a process of regulatory change, resulting in profound transformations in the policy process's structure. This article analyzes the municipal role in childhood and adolescent policies in Greater Buenos Aires between 2019 and 2020, considering the change promoted by the new legislation. The methodology is based on the multiple case strategy, analyzing 24 municipalities. Interviews were held with municipal functionaries and documentary sources were analyzed. The analysis shows the emergence of a new local management pattern in this field based on the principles of multilevel and participatory governance.

Keywords: municipal management, childhood, networks, participation, intergovernmental relations.

Cómo citar este artículo

Flogia, C. (2024). Gobernanza local de las políticas de infancias y adolescencias en el Gran Buenos Aires, Argentina. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(44), 108-131. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74853>

Desde la reforma del Estado nacional argentino en la década de 1990, los gobiernos municipales han incrementado su intervención en la formulación e implementación de políticas públicas. Este proceso ha ampliado, diversificado y complejizado las cuestiones que deben abordar, generando transformaciones significativas en las estructuras de gestión local.

Entre los asuntos emergentes que han ganado relevancia en el ámbito municipal se encuentran las problemáticas relacionadas con las infancias y adolescencias. En este campo, los últimos 15 años han sido testigos de profundos cambios normativos que no solo han transformado la manera de concebir a los niños, niñas y adolescentes (NNA), sino que también han modificado la estructura institucional de las políticas públicas, configurando un nuevo paradigma de intervención basado en la promoción y protección de derechos.

Estas transformaciones han dado lugar a un escenario que puede analizarse desde la perspectiva de la gobernanza local. Este término hace referencia a una modalidad de gobernar y gestionar caracterizada por estructuras multicéntricas, integradas por redes intergubernamentales —multinivel e intersectoriales— y coaliciones entre el Estado y actores no estatales (Blanco et al., 2018; Criado, 2016).

En este artículo, nos proponemos caracterizar y analizar la gobernanza local de las políticas de niñez y adolescencia en los municipios del Gran Buenos Aires (GBA) durante los años 2019 y 2020, tomando como eje el cambio de paradigma promovido por las nuevas legislaciones en esta materia.

El GBA está compuesto por 24 municipios de la provincia homónima que rodean a la Ciudad de Buenos Aires, la capital de la República Argentina, formando conjuntamente la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esta región es el núcleo urbano más poblado del país, con una alta densidad demográfica, lo que genera problemáticas sociales y urbanas características de las grandes aglomeraciones de las periferias de las ciudades latinoamericanas. Estas problemáticas trascienden los límites jurisdiccionales de cada municipio y requieren enfoques integrados para su abordaje¹.

¹ Concentra 15.800.000 habitantes (alrededor del 37% de la población del país) en 13.000 km².

En el ámbito de la niñez y adolescencia, la vida de niños, niñas y adolescentes (NNA) en el GBA está marcada por la pobreza, la vulnerabilidad social y las desigualdades en el acceso a derechos. Aunque estas características no son exclusivas de esta región, en el GBA adquieren una profundidad particular (Observatorio del Conurbano Bonaerense, s.f.). Abordar estas problemáticas demanda que los gobiernos locales articulen esfuerzos con otros niveles gubernamentales y actores sociales. Esto se debe no solo a la complejidad y magnitud de las problemáticas, sino también al esquema segmentado de intervención que caracteriza al GBA. Este esquema está definido por múltiples relaciones entre los gobiernos nacional, provincial y municipal, donde los municipios, tradicionalmente, han ocupado un lugar subordinado, limitado principalmente a la ejecución de políticas diseñadas y financiadas por niveles superiores (Alonso et al., 2016)².

En este contexto, surge la pregunta: ¿la transformación normativa e institucional en el campo de la niñez y adolescencia se traduce, en la escala local del GBA, en cambios en el quehacer estatal y en el modo de gestionar lo público por parte de los municipios en esta materia?

La hipótesis de este estudio plantea que el cambio de paradigma en el campo de la niñez y adolescencia promueve, aunque con matices, un nuevo patrón de gobernanza local en el GBA. Este nuevo patrón se refleja en la gestión de diversas políticas públicas nacionales, provinciales y municipales que se implementan a escala local.

El trabajo está estructurado en varias secciones. Además de esta introducción, incluye un apartado dedicado a la metodología utilizada, seguido de un marco teórico-conceptual que recupera los principales elementos de la gobernanza local multinivel y participativa. A continuación, se presenta un encuadre sobre el rol de los gobiernos locales en Argentina y la incorporación de la cuestión de las infancias y adolescencias en sus agendas. Posteriormente, se analiza, a partir de información empírica, el despliegue de las políticas de niñez y adolescencia en los municipios del GBA. Finalmente, se cierra con un conjunto de conclusiones que destacan los principales elementos estructurantes de la gobernanza local en la región.

² Argentina es un país federal organizado en tres niveles de gobierno - nacional, provincial y municipal- cada uno con autonomía política, administrativa y financiera y con potestades exclusivas y complementarias.

Consideraciones Metodológicas

La metodología utilizada en este estudio se basa en la estrategia de casos múltiples (Ponce Andrade, 2018; Rule y Mitchell, 2015; Yin, 1994), que permite analizar conjuntamente un conjunto de casos para explorar un fenómeno o condición general. En este trabajo, los casos seleccionados corresponden a los 24 municipios que conforman el GBA. La pertenencia de estos municipios al área metropolitana les confiere características sociales, económicas, institucionales y políticas específicas, delimitando así el universo de análisis y situando el estudio en un contexto particular.

Aunque algunos autores, como Ragin (1992), consideran que el estudio de casos múltiples es esencialmente un método comparativo, este trabajo no realiza una comparación *stricto sensu*. En cambio, se toma cada caso como un instrumento (Stake, 1995) para comprender cómo se gestionan los asuntos públicos en un área específica de política social dentro del conjunto regional. Este enfoque permite profundizar en el tema general y facilita la generalización interna de los hallazgos al conjunto de la región.

La perspectiva adoptada es sincrónica y a escala, radiografiando el escenario vigente en los 24 municipios del GBA durante el periodo 2019-2020. Las unidades de análisis son los organismos municipales responsables de la niñez y adolescencia, y el objeto de estudio son las políticas que despliegan. Estas políticas incluyen una variedad de iniciativas, tales como planes, programas, proyectos, dispositivos u otros instrumentos, dirigidas a prevenir la vulneración de derechos o a promover su vigencia para la población de niños, niñas y adolescentes del municipio.

Se incluyen todas las iniciativas gestionadas por los organismos municipales, independientemente del nivel de gobierno en el que se originaron y diseñaron, dado que la complejidad interjurisdiccional de las políticas estatales en el GBA exige considerar este universo amplio. Dos criterios orientaron la selección de las iniciativas:

- Vigencia al momento del trabajo de campo: Esto asegura que se analicen políticas activas, proporcionando una “fotografía” del escenario en un momento temporal específico.
- Antigüedad mínima de un año: Esto evita sesgos al excluir iniciativas de corta duración que no alcanzaron un desarrollo efectivo o cuya gestión no puede ser evaluada de manera clara.

Este enfoque permite un análisis profundo de la gestión pública en el ámbito de la niñez y adolescencia, considerando las particularidades de cada municipio y la complejidad de la trama interjurisdiccional en la región.

Para abordar la multiplicidad de casos y objetos de análisis, se consideraron dimensiones comparables basadas en el marco teórico de la gobernanza. Estas dimensiones incluyen dos elementos constitutivos fundamentales: el entramado multinivel y la participación de actores no estatales, ambos analizados a lo largo del ciclo completo de procesamiento de las políticas públicas. Sin embargo, el enfoque no profundiza en experiencias específicas de implementación ni en la evaluación detallada del despliegue territorial de las políticas analizadas.

Dado que en el nivel municipal de Argentina existe una carencia de información sistematizada, la investigación requirió un intenso proceso de producción primaria de datos. En este contexto, se realizó un relevamiento de campo entre los años 2019 y 2020 que incluyó: i) 26 entrevistas semiestructuradas con los/las responsables de los organismos de niñez y adolescencia de los municipios del GBA. Estos/as funcionarios/as fueron entrevistados/as en su calidad de informantes clave, ya que ocupan los cargos más altos en los organismos específicos y poseen un conocimiento integral de las políticas existentes y del entramado de su gestión. ii) Procesamiento de material documental diverso relacionado con políticas nacionales, provinciales y municipales. Este corpus incluyó aproximadamente 100 documentos, entre los que se encuentran normativas, convenios, páginas web, folletos, redes sociales institucionales, informes de gestión, guías de programas y recursos, relevamientos de experiencias, artículos periodísticos y otros materiales relevantes.

Tanto las entrevistas como el material secundario fueron utilizados como fuentes de información para elaborar las tablas que se presentan más adelante, las cuales sintetizan los hallazgos del relevamiento.

Para organizar y sistematizar el gran volumen de información recopilada, se desarrollaron matrices que permitieron registrar y sintetizar las dimensiones clave de análisis vinculadas a la gobernanza local. Este enfoque metodológico garantizó una representación sintética y comprensible de los datos, facilitando su interpretación y uso en el aná-

lisis del entramado multinivel y la participación de actores no estatales en la gestión de políticas públicas de niñez y adolescencia en el GBA.

La Gobernanza Local como Nuevo Modo de Gestión en Red

Los procesos de transformación sociopolítica ocurridos durante las últimas décadas del siglo XX cuestionaron las formas tradicionales de gobernar y gestionar lo público, centradas exclusivamente en los aparatos político-institucionales. Según Aguilar Villanueva (2018), el Estado comenzó a enfrentar limitaciones en su capacidad de autosuficiencia y omnisciencia, generándose un “desajuste entre demanda social y respuesta gubernamental” (p. 23).

En este contexto, se hizo evidente que los procesos de toma de decisiones ya no dependen exclusivamente de un único actor, sino que requieren una coordinación en red que involucra a diversos sectores, niveles de gobierno y tipos de actores (Subirats, 2022). Este cambio dio lugar al concepto de gobernanza como un nuevo modelo de gestión.

El ámbito local ha sido un eje central en los estudios sobre gobernanza. La noción de nuevo municipalismo (Blanco et al., 2018; Roth et al., 2019) resalta la relevancia de la esfera local como promotora de alternativas y espacios compartidos para la construcción de una esfera pública. Esta perspectiva destaca la interacción entre múltiples actores, incluidos los institucionales, asociativos, mercantiles y comunitarios (Martínez Moreno et al., 2019; Tellería Herrera y Lekue, 2020).

En el nivel local, dos aspectos fundamentales de la gobernanza adquieren relevancia:

- **Gobernanza multinivel:** Este enfoque se centra en la coordinación vertical entre actores de distintos niveles de gobierno, reconociendo que los gobiernos centrales no pueden monopolizar la resolución de los complejos problemas contemporáneos (Birch, 2019). En este modelo, las relaciones entre niveles de gobierno se enmarcan en instituciones policéntricas y no jerárquicas, donde se comparten problemas y se desa-

rollan soluciones conjuntas. Los vínculos en la gobernanza multinivel no se limitan a pactos legales, sino que incluyen negociaciones, redes políticas y cooperación (Subirats, 2021).

- **Gobernanza participativa:** En esta dimensión, la participación se entiende como el conjunto de mecanismos que permiten la intervención de la sociedad en las estructuras estatales y en las políticas públicas (Parés, 2009). Esto implica la construcción de diferentes tipos de redes, como partenariados público-privados y redes sociales basadas en experiencias participativas, democracia deliberativa e involucramiento cívico (Bassoli, 2010).

En síntesis, la gobernanza se conceptualiza como un modelo de gestión en red que opera bajo dos lógicas de integración fundamentales: i) las redes intergubernamentales o de gobernanza multinivel, que desafían el monopolio tradicional del Estado-nación; y ii) las redes público-privadas y participativas, que cuestionan la rígida separación entre el sector público y el privado.

Ambas lógicas encuentran su expresión más consolidada en el ámbito local, donde se articulan las complejidades de la gestión pública contemporánea con la participación activa de múltiples actores.

Los Gobiernos Locales Argentinos y la Agenda de Niñez y Adolescencia

A partir de mediados de la década de 1990, los gobiernos municipales en Argentina comenzaron a asumir responsabilidades de mayor complejidad y diversidad que las tradicionalmente asignadas (Cravacuore, 2016). Este cambio se produjo en un contexto de transformaciones económicas y sociales que impactaron profundamente en los territorios. Como resultado, los municipios se convirtieron en actores clave en el ámbito de la asistencia social, enfrentando las consecuencias de la pobreza y el desempleo y desempeñando un papel esencial en la contención del conflicto social.

El deterioro social y económico se dio en el marco de un proceso de reforma del Estado centrado en la descentralización de funciones

desde el nivel nacional hacia los subnacionales. En este esquema, los niveles subnacionales quedaron a cargo de funciones que implican una relación más directa con la población, mientras que el gobierno nacional se reservó el diseño, financiamiento y supervisión de las políticas (Cao y Rubins, 2001; Cao, 2020). Los municipios, como resultado, asumieron la gestión operacional directa de muchas de estas funciones, incrementando su protagonismo en la gestión estatal del país.

Desde entonces, los municipios han ampliado significativamente sus esferas de actuación, incorporando nuevas cuestiones a sus agendas (Cravacuore, 2007). En el ámbito social, comenzaron a desarrollar políticas de promoción orientadas a colectivos específicos como la tercera edad, personas con discapacidad, género, niñez y adolescencia, entre otros. Estas políticas, sin embargo, requieren una constante interrelación con diferentes niveles y sectores de gobierno, lo que no está exento de conflictos y solapamientos en la gestión.

La inclusión de la temática de niñez y adolescencia en la agenda local está estrechamente relacionada con los cambios en los marcos normativos nacionales y provinciales. Un hito fundamental fue la sanción, a mediados de los 2000, de la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de Derechos de NNA. Esta legislación marcó un punto de inflexión al establecer un nuevo paradigma, rompiendo con la hegemonía de un modelo de intervención centrado en el Poder Judicial, que había prevalecido durante el siglo XX bajo el amparo de la Ley de Patronato de Menores.

Esta normativa se dirigía a un subconjunto específico de NNA, denominados “menores”, provenientes de las clases populares, considerados en peligro moral y material. Bajo esta perspectiva, se entendía que sus comportamientos, al igual que los de sus familias, no se ajustaban a los cánones de sociabilidad y crianza de la época. En este marco, el juez asumía un rol omnicompetente, actuando como tutor encargado de disciplinar, neutralizar y corregir al “menor”, concebido como objeto de intervención estatal (Daroqui y López, 2012).

La nueva legislación introdujo dos transformaciones significativas:

- Reconocimiento de NNA como sujetos de derecho: En consonancia con la Convención Internacional de los Derechos

del Niño, suscrita por Argentina en los años 90, se abandonó la noción de “menor objeto” del paradigma anterior. Este cambio implicó superar la visión tutelarista y paternalista del Patronato, así como las intervenciones judicializantes ante carencias socioeconómicas y las prácticas punitivas de institucionalización. En lugar de estas, la ley pone énfasis en la promoción, protección y garantía del ejercicio pleno de los derechos, fortaleciendo el rol de la familia como núcleo básico de la sociedad (Barna, 2013; Magistris y Litichever, 2013).

- Creación de un Sistema de Protección Integral de Derechos: Este sistema está compuesto por organismos nacionales, provinciales y municipales de diferentes poderes del Estado, articulados con sectores de política pública como salud, educación, seguridad, género y justicia, tanto de gestión estatal como privada. La estructura del sistema se fundamenta en la descentralización, asignando a las provincias la tarea de sancionar normativas específicas, diseñar áreas, servicios y políticas en sus jurisdicciones, y coordinarse con los municipios y la sociedad civil local (SENAF, 2020; Stuchlik, 2012).

La provincia de Buenos Aires, en sintonía con el cambio normativo nacional, sancionó en 2005 la Ley N° 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Esta normativa también redistribuyó competencias entre los poderes del Estado, limitando el rol del Poder Judicial y transfiriendo a las áreas sociales del Poder Ejecutivo la responsabilidad de garantizar los derechos de NNA. Como resultado, se crearon diversos organismos en la jurisdicción provincial y se implementó una reorganización territorial que desconcentró la intervención mediante un entramado amplio de actores y dispositivos territoriales de nivel provincial y local. Este proceso asignó nuevas responsabilidades y redefinió las relaciones entre estos actores, otorgando a los municipios un papel central en la construcción de institucionalidad propia en esta materia (Foglia et al., 2021).

Un aspecto clave del nuevo diseño es la lógica de la corresponsabilidad y la integralidad en el abordaje de las problemáticas de la infancia y adolescencia. Este enfoque demanda un trabajo articulado y coope-

rativo entre los diferentes actores involucrados en la gestión social de la niñez, incluyendo organismos estatales, familias y asociaciones locales (Goldstein, 2018). La responsabilidad estatal, ineludible en la garantía de derechos, se complementa con el compromiso y participación de otros sectores de la sociedad, promoviendo un modelo de gestión compartida.

En el próximo apartado, se analizan las políticas desplegadas por los municipios del Gran Buenos Aires en materia de niñez y adolescencia. Este análisis abarca tanto las iniciativas de diseño propio como aquellas desarrolladas por otros niveles de gobierno en las que los municipios intervienen en su implementación. A través de este enfoque, se busca comprender los procesos de gobernanza local que estructuran la gestión de estas políticas y el entramado de relaciones entre los distintos actores en el ámbito territorial.

Gobernanza Local de las Políticas de Niñez y Adolescencia en el Gran Buenos Aires

En este apartado se analizan las políticas de niñez y adolescencia que se implementaban en los municipios del GBA al momento del relevamiento, realizado entre 2019 y 2020. Estas políticas se dividen en dos grandes universos: aquellas de origen y diseño nacional y provincial, y las de elaboración local. Esta organización permite identificar las dinámicas específicas de gobernanza que surgen en cada ámbito.

Políticas Nacionales y Provinciales

El relevamiento identificó siete políticas diseñadas en el ámbito provincial y una en el nacional, con participación activa de los gobiernos municipales. Estas iniciativas reflejan una estructura de gobernanza multinivel que articula distintos niveles de gobierno e involucra, en ciertos casos, a actores no estatales.

La Tabla 1 describe las principales características de estas políticas, especificando su modalidad de gestión y considerando dos aspectos clave para entender la gobernanza local: la trama multinivel y la parti-

cipación de actores no estatales. Este análisis explica cómo los distintos niveles de gobierno asumen roles específicos en el diseño y la ejecución de las políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, y cómo los actores no estatales contribuyen a estos procesos.

La Tabla 2 detalla la distribución de estas políticas en los 24 municipios del GBA, enfocándose en las que involucran directamente a los gobiernos locales. Esta información complementa la presentada en la primera tabla, describiendo con precisión las funciones de cada municipio y el rol que cumplen los actores no estatales en la implementación de estas políticas. Este enfoque permite observar cómo cada municipio articula esfuerzos para abordar las problemáticas locales relacionadas con la niñez y adolescencia.

El trabajo de campo realizado permitió identificar que en el GBA se desarrollan diversas iniciativas supralocales dirigidas a abordar problemáticas en el campo de la niñez y adolescencia. Estas iniciativas requieren la intervención activa de los gobiernos locales, lo que implica la participación de estructuras y equipos técnicos municipales para su implementación. En total, se registraron 93 iniciativas de escala supra-municipal distribuidas entre los 24 municipios de la región.

Estas políticas operan bajo una coordinación vertical que involucra a diferentes actores estatales, como el Ministerio Provincial a través de la Subsecretaría de Políticas Sociales y el Organismo de Niñez y Adolescencia, y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Los organismos de niñez municipales actúan como articuladores fundamentales en esta estructura, evidenciando una dinámica que responde al concepto de gobernanza multinivel. Los gobiernos centrales —nacionales y provinciales—, aunque responsables del diseño y financiamiento de estas iniciativas, dependen de la articulación con los gobiernos municipales para su implementación efectiva en los territorios.

Las relaciones interjurisdiccionales entre los diferentes niveles de gobierno se desarrollan principalmente bajo un marco formal. Como se detalla en la Tabla 1, la implementación de estas políticas en el ámbito local se institucionaliza a través de la firma de convenios de cooperación. Estos convenios definen las responsabilidades y obligaciones de cada actor involucrado y establecen los mecanismos para la supervisión y rendición de cuentas.

Tabla 1. Características y modalidad de gestión de las políticas de diseño provincial y nacional. 24 municipios del Gran Buenos Aires (2019-2020)

		Niveles de gobierno							
Dimensiones		Nacional (Ministerio de Desarrollo Social, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) ¹	Provinciales (Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Subsecretaría de Políticas Sociales)		Provinciales (Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia-OP-NyA)				
Políticas		Espacios de Primera Infancia - EPI ² (Decreto 574/16)	Unidades de Desarrollo Infantil - UDI (Resolución 390/09)	Responsabilidad Social Compartida - Envión (Res. N° 9/09 y 11/10)	Casas de Encuentro Comunitario - CEC (Decreto N° 1205/16 y Res. 08/17)	Autonomía Joven ³ (Resolución N° 2339/16)	Crianza sin Violencia ³	Operadores de Calle (Resolución 222/12)	Familias Solidarias (Resolución 2782/16)
Objetivos y Destinatarios		Garantizar nutrición, estimulación temprana y promoción de la salud a NNyA de entre 45 días y 4 años.	Favorecer el desarrollo integral de NNyA de hasta 14 años en situación de vulnerabilidad social.	Promover la inserción laboral, educativa, sanitaria y sociocultural de adolescentes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social.	Fortalecer el trabajo de las organizaciones sociales para mejorar el despliegue de programas dirigidos a familias vulnerables.	Generar condiciones propicias para el egreso autónomo de adolescentes de entre 16 y 21 años alojados en instituciones convivenciales o penales.	Promover el desarrollo de los NNyA, estimulando y acompañando a las familias en el proceso de crianza.	Asistir, proteger y restituir derechos vulnerados de NNyA y orientar un proyecto vital en condiciones de dignidad.	Ofrecer un espacio de convivencia familiar temporal a NNyA desvinculados de su grupo familiar o de referencia.
Modalidad de Gestión		Convenio entre nivel nacional y provincial, nivel nacional y municipal o nivel nacional y OSC ⁵	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC.	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC	Convenio entre nivel provincial y el municipal	Convenio entre nivel provincial y municipal o nivel provincial y OSC
Trama multinivel	Rol de la Nación/ Provincia	<ul style="list-style-type: none"> Diseño Asistencia técnica Financiamiento: subsidio inicial para espacio físico + aporte mensual por cada niño asistente Seguimiento, evaluación y contralor 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño Financiamiento a través de becas por cada niño asistente Reparación y puesta en valor de infraestructura local Seguimiento, evaluación y contralor 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño Asistencia técnica Financiamiento a través de becas de jóvenes y tutores y honorarios de equipos técnicos Seguimiento 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño Financiamiento de obras de infraestructura y becas para gastos operativos y de mantenimiento y equipo técnico. Supervisión, evaluación y contralor 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño Financiamiento Supervisión, evaluación y contralor 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño (junto con Unicef Argentina y OS) Acompañamiento. Financiamiento a través de becas Supervisión, evaluación y contralor 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño Capacitación, y asistencia técnica Financiamiento (becas) a los municipios conveniados Supervisión 	<ul style="list-style-type: none"> Diseño Evaluación y selección de las familias voluntarias Financiamiento Supervisión y asesoramiento
	Rol del Municipio	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de proyecto institucional en función de necesidades y demandas de las familias y sus comunidades En 8 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente Gestión territorial: espacio físico, cuidado y educación, nutrición saludable, estimulación temprana, etc. Aporte al financiamiento en 9 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de proyecto institucional en función de las características del territorio local En 8 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente Gestión territorial: provisión de instalaciones, servicio alimentario, realización de actividades educativas y recreativas, controles sanitarios, etc. Aporte al financiamiento en 14 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> En 5 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente Gestión territorial: provisión de sedes, selección de destinatarios y equipos técnicos, provisión de alimentos e insumos y definición de actividades, etc. Aporte al financiamiento en 15 municipios OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (20 municipios) En 12 municipios, además, implementación en articulación con estos 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de proyecto institucional Gestión territorial: provisión de instalaciones, conformación de equipo técnico, desarrollo de actividades, etc. Aporte al financiamiento en 1 municipio 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de proyecto institucional Gestión territorial: coordinación y contratación de equipos técnicos que acompañan estrategias de egreso de los y las jóvenes, provisión de instalaciones, equipamiento y servicios públicos. Aporte al financiamiento en 6 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de proyectos de acompañamiento familiar, espacios de juegos y estrategias de sensibilización y visibilización de buenos tratos. En 6 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente Gestión territorial: provisión de infraestructura, recursos humanos y materiales y desarrollo de actividades Aporte al financiamiento en 10 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> En 5 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente Gestión territorial: conformación de operadores de calle y articulación con actores comunitarios para diseñar estrategias de restitución de derechos Aporte al financiamiento en 7 municipios 	<ul style="list-style-type: none"> Formulación de proyecto institucional En 4 municipios articulación con iniciativa de diseño local preexistente Gestión territorial: conformación de equipo técnico, convocatoria, capacitación, supervisión y acompañamiento de familias voluntarias y atención integral a NNyA. Aporte al financiamiento en 5 municipios.
	Rol de Actores No Estatales	<ul style="list-style-type: none"> OS. Implementación en articulación directa con la Nación (22 municipios) En 3 municipios, además, implementación en articulación con estos 	<ul style="list-style-type: none"> OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (24 municipios) En 12 municipios, además, implementación en articulación con estos 	<ul style="list-style-type: none"> OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (20 municipios) En 12 municipios, además, implementación en articulación con estos 	<ul style="list-style-type: none"> OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (23 casos) 	<ul style="list-style-type: none"> OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (2 casos) En 5 municipios, además, implementación en articulación con estos 	<ul style="list-style-type: none"> OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (2 casos) En 5 municipios, además, implementación en articulación con estos 	<ul style="list-style-type: none"> OS. Implementación en articulación directa en 6 municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> OS. Implementación en articulación directa con la Provincia (6 casos) En 1 municipio, además, implementación en articulación con este

¹ En la actualidad se denomina Ministerio de Capital Humano.

² En la provincia de Buenos Aires articula su despliegue con el Programa UDI (Resolución Provincial N° 1125/19).

³ Este programa provincial, a partir del 2019, articula con el Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso (Ley N° 27.364) que aporta financiamiento y capacitación a referentes que acompañen a los adolescentes.

⁴ Se ejecuta en el marco del Programa de Fortalecimiento Comunitario para la Inclusión de Niños, Niñas y Adolescentes (Resolución 188/14). En la actualidad se denomina Lazos Comunitarios para las Crianzas.

⁵ La sigla OSC refiere a organización de la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

Los gobiernos provinciales y nacionales desempeñan diversos roles en el marco de las políticas destinadas a la niñez y adolescencia. Entre sus principales responsabilidades se encuentran el diseño programático, la evaluación de proyectos institucionales locales, la asistencia técnica y capacitación, el monitoreo y seguimiento, y la provisión de recursos necesarios para el desarrollo de las iniciativas. Por su parte, los gobiernos locales se centran principalmente en la implementación de estas políticas, asumiendo la responsabilidad de su ejecución. En este sentido, proporcionan instalaciones, seleccionan y contratan equipos técnicos, desarrollan actividades y proveen bienes, y determinan a los destinatarios de las políticas, entre otras funciones clave.

Sin embargo, el papel de los gobiernos locales no se limita a ser simples ejecutores. Como se detalla en la Tabla 1, el diseño de varios programas nacionales y provinciales abre un espacio para que los municipios intervengan en la elaboración de propuestas. En muchos casos, los municipios deben formular y presentar proyectos institucionales a los organismos supralocales, quienes se encargan de su evaluación. Estos proyectos definen objetivos, actividades y pautas de funcionamiento ajustadas a las condiciones específicas de cada territorio.

En algunos casos, los municipios trabajan siguiendo estrictamente los lineamientos de los programas, mientras que en otros adaptan y redirigen las políticas en función de las necesidades particulares de su jurisdicción. Un ejemplo ilustrativo es el programa Operadores de Calle en el Municipio de Hurlingham, que fue reorientado para abordar las problemáticas de niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Este tipo de ajustes exige que los gobiernos locales establezcan acuerdos con los niveles centrales para redirigir las líneas programáticas formalmente establecidas hacia poblaciones o problemáticas específicas.

Este proceso refleja un segundo tipo de relación entre niveles de gobierno, más sustantiva y dinámica, donde los municipios no solo ejecutan políticas diseñadas desde instancias superiores, sino que también negocian y adaptan las intervenciones a las realidades locales, ejerciendo un rol propositivo dentro de la estructura de gobernanza multinivel.

En la misma línea, se observa que en casi la totalidad de las políticas supralocales (6 de 8) y en un número significativo de municipios (18), las iniciativas provinciales y nacionales se entrelazan con políticas municipales ya existentes, la mayoría de las cuales habían sido desarro-

Tabla 2. Distribución de políticas nacionales y provinciales. 24 municipios del Gran Buenos Aires (2019-2020)

Municipio	Cantidad y denominación de las políticas	Participación en la implementación Cantidad de políticas	Rol del gobierno local		Participación de actores no estatales
			Articulación con políticas de diseño municipal Cantidad de políticas	Aporte financiero del gobierno local Cantidad de políticas	Cantidad de políticas
Almirante Brown	5 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, Operadores de Calle y UDI	5	1	4	2
Avellaneda	4 Envión, EPI, Operadores de calle y UDI	4	2	3	1
Berazategui	1 UDI	1	Sin articulación	1	Sin participación
Esteban Echevarría	2 Envión y UDI	2	1	1	2
Ezeiza	3 Crianza sin violencia, Envión y UDI	3	Sin articulación	2	Sin participación
Florencio Varela	2 Envión y UDI	2	Sin articulación	1	2
General San Martín	8 Autonomía Joven, CEC, Crianza sin Violencia, EPI, Familias Solidarias, Operadores de calle y UDI	8	6	7	5
Hurlingham	4 Crianza sin violencia, Envión, EPI y Operadores de calle	4	2	3	2
Ituzaingó	3 Envión, EPI y UDI	3	1	3	Sin participación
José C. Paz	1 Envión	1	Sin articulación	1	1
La Matanza	3 Envión, Familias Solidarias y Operadores de Calle	3	2	2	3
Lanús	6 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Operadores de Calle y UDI	6	1	5	2
Lomas de Zamora	5 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, Operadores de Calle y UDI	5	1	2	2
Malvinas Argentinas	2 Envión y UDI	2	1	1	1
Merlo	3 Envión, EPI y UDI	3	2	2	1
Moreno	6 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Familias Solidarias y Operadores de Calle	6	3	4	5
Morón	7 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Familias Solidarias, Operadores de Calle y UDI	7	1	5	3
Quilmes	3 Crianza sin Violencia, Envión y Operadores de Calle	3	1	2	3
San Fernando	1 Envión	1	1	1	1
San Isidro	4 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, EPI y Envión	4	1	2	2
San Miguel	8 Autonomía Joven, CEC, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Familias Solidarias, Operadores de Calle y UDI	8	5	6	1
Tigre	Sin políticas supralocales	No corresponde	No corresponde	No corresponde	No corresponde
Tres de Febrero	7 Autonomía Joven, Crianza sin violencia, Envión, EPI, Familias Solidarias, Operadores de Calle y UDI	7	Sin articulación	4	2
Vicente López	5 Crianza sin violencia, Envión, EPI, Operadores de Calle y UDI	5	4	5	Sin participación
Total	23 municipios, 93 iniciativas	23 municipios, 93 iniciativas	18 municipios, 36 iniciativas	23 municipios, 67 iniciativas	19 municipios, 41 iniciativas

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

lladas previamente a la firma de los convenios para la implementación de las líneas supralocales. Se identificaron 36 casos donde se ensamblan líneas o dispositivos locales con programas nacionales y provinciales, lo que representa aproximadamente el 39% de las políticas supralocales desplegadas en la región.

Este proceso de articulación permite que los fondos provenientes de niveles supralocales complementen líneas de trabajo preexistentes en los municipios. Este complemento financiero y operativo amplía el alcance, la cobertura y la sostenibilidad de las iniciativas locales, a la vez que fortalece los ejes de trabajo propios de cada municipio. Por ejemplo, el Municipio de General San Martín utiliza las becas del programa Crianza sin Violencia para apoyar su política local, el plan de primera infancia Crecer Bien. En La Matanza, el programa Familias Solidarias refuerza la oferta municipal previa denominada Familias Afectivas de Sostén. Un caso similar ocurre en Moreno, donde una línea previa similar al programa provincial Crianza sin Violencia fue integrada en su programa municipal bajo el nombre Crianza, incorporando ejes de trabajo propios que difieren del diseño original provincial.

Incluso en los casos donde no se observa un proceso de redireccionamiento o acople explícito, todos los municipios de la región participan en un esquema de financiamiento mixto. En este modelo, los gobiernos locales complementan los recursos provinciales y nacionales, ya que estos últimos suelen ser insuficientes para abordar la magnitud e intensidad de las demandas locales.

Por otra parte, la mayoría de las iniciativas nacionales y provinciales incluye la articulación con actores no estatales en su implementación. Solo una de las políticas identificadas funciona exclusivamente mediante la colaboración entre el Estado provincial y los municipios, sin incorporar convenios con actores sociales. Sin embargo, en muchos municipios conveniados, se desarrollan estrategias territoriales articuladas con actores comunitarios, lo que permite confeccionar enfoques más integrales y efectivos para la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, el trabajo de campo permitió identificar que en casi todos los municipios, con la excepción de cuatro, al menos una de las iniciativas se desarrolla mediante la articulación con actores no esta-

tales. Estas colaboraciones involucran principalmente a organizaciones sociales de base territorial, como sociedades de fomento, comedores, jardines comunitarios, centros juveniles y culturales. Estas organizaciones poseen un conocimiento profundo de las necesidades del territorio y cuentan con una amplia trayectoria en la gestión de servicios sociales en la región.

En el marco de las políticas de niñez y adolescencia, estas organizaciones participan activamente en su ejecución. Sus aportes incluyen la provisión de instalaciones, la selección de destinatarios, la definición de actividades, la difusión de propuestas y la coordinación con los efectores estatales para implementar estrategias que garanticen derechos. De las iniciativas relevadas, aproximadamente el 45% (41 de 93) involucran a estos actores en su procesamiento, lo que refleja su creciente relevancia en la gestión de políticas públicas destinadas a la infancia y adolescencia

Políticas de Diseño Municipal

Ahora presentaremos las características del despliegue de iniciativas de formulación municipal en el GBA. Fortaleciendo la densa malla de políticas de diseño supralocal se desarrolla complementariamente un escenario local de intensa productividad propia en donde los gobiernos locales elaboran diferentes iniciativas para dar respuesta a problemas específicos del campo y son responsables de su implementación y financiamiento (al cual pueden acoplar recursos de otros niveles de gobierno).

La Tabla 3 sintetiza el panorama regional, destacando el papel de los gobiernos supralocales y la participación de actores no estatales en la gestión de políticas de niñez y adolescencia en el GBA. Una primera observación es que en los 24 municipios se desarrollan 66 políticas de diseño local, orientadas tanto a intervenir en situaciones de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA) como a garantizar su vigencia.

Estas políticas se originan y diseñan en el ámbito municipal, se implementan mediante efectores locales y se financian mayoritariamente con recursos propios. Este dato evidencia un rol activo y autónomo de los gobiernos locales, en línea con el protagonismo que han adquirido en las últimas décadas en la política social.

En estas políticas locales, la articulación con iniciativas provinciales y nacionales se observa principalmente en el ámbito del finan-

Tabla 3. Políticas municipales. 24 municipios del Gran Buenos Aires (2019-2020)

Municipio	Cantidad y denominación de programas municipales	Cantidad de programas y rol preponderante (Intervención del gobierno provincial/nacional)	Participación de actores no estatales (Cantidad de programas y rol preponderante)
Almirante Brown	2 Chicos al agua: iniciación acuática para niños. Casa de Niñez: asistencia alimentaria, social y educativa.	1 (financiamiento)	Sin participación
Avellaneda	4 Derecho al juego: promoción de derechos. Derecho a la salud: jornadas de prevención. Centros de niños: acompañamiento. Prevención del delito infanto-juvenil.	Sin intervención	Sin participación
Berazategui	Sin datos	Sin datos	Sin datos
Esteban Echevarría	6 Rincón del niño: juego y recreación. Prevención de la violencia policial. Salud oftalmológica educativa. Atención de salud bucal. Casa del Niño y Centros de Atención Integral: apoyo educativo, talleres y recreación. Noche sin frío: asistencia integral a NNyA en calle.	1 (financiamiento)	3 (implementación)
Ezeiza	1 Casa de Abrigo: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar.	1 (financiamiento)	Sin participación
Florencio Varela	1 Ludoteca: actividades lúdicas y artísticas.	Sin intervención	Sin participación
General San Martín	5 Crece Bien: atención primera infancia. Centros de Cuidado Infantil: promoción del desarrollo infantil. Hogar Evita: institución convivencial. Justicia Penal Restaurativa: estrategias y prácticas restaurativas con adolescentes que han cometido delitos. Responsabilidades compartidas: acompañamiento a adolescentes que egresan de instituciones de encierro o tienen causas penales.	2 (financiamiento)	2 (implementación + diseño)
Hurlingham	1 Casa de Abrigo: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar.	1 (financiamiento)	Sin participación
Iruyaingó	1 Talleres en escuelas.	Sin intervención	Sin participación
José C. Paz	No se registran políticas propias.	No corresponde	No corresponde
La Matanza	7 CreSer: formación de operadores comunitarios. Andar: actividades recreativas, deportivas y culturales. Parlamento Juvenil de Ciudadanía: fomentar la participación de jóvenes. Consejo Municipal del Niño y el Joven: participación de OS. Prevención y Atención de Abuso Sexual Infantil, Ahijar: acompañamiento de los procesos de adopción. Propiciar: acompañamiento a jóvenes que han cometido delitos.	Sin intervención	5 (implementación)
Lanús	1 Casa de Abrigo: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar.	1 (financiamiento)	Sin participación
Lomas de Zamora	3 Acompañar: fortalecimiento institucional de organizaciones comunitarias. Instituciones Educativas Alternativas: educación no formal de niños de 2 a 12 años. Grupo por ellos: acompañamiento de problemáticas familiares.	1 (financiamiento)	2 (implementación)
Malvinas Argentinas	No se registran políticas propias.	No corresponde	No corresponde
Merlo	No se registran políticas propias.	No corresponde	No corresponde
Moreno	6 Supervisión y acompañamiento institucional de NNyA alojados en hogares convivenciales. Acompañamiento Familiar: sostenimiento de la crianza. Adolescencia: acompañamiento a adolescentes con derechos vulnerados. Responsabilidad Penal Juvenil: acompañamiento a jóvenes en conflicto con la ley. Juego con Sentido: espacios de juego en barrios e instituciones. Voluntariado por la Niñez en instituciones convivenciales.	1 (financiamiento)	4 (implementación)
Morón	2 Talleres de grooming y promoción de derechos. Casa de Abrigo municipal: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar.	1 (financiamiento)	1 (implementación)
Quilmes	2 Espacios Abiertos: acompañamiento trayectorias educativas. Estación Plaza: restitución de derechos de NNyA en calle.	2 (financiamiento)	2 (implementación)
San Fernando	3 Jugando conozco mis derechos: actividades plásticas y de expresión. Creando Lazos: acompañamiento de vínculos familiares y prevención de problemáticas. Identidad: registro de NNyA indocumentados.	1 (implementación)	2 (implementación)
San Isidro	8 Centros de Integración y Cuidado Infantil: espacio educativo y de cuidado de primera infancia. Centro de Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana. Hombres Dialogando: acompañamiento a varones padres violentos. Centro de Desarrollo y Fortalecimiento Familiar. Centro Facilitador del Aprendizaje. Grupos Multifamiliares: prevención de violencia familiar. Acompañamiento en adopción. Justicia Penal Restaurativa: abordaje con adolescentes en conflicto con ley penal.	2 (financiamiento)	5 (implementación + diseño)
San Miguel	4 Centros de Desarrollo Infantil Familiar: contención, estimulación, socialización e integración de niños/as. Mil Días: acompañamiento a familias en situación de vulnerabilidad social. Parador para chicos en situación de calle. Hogar convivencial.	3 (financiamiento)	1 (implementación)
Tigre	3 Foros Barriales: talleres con jóvenes de prevención de diversas problemáticas. Casa de Abrigo: alojamiento y cuidado de NNyA separados en forma temporal de su núcleo familiar. Dispositivos grupales de tratamiento para NNyA víctimas de maltrato y abuso.	1 (financiamiento)	1 (implementación)
Tres de Febrero	2 Acompañamiento familiar con NNyA con derechos vulnerados. Responsabilidad Joven: acompañamiento de jóvenes en conflicto con la ley.	1 (financiamiento)	Sin participación
Vicente López	4 Detección precoz de maltrato: talleres de capacitación. Talleres de prevención de violencia en escuelas. Centros Barriales Infantiles y Juveniles: acompañamiento en salud, educación y recreación. Adoptar es posible: acompañamiento a familias y NNyA.	1 (financiamiento)	1 (implementación)
Total	20 municipios 66 iniciativas	16 municipios 21 iniciativas	12 municipios 29 iniciativas

Fuente: Elaboración propia en base a relevamiento.

ciamiento, en continuidad con el ensamble descrito previamente. Este aporte de recursos, identificado en 21 de las iniciativas locales, permite ampliar la cobertura o fortalecer la oferta municipal. Ejemplos destacados de esta mayor integración incluyen las Casas de Abrigo, que reciben apoyo del Organismo Provincial de Niñez y Adolescencia, y los espacios de cuidado para la primera infancia o instituciones socioeducativas que obtienen financiamiento del Programa UDI o del Programa Envión.

En cuanto a la participación de actores no estatales, 29 de las 66 políticas de diseño municipal (43%) involucran a estos actores en su gestión. En su mayoría, estos corresponden a organizaciones sociales de base territorial, como las mencionadas anteriormente. Su participación se centra principalmente en la implementación de las políticas: funcionan como sedes para la ejecución de actividades, desarrollan o coordinan acciones, son destinatarios de propuestas de fortalecimiento o formación, o articulan con los gobiernos locales para implementar estrategias que garanticen derechos de NNA.

Sin embargo, la participación de las organizaciones sociales en el diseño de políticas es escasa, observándose en solo dos municipios. En estos casos, las organizaciones involucradas presentan un perfil más profesional, como colegios de abogados, o bien corresponden a entidades eclesíásticas jerárquicas, como los obispos.

Conclusión

Este trabajo analizó los procesos de gobernanza local en el ámbito de la niñez y adolescencia, un campo que ha ganado relevancia en las agendas municipales del GBA y que, en los últimos años, ha experimentado importantes transformaciones normativas e institucionales. Estas transformaciones han dado lugar a un nuevo paradigma de abordaje basado en la promoción y protección integral de derechos. La investigación se centró en las políticas públicas gestionadas por los organismos locales de niñez y adolescencia de los 24 municipios del GBA durante los años 2019 y 2020.

Una primera observación clave es que la gestión de las políticas de niñez y adolescencia en el GBA no recae en un solo actor, sino que

resulta de una interacción compleja entre diversos niveles de gobierno y actores sociales. Los roles y funciones se complementan e intersectan, configurando un entramado de responsabilidades compartidas. Los niveles nacional y provincial lideran el diseño de las políticas y se encargan de su financiamiento, mientras que los gobiernos municipales asumen un rol central en su implementación.

Sin embargo, la participación de los municipios no se limita a ejecutar lineamientos impuestos desde niveles superiores. Los gobiernos locales muestran márgenes significativos de autonomía, adaptando las elaboraciones programáticas de los niveles nacional y provincial a sus contextos específicos. En algunos casos, utilizan los programas y recursos supralocales para fortalecer líneas de trabajo propias, integrando estos apoyos a su agenda local.

Además, los municipios del GBA exhiben un comportamiento proactivo en este campo, desarrollando un conjunto amplio de iniciativas de diseño propio. Estas iniciativas permiten a los municipios definir ejes y ámbitos de intervención para abordar problemáticas locales identificadas por sus equipos técnicos. Con recursos propios, no solo ejecutan estas políticas, sino que también se responsabilizan integralmente de su gestión.

Este análisis permite afirmar que la asunción de responsabilidades en el campo de la niñez y adolescencia por parte de los gobiernos municipales trasciende el simple cumplimiento de marcos y lineamientos delineados por otros actores. Los municipios desempeñan un rol dinámico y estratégico, en sintonía con el protagonismo que han adquirido en las últimas décadas dentro del proceso de políticas públicas en Argentina.

Por último, las organizaciones sociales desempeñan un papel relevante en la gestión de las políticas de niñez y adolescencia en el Gran Buenos Aires. Estas organizaciones, de base territorial y con profundo conocimiento de las demandas y problemáticas locales, contribuyen en distintas capacidades. En algunos casos, vehiculizan bienes y servicios de los programas con cierta flexibilidad para decidir actividades y destinatarios. En otros, funcionan como interlocutores clave en la elaboración de estrategias de abordaje. Todas estas tareas se concentran principalmente en la etapa de implementación, lo que evidencia rasgos de apertura asociativa en el campo de las políticas públicas.

En síntesis, el análisis revela la necesidad de una coordinación tanto vertical, entre los diferentes niveles jurisdiccionales, como horizontal, con actores no estatales locales. Este patrón de articulación es visible tanto en las iniciativas supralocales implementadas en los municipios en colaboración con los niveles nacional y provincial como en las políticas de diseño local. La estructura de gobernanza que emerge de estas dinámicas se construye complementando los saberes, recursos y capacidades de diversos actores, recuperando la idea de que el Estado, y particularmente el nivel nacional, ya no ejerce un monopolio sobre la acción pública. En este nuevo escenario, la resolución de asuntos colectivos demanda una articulación sociopolítica amplia y multiactoral.

El patrón de gobernanza observado en las políticas de niñez y adolescencia del GBA se configuró a partir de transformaciones jurídicas e institucionales ocurridas a inicios del nuevo milenio. Estas transformaciones sentaron las bases de una nueva forma de gestión, marcadamente diferente del viejo paradigma del Patronato. Aquel modelo, centralizado, jerárquico y concentrado en el nivel provincial y en el Poder Judicial, limitaba cualquier posibilidad de acciones concertadas. En contraste, el nuevo patrón se organiza como un entramado interdependiente, donde organismos de diferentes escalas trabajan de manera articulada y asociativa, otorgando un rol destacado a la sociedad civil local.

En este sentido, las normativas recientes han habilitado una lógica de gestión que se inscribe claramente en el marco de la gobernanza. Este modelo fomenta intervenciones más articuladas y ajustadas a las realidades locales, al tiempo que fortalece el papel de los actores sociales como socios estratégicos en la implementación de políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia.

Este nuevo patrón se sustenta en la demanda normativa de corresponsabilidad entre distintos actores para la construcción de abordajes integrales. El trabajo mancomunado promovido por las instituciones, que involucra a actores estatales y no estatales, tanto dentro como fuera del territorio y en diversos niveles (nacional, provincial y municipal), establece las bases para que estos agentes diseñen y ejecuten estrategias de intervención conjunta. No obstante, el desafío persiste en lograr que estos esquemas de gestión más articulados, observados en las políticas analizadas, impacten significativamente en el conjunto del Sistema de

Protección y Promoción de Derechos de niñez y adolescencia. Asimismo, se requiere que estas prácticas integradoras se expandan a los sistemas de protección social en general, superando la fragmentación sectorial que históricamente ha caracterizado al aparato estatal.

Para avanzar en esta dirección, resulta imprescindible fortalecer el rol rector, directivo y orientador de los organismos de aplicación nacionales y provinciales. Sin embargo, en el actual contexto político-institucional de Argentina, este fortalecimiento no parece figurar como una prioridad, lo que limita las posibilidades de consolidar un sistema más cohesionado y eficaz en la garantía de derechos. Este escenario plantea la necesidad de repensar las prioridades institucionales y las estrategias de articulación para consolidar una gobernanza efectiva en el campo de la niñez y adolescencia.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2018).** La nueva gobernanza pública en J. Castellanos Gutiérrez, C. Sánchez Jáuregui y A. Aguilar Miranda (Coord.), *Tendencias del gobierno y de la administración pública*, (1era edición, pp. 23-41) Prometeo Libros.
- Alonso, G.; Gutierrez, R.; Merlinsky, G.; Besana, P. (2016).** El gobierno municipal frente al desafío de la articulación. *Políticas Sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense, Universidad Nacional de San Martín*, 1.
- Barna, A. (2013)** El sueño de la emancipación normativa. Revisitando los procesos de transformación legislativa hacia las leyes de “protección integral de los derechos de niños”. *VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social* (pp-1-19). Facultad de Filosofía y Letras-, UBA., Buenos Aires.
- Bassoli, M. (2010).** Local Governance Arrangements and Democratic Outcomes (with Some Evidence from the Italian Case). *Governance* 23(3), 485-508. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01491.x>
- Blanco, I., Gomà, R., y Subirats, J. (2018).** El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y análisis de políticas públicas*, 20, 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Birch, E. (2019).** Instituciones para la gobernanza metropolitana: lecciones para las naciones y las partes interesadas. En D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López Moreno y G. Lanfranchi (Eds), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible* (pp.65-68). BID.
- Cao, H. (2020).** La gestión pública en un país federal. Cuadernos del INAP (CUINAP), 1 (28).
- Cao, H. y Rubins, R. (2001).** Administración nacional y administraciones provinciales: similitudes y diferencias. En E. Calvo, J. M. Abal Medina(Eds.), *El federalismo electoral argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 259-271). INAP, Eudeba.
- Cravacuore, D. (2007).** Los municipios argentinos (1990-2005). En D. Cravacuore, e R. Israel (comp.) *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile* (1990-2005) (pp. 25-49). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Universidad Autónoma de Chile.
- Cravacuore, D. (2016).** Gobierno Locales en Argentina. En J. M. Ruano de la Fuente y M. Camilo Vial Cossani (eds.) *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica* (pp.15-40). CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Universidad Autónoma de Chile.

- Criado, J. (2016).** Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 245-275. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Daroqui, A. y López, A. (2012).** Contextos socio-históricos en la construcción y gobierno de «la minoridad» en A. Daroqui; A. López y R. Cipriano García, R. (Coord.), *Sujeto de castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil* (1ª Ed., pp. 49-60). Homo Sapiens Ediciones.
- Foglia, C., Moro, J. y Orizaola, G. (2021).** Políticas de niñez y adolescencia en el Conurbano Bonaerense: agenda y construcción institucional de las áreas de protección. Observatorio del Conurbano Bonaerense. *Políticas-de-niñez-y-adolescencia-en-el-conurbano-bonaerense-1.pdf* (unqs.edu.ar)
- Goldstein, F. (2018).** El Sistema de Protección Integral en la Provincia de Buenos Aires: definición de competencias y capacidades estatales para el gobierno de la infancia y adolescencia. En *Actas X Jornadas de Sociología de la UNLP*. Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Departamento de Sociología.
- Magistris, G. y Litichever, C. (2013).** Transformaciones institucionales en el campo de las políticas sociales para la niñez y la adolescencia. En V. Llobet, (Coord.), *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños y jóvenes*. Biblos.
- Martínez Moreno, R., Cruz Gallach, H., Blanco, I. y Salazar, Y. (2019).** La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, 77(2), e126. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>.
- Observatorio del Conurbano. (s.f).** *Pobreza e indigencia en el conurbano bonaerense 1er trimestre 2024*. <http://observatorioconurbano.unqs.edu.ar/?p=20484>
- Parés, M. (2009).** *Participación y calidad democrática evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Ariel.
- Ponce Andrade, A. (2018)** El Estudio de Caso Múltiple. Una estrategia de Investigación en el ámbito de la Administración. *Revista Publicando*, 15 (2), 21-34.
- Ragin, C. (1992).** Introduction: Cases of “What is a case?” En C. Ragin y H. Becker, H. (Eds.), *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry* (pp.1-17). Cambridge University Press.
- Ramió, C. (2016)** El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 66, 5-34.
- Roth, L., Monterde, A. y Calleja López, A. (Eds.) (2019)** *Ciudades democráticas: la revuelta municipalista en el ciclo post-15M*. Icaria editorial.
- Rule, P. y Mitchell, J. (2015).** A Necessary Dialogue: Theory in Case Study Research. *International Journal of Qualitative Methods*, 1-11. <https://doi.org/10.1177/1609406915611575>.
- Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2020).** *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061* (1ª edición, pp. 170). Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Stake, R. (1995).** *Investigación con estudio de casos*. Ediciones Morata.
- Stuchlik, S. (2012).** La nueva institucionalidad creada por la ley nacional de protección integral de niñas, niños y adolescentes. En M. Danieli, y M. Messi (Comp.), *Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil* (1ª Ed, pp. 99-107). Universidad Nacional de Córdoba.
- Subirats, J. (2021).** Complejidad, urgencia y dinámicas de gobierno. La gestión de la pandemia del coronavirus. En E. Del Pino, E. y J. Subirats (Coord.), *Las Administraciones ante los riesgos sociales y globales: Repensando la Administración* (pp. 101–118). Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Subirats, J. (2022).** Replantear las políticas de bienestar Dilemas y tensiones entre igualdad y diversidad. *Revista Nueva Sociedad*, 297, 43-45.
- Tellería Herrera, I. y Lekue, I. (2020).** Las ciudades en tiempos de re-escalamiento: movimientos urbanos, participación y modos de gobernanza. En S. De Gregorio Hurtado, S. y M. González Medina, M. (Coords.), M.R. Alonso Ibáñez (Dir.), *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 15-44). Editorial Reus.
- Yin, R. (1994).** *Case Study Research. Design and Methods* (2ª Ed.). Sage Publications.

Modelo de análisis para el estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales

Miguel Eduardo Alva-Rivera

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, Departamento de Procesos Sociales

me.alva@correo.ler.uam.mx

<https://orcid.org/0000-0003-1100-2338>

Resumen

La actuación del gobierno sobre los asuntos públicos ha sufrido una amplia transformación en las últimas décadas, particularmente, destaca la manera en cómo interactúa y colabora con actores no estatales en la gestión y toma de decisiones de políticas públicas, así como en su implementación. Este modo de proceder del gobierno ha sido abordado en la literatura sobre Gobierno y Administración Pública con el concepto de gobernanza. A través de un análisis centrado en la teoría neo-institucional con particular énfasis en la Escuela de Bloomington y su Taller sobre Teoría Política y Análisis de Políticas Públicas en este documento se propone un modelo de análisis para identificar redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales. La utilidad de dicho modelo se ejemplifica mediante un estudio comparado en América Latina que hace uso del Análisis de Redes Sociales para describir la estructura de toma de decisiones en que distintos actores interactúan.

Palabras clave: : Gobernanza, Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, Teoría Institucional, Policentricidad.



Fecha recepción: 31-05-2024

Fecha aceptación: 04-11-2024

Model of analysis for the study of governance networks at multiple institutional levels

Abstract

Government action in public affairs has undergone a broad transformation in recent decades, particularly in the way in which it interacts and collaborates with non-state actors to decide, manage and implement public policies,. This new way of governing is conceptualized as governance in government and public administration. Through an analysis centered on neo-institutional theory with particular emphasis on the Bloomington School and its Workshop on Political Theory and Public Policy Analysis, this paper proposes an analytical model to identify governance networks at multiple institutional levels. a comparative study in three sub-national territories in Latin America demonstrates the usefulness of this model that uses Social Network Analysis to describe the decision-making structure in which different actors interact.

Keywords: Governance, Institutional Analysis and Development Framework, Institutional Theory, Polycentricity.

Cómo citar este artículo

Alva-Rivera, M.E. (2024). Modelo de análisis para el estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 132-163. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74860>

El concepto de gobernanza dentro de los estudios sobre administración pública y políticas públicas experimentó un auge en el debate académico hacia finales del siglo XX en diversas naciones europeas. Durante la década de 1980, Mayntz expresó una preocupación significativa respecto al concepto de “dirección” y cuestionó el papel del Estado como autoridad central en el proceso de guiar a la sociedad.

Este análisis la condujo a reflexionar sobre la idea de un Estado cooperativo, en el que “el sujeto y objeto de la gobernanza ya no podían distinguirse claramente porque los propios destinatarios de la normativa participaban en su elaboración y aplicación” (Mayntz, 2004, p. 6). A partir de esta perspectiva, propuso un Estado capaz de dirigir, pero no de imponer su mandato a la sociedad que gobierna (O’Donnell, 2008).

A raíz de estas reflexiones, el concepto de gobernanza adquirió un desarrollo más amplio, con especial énfasis en el Reino Unido (Rhodes, 1997). Posteriormente, este concepto resonó a nivel global, no solo en el ámbito académico, sino también en los entornos político y gubernamental, debido al papel que otorgaba a los actores estatales en el marco del llamado ciclo de políticas públicas.

El uso intensivo del término durante estos años y, posteriormente, en la primera década del siglo XXI, generó una ampliación conceptual que llevó a describirlo como un término “paraguas” (Pierre y Peters 2020). En este contexto, y sin ignorar el debate histórico en torno al concepto de gobernanza —ya establecido desde hace décadas— este trabajo se fundamenta en una noción desarrollada por la tradición sajona, estudiada principalmente por Rhodes (1997, 2000, 2015), su máximo exponente.

Tomo esta posición teórica para situar mi trabajo en el espectro más amplio de investigaciones que han abordado el término gobernanza y que han llevado a diversos autores a considerar su multiplicidad como una “babilónica” —caracterizada por la ausencia de un lenguaje común y un reconocimiento uniforme en la literatura generada sobre el tema (Porras, 2016)—².

Rhodes (1997) describe la gobernanza como “un proceso de auto-regulación por parte de redes de actores interdependientes, perte-

1 Aguilar (2024: 4-5) refiere sobre el concepto de gobernanza, “la acción directiva elaborada por gobierno y sociedad mediante interlocución y acuerdos, que supone, acepta, define y redefine los valores fundamentales de la sociedad”

2 A partir de esta diversidad, se han producido importantes trabajos que buscan organizar y establecer un mapa de ruta para incorporar el concepto a su discusión y análisis (Bevir, 2011; Porras, 2016; Chávez, 2023).

“necientes a los sectores político, privado y social, que desarrollan sus propias políticas y moldean sus ambientes” (p. 53). De esta manera, el concepto se posiciona como una estructura de gobierno distinta al Estado y al mercado, donde la interdependencia entre actores constituye el locus explicativo del fenómeno que describe.

Bajo este enfoque, el Estado y sus estructuras, así como sus actores gubernamentales, asumen nuevos roles en la gestión e implementación de las decisiones públicas. Estos roles se caracterizan por su interactividad y por coordinar distintos actores provenientes de diversos niveles y áreas de actuación. En América Latina, el uso y desarrollo académico del concepto de gobernanza ha sido significativo. Durante las últimas dos décadas, este término ha inspirado un número considerable de debates y aplicaciones en libros y revistas académicas especializadas.

A pesar de los avances, la aplicación del concepto de gobernanza en América Latina enfrenta diversos desafíos, entre los cuales destaca la dificultad de implementar empíricamente el concepto de gobernanza multinivel. Este término, en esencia, surgió en países europeos, particularmente entre los integrantes de la Unión Europea. Para la región latinoamericana, no se observa claramente un entramado institucional similar. Aunque existen acuerdos internacionales de colaboración en diversas áreas de políticas públicas, no se ha logrado consolidar un acuerdo que integre cooperación efectiva entre dos o más países a un nivel comparable.

El objetivo de este artículo es analizar las implicaciones teóricas y prácticas de aplicar el concepto de gobernanza multinivel en los países de América Latina. Este análisis se desarrolla desde un enfoque institucional, utilizando el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional propuesto por Elinor Ostrom (2005) y desarrollado por su equipo en el Taller de Teoría Política y Análisis de Políticas de la Universidad de Indiana. Asimismo, se emplea el concepto de policentricidad para proponer un modelo de análisis que identifica distintos niveles institucionales donde los gobiernos interactúan con actores no estatales en la provisión de bienes y servicios. La utilidad del modelo se ejemplifica mediante un estudio comparado existente en la literatura.

Redes de Gobernanza: un acercamiento a su discusión conceptual

Rhodes (1997, 2000) caracterizó el término gobernanza a partir de la estructura de gobierno del Reino Unido durante el mandato de la primera ministra Margaret Thatcher (1979-1990). En este periodo, Thatcher promovió un achicamiento del aparato administrativo estatal, la creación de cuasimercados y agencias independientes del gobierno central para implementar diversos servicios públicos.

Este enfoque implicó un proceso constante de cooperación y coordinación entre múltiples actores en la esfera pública, especialmente entre sectores públicos y privados, y en menor medida con actores del sector voluntario, para llevar a cabo decisiones de políticas públicas.

En este contexto, Rhodes (2000) describió el método de gobierno en el Reino Unido mediante la expresión “gobernar en gobernanza, esto es, gobernar en red”. Este enfoque contrastaba con métodos jerárquicos de gobierno o aquellos basados en la autorregulación del mercado.

Este cambio conceptual favoreció la comprensión del término gobernanza y contribuyó a su popularización global, facilitando su adaptación a nuevos contextos institucionales. Entre los factores que impulsaron esta discusión destacan:

- La globalización, que redujo los costos de asociación entre actores dispersos a nivel mundial.
- Procesos de integración supranacional y regional, que limitaron la capacidad de decisión de los gobiernos nacionales al condicionarlos por acuerdos internacionales de cooperación.
- La creciente relevancia de los gobiernos subnacionales.
- El interés cada vez mayor de la ciudadanía en los asuntos políticos y en las políticas públicas (Hirst, 2000; Pierre, 2000; Rhodes, 2000; Sørensen, 2005).

En este sentido, según Sorensen y Torfing (2007a), las redes de gobernanza generan impactos positivos en la gestión y toma de decisiones

de políticas públicas. La diversidad de actores que las integran amplía la capacidad para identificar problemas o aprovechar marcos de oportunidad destinados al desarrollo de nuevos cursos de acción pública. Además, estas redes aportan información, conocimiento y nuevas perspectivas que pueden influir de manera determinante en las decisiones de políticas, al tiempo que fomentan la interacción entre stakeholders con el objetivo de alcanzar consensos. Finalmente, la incorporación de nuevos actores asegura, desde una perspectiva normativa, una mayor eficacia en la etapa de implementación de políticas.

Es relevante destacar que esta agenda de investigación ha generado múltiples reflexiones entre quienes han analizado el concepto de gobernanza, particularmente en torno a su aplicación a un nivel único o en múltiples niveles. Algunos autores emplean adjetivos al concepto para referirse al nivel en que se desarrollan las redes de interacción y cooperación entre actores estatales, privados y sociales alrededor de un tema de políticas públicas. En este contexto, se han acuñado términos como gobernanza local (Porrás, 2012), gobernanza metropolitana (Ramírez, 2012) o gobernanza global (Rosenau, 2000).

Por otro lado, algunos autores prefieren analizar el concepto de gobernanza sin referirse específicamente al nivel institucional en el que actúan los actores implicados. En su lugar, subrayan la interdependencia existente entre ellos en la gestión e implementación de políticas públicas, independientemente del nivel en que estas interacciones ocurren (Rhodes, 1997; Pierre y Peters, 2000).

Redes de Gobernanza en un nivel o en múltiples niveles

El análisis de redes de gobernanza en múltiples niveles ha sido abordado con frecuencia, especialmente en países de la Unión Europea (Morata, 2002; Peters 2003; Piattoni, 2009, 2010). Este enfoque se relaciona con la consolidación del mercado interno europeo, que se basa en la garantía de las cuatro libertades fundamentales: el movimiento de personas, bienes, capital y servicios (Scharpf, 1999).

Sin embargo, a medida que el concepto de gobernanza comenzó a utilizarse en contextos ajenos a este marco territorial, su discusión académica se integró en una agenda propia entre los estudiosos del Gobierno y la Administración Pública (Peters, 2003; Pierre y Peters, 2020).

Hooghe y Marks (2003) impulsaron el análisis de redes de gobernanza multinivel al identificar las principales corrientes que hasta entonces habían explorado las implicaciones de añadir el adjetivo “multinivel” al concepto de gobernanza. A partir de ello, propusieron dos categorías analíticas para este tipo de gobernanza³.

La gobernanza multinivel tipo I, basada en estudios sobre federalismo, alude a un proceso de coordinación multinivel entre diferentes niveles de gobierno, pero no extiende estos acuerdos de colaboración hacia actores no estatales. Esta característica, fundamental en la definición de gobernanza planteada por Rhodes (1997), está ausente en esta categoría. Por ello, la gobernanza multinivel tipo I se asemeja más a los estudios sobre relaciones intergubernamentales en el marco de los análisis de Gobierno y Administración Pública.

En contraste, la gobernanza multinivel tipo II, al centrarse en la solución de problemas y en estructuras institucionales flexibles, se alinea más estrechamente con las premisas analíticas de Rhodes (1997). Este enfoque identifica redes de gobernanza en las que los actores estatales no desempeñan roles jerárquicos predominantes en la gestión e implementación de decisiones de políticas públicas, enfatizando en cambio la interdependencia y la cooperación entre diversos actores.

Desde esta perspectiva, este trabajo adopta el concepto de gobernanza bajo un análisis multinivel que explora las relaciones de interdependencia construidas entre actores de distintos niveles y ámbitos de actuación. Dicho análisis se enmarca en un contexto de fragmentación del poder y del control estatal, derivado de la formalización de normas legales e informales en diversos sectores de políticas públicas.

Este proceso ha llevado al Estado a delegar y/o descentralizar sus funciones: hacia arriba, mediante organismos y actores internacionales; hacia los lados o hacia afuera, a través de organizaciones que operan bajo su discreción, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y empresas de mercado; y hacia abajo, involucrando regiones, ciudades y comunidades (Pierre y Peters, 2000, p. 77).

El proceso de fragmentación del poder se lleva a cabo mediante redes de cooperación interdependientes entre los actores que participan

³ Entre dichas corrientes identificaron los estudios realizados desde: i) las Relaciones Internacionales; ii) Los estudios sobre Federalismo; iii) Las investigaciones sobre Gobiernos Locales; iv) el Análisis de Políticas Públicas y; v) desde luego los estudios sobre la Unión Europea.

en estos procesos. Estos actores, públicos y privados, operan con independencia o autonomía política (Rhodes, 1997, 2000). Como consecuencia, la interacción entre ellos no establece una jerarquía fija de autoridad política (Piattoni 2009, p. 2), lo que permite que estas redes mantengan su autonomía y capacidad de autorregulación (Rhodes, 1997).

En América Latina, el desafío de adaptar el concepto de gobernanza ha sido considerable. Esto se debe tanto al énfasis otorgado a los aspectos normativos del término, como el enfoque de *good governance* (Zurbriggen, 2011), como a las dificultades para implementar instrumentos de políticas basados en la gestión de redes interorganizacionales (Alva, 2023). La evidencia empírica ha sido limitada al intentar identificar redes de actores interdependientes que desarrollen sus propias políticas y configuren sus entornos (Rhodes, 1997). Esto sugiere que las expectativas normativas de la gobernanza como un horizonte ideal deben ser reevaluadas (Porras, 2022).

Han emergido, no obstante, acercamientos recientes en la región para abordar este fenómeno y aplicarlo sin perder sus características esenciales. Zurbriggen (2021) destaca la importancia de considerar los espacios situacionales de los actores que conforman las redes de políticas y de gobernanza para comprender mejor sus marcos interpretativos y los resultados de políticas que generan. De manera similar, Porras (2021) y Alva (2021) subrayan la relevancia de analizar las redes de interacción que estructuran los actores en torno a un tema de política como parte de un contexto más amplio. Este enfoque busca enriquecer la comprensión heurística de los arreglos institucionales que anteceden, constriñen y originan dichas redes.

En relación con lo anterior, Fontaine (2015) identifica dos enfoques principales para abordar los arreglos de gobernanza como parte de un marco de análisis más amplio. El primero, basado en la teoría de la elección racional, plantea que los actores que integran una red de gobernanza lo hacen mediante intercambios voluntarios, guiados por sus intereses y preferencias, con el objetivo de maximizar su utilidad. El segundo enfoque, sustentado en el nuevo institucionalismo organizacional de March y Olsen, sostiene que los arreglos de gobernanza resultan de las reglas formales e informales establecidas en su contexto institucional, lo que lleva a los actores a adaptar sus capacidades y conductas en función de dichas reglas.

Desde el segundo enfoque, el diseño de políticas públicas bajo un marco de gobernanza en América Latina estaría condicionado por su contexto institucional. Este contexto se caracteriza por fuertes relaciones corporativistas (Zarembeg, 2012), altos niveles de corrupción (Fontaine, 2015) y la constante difuminación entre las esferas legal e ilegal (Abello-Colak y Guarneros Meza, 2014). Tales condiciones podrían limitar considerablemente la participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Por esta razón, el presente trabajo recurre al concepto de policentricidad con el propósito de enriquecer la comprensión de los arreglos de gobernanza en América Latina. En este sentido, se entiende que “policéntrico connota muchos centros de toma de decisiones que son formalmente independientes entre sí” (Ostrom et al., 1961). Los actores que conforman el sistema policéntrico, al considerar mutuamente sus relaciones de competencia y colaboración, generan patrones consistentes y predecibles de comportamiento interactivo (Ostrom et al., 1961). Este proceso da lugar a formas de coordinación emergentes, flexibles y orientadas a la solución de problemas específicos.

El concepto de policentricidad surge como un mecanismo que permite, en distintos niveles de actuación gubernamental, reconocer la presencia de actores privados y sociales con la capacidad de gestionar y solucionar problemas de índole pública. Este enfoque otorga a los actores gubernamentales nuevos roles en la gestión de dichas problemáticas, ya sea como protagonistas principales o secundarios, dependiendo de las capacidades institucionales de los actores no estatales para enfrentar colectivamente los desafíos que se les presentan.

En síntesis, al referirse al concepto de gobernanza en múltiples niveles, este trabajo reconoce la policentricidad presente en diversos niveles institucionales, es decir, en los espacios de decisión donde interactúan actores que colaboran o, incluso, entran en conflicto al intervenir en asuntos públicos. Estos actores basan su capacidad de intervención en marcos formales, como leyes, normas y reglamentos, así como en marcos informales, como prácticas, rutinas y costumbres.

Por lo tanto, este trabajo propone, como punto de partida para analizar estas interacciones, una perspectiva institucional enfocada en los diferentes niveles o espacios de decisión donde los actores intervie-

nen y se relacionan en el ámbito público. Este enfoque permite que el concepto de gobernanza en múltiples niveles sea adaptado de manera más consistente a nuevos contextos institucionales, como los característicos de América Latina.

Análisis institucional multinivel a partir del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional

El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD, por sus siglas en inglés) pone énfasis en cómo los arreglos institucionales moldean el comportamiento individual (Ostrom, 2007). Con este objetivo, Elinor Ostrom y su equipo del Taller sobre Teoría Política y Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Indiana —conocido también como la escuela de Bloomington— exploraron exhaustivamente cómo la policentricidad en dichos arreglos favorece una mejor provisión y acceso a servicios públicos.

En esta tarea, enfrentaron diversos desafíos teóricos y conceptuales, entre ellos, la necesidad de integrar en una definición única las implicaciones del término “institución”. Este concepto había sido abordado previamente desde distintas perspectivas disciplinarias dentro de las ciencias sociales (Ostrom, 2007). En este marco, se entiende por institución “una regla, norma o estrategia ampliamente entendida que crea incentivos para el comportamiento en situaciones repetitivas” (Crawford y Ostrom, 1995).

De este modo, las instituciones abarcan un espectro amplio de manifestaciones, aterrizando en instrumentos que regulan tanto el comportamiento individual como el colectivo, tales como leyes y reglamentos formales, políticas públicas, y, más comúnmente, prácticas, hábitos y rutinas (Ostrom, 2005).

A partir de esta definición, se amplió la comprensión sobre cómo los individuos adoptan ciertos comportamientos frente a escenarios de decisión específicos. En primer lugar, se reconoce que el comportamiento individual está regulado por instituciones diseñadas en diferentes niveles de toma de decisiones. Es decir, los acuerdos institucionales

se realizan en múltiples niveles (Kiser y Ostrom, 1982). Por ejemplo, en el ámbito de las políticas públicas, una ley escrita puede regular una regla administrativa, que a su vez condiciona la implementación de políticas específicas.

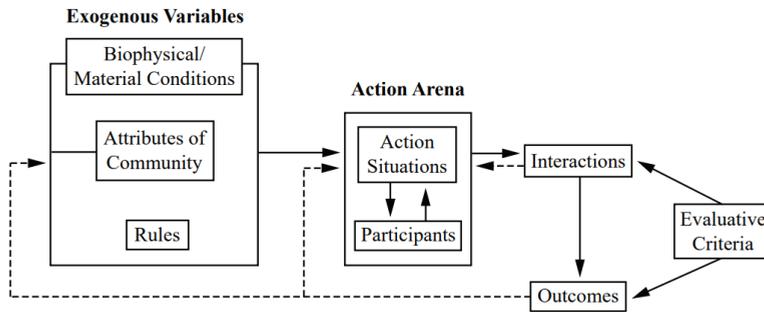
En segundo lugar, se destaca que, de manera horizontal, cada escenario de decisión que enfrenta un individuo es producto de decisiones previas (Ostrom, 2005). Esto implica un reconocimiento explícito de la necesidad de analizar cómo cada “situación de acción” está vinculada a otras, con el fin de entender los incentivos que han guiado las decisiones individuales a lo largo de ese proceso. Este enfoque permite una visión integral de los factores que condicionan el comportamiento dentro de contextos institucionales complejos.

En su estudio, los acuerdos institucionales se presentan como un objeto de análisis amplio y diverso en sus conjeturas, principalmente porque estos acuerdos están determinados por contextos específicos. Son el resultado de la interacción de grupos de individuos cuyo objetivo es crear expectativas y predecir comportamientos para reducir la incertidumbre en torno al comportamiento individual y colectivo, minimizando así los riesgos asociados con sus resultados (Polski y Ostrom, 1999).

En la Figura 1 se expone la estructura general del IAD, el cual fue considerado por Ostrom (2005, 2011) como un mapa conceptual multinivel que tiene en su centro de análisis “arenas de acción” que están integradas por “actores” y las “situaciones de acción” que enfrentan al tomar decisiones. Si bien a continuación me detengo en describir de manera general su funcionamiento, no es un objetivo de este documento profundizar en él de modo que se recomienda la consulta de textos adicionales para ganar en su comprensión (Ostrom, 2005, 2007, 2011).

La estructura general del IAD define a las arenas de acción como el “espacio social en que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros o luchan” (Ostrom, 2007, p 28). Estas arenas son susceptibles de análisis a través del sistema de preferencias que los actores mantienen al tomar decisiones (Schyler y Araral, 2013). En este marco, cuando un analista institucional identifica una arena de acción, se abre la posibilidad de diagnosticar, explicar y predecir acciones y resultados (Ostrom, 2007).

Figura 1. Marco de Análisis y Desarrollo Institucional



Fuente: Ostrom, 2005, p. 15.

Entre los elementos que componen las arenas de acción, los actores son definidos como los individuos o grupos que animan una situación de acción mediante decisiones que producen resultados (Schlager y Villamayor-Tomás, 2023). Por otro lado, las situaciones de acción se refieren a la estructura que afecta la interacción y las elecciones de los individuos (Ostrom, 2011).

La utilidad del análisis de las arenas de acción, y en particular de las situaciones de acción, radica en su capacidad para abordar problemas de acción colectiva. Este enfoque permite incorporar la interdependencia entre las decisiones de los actores, ya que los resultados de las acciones de un individuo están vinculados a las elecciones de otros. Esta dependencia mutua genera una tensión constante entre las preferencias y resultados de un actor y los de los demás (Schlager y Cox, 2018). Los acuerdos institucionales se configuran como herramientas clave para abordar esta tensión y los problemas de acción colectiva que conlleva (Schlager y Cox, 2018).

Adicionalmente, las arenas de acción están influenciadas por variables exógenas, como las reglas, los atributos de la comunidad y las condiciones del mundo biofísico. Estas variables pueden analizarse de manera conjunta o independiente. Al integrarlas en el estudio, el mapa conceptual del IAD y sus componentes se configuran como un marco general que examina los acuerdos institucionales mediante un lenguaje que explica cómo estos elementos “afectan la estructura de los ámbitos de acción, los incentivos que enfrentan los individuos y los resultados resultantes” (Ostrom, 2007, p. 46).

El IAD, además, abarca distintos niveles de análisis institucional (Kiser y Ostrom, 1982). Parte de la premisa de que cada nivel tiene una combinación única de reglas, atributos comunitarios y condiciones biofísicas, conformando un contexto institucional singular asociado a cada fenómeno de estudio (Ostrom, 2007).

Entre los analistas de políticas públicas, este marco ha fomentado un interés por entender cómo se construyen los sistemas de incentivos individuales que resultan en comportamientos colectivos, los cuales pueden beneficiar o no las intervenciones gubernamentales en contextos institucionales específicos. Al asumir que las instituciones establecen un orden social subyacente mediante su interacción con condiciones físicas y culturales (Polski y Ostrom, 1999), el IAD se presenta como una herramienta para analizar la diversidad institucional en la toma de decisiones de políticas públicas. Este enfoque ofrece una oportunidad para avanzar en el campo de las políticas públicas, tanto en términos teóricos como prácticos (Hupe y Hill, 2006).

Niveles Institucionales en el marco IAD

De manera tradicional, el marco IAD se emplea utilizando el enfoque general de estudio previamente descrito. No obstante, este no es el único enfoque bajo el cual se ha desarrollado este marco analítico. A lo largo de los años, se ha puesto un mayor énfasis en algunos de sus componentes, algunos integrados en el marco general y otros utilizados de manera independiente.

Un ejemplo destacado es la Herramienta de Gramática Institucional, empleada para analizar los enunciados institucionales que configuran la estructura de incentivos que los individuos consideran en las situaciones de acción (Crawford y Ostrom, 1995). Otro avance significativo es la extensión del marco IAD denominada Redes de situaciones de acción adyacentes, cuyo propósito es “facilitar investigaciones sistemáticas sobre cómo los procesos de decisión que ocurren simultáneamente interactúan entre sí para dar forma a la gobernanza e implementación de políticas” (McGinnis, 2011, p. 51).

En este documento, propongo centrarme en los niveles anidados del marco de Análisis y Desarrollo Institucional como una herramienta heurística que puede ser utilizada de manera autónoma para el análisis de políticas públicas, en particular al estudiar redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales. Este enfoque es útil para identificar

las arenas y situaciones de acción en las que los actores involucrados en torno a un tema de políticas públicas interactúan. En estos espacios, los actores no solo entran en conflicto, sino que también se coordinan, colaboran y resuelven problemas.

En este sentido, Ostrom (2005) explica que cualquier regla está inserta en un conjunto de reglas más profundas, lo que implica que la modificación de una regla depende de alterar el conjunto de reglas subyacentes que la definen. Un ejemplo de esta dinámica son las leyes que regulan los sectores de políticas públicas en un país determinado. El diseño de una política pública, por tanto, está condicionado por las leyes específicas del sector que pretende intervenir, las cuales, a su vez, están regidas por las disposiciones constitucionales de cada país.

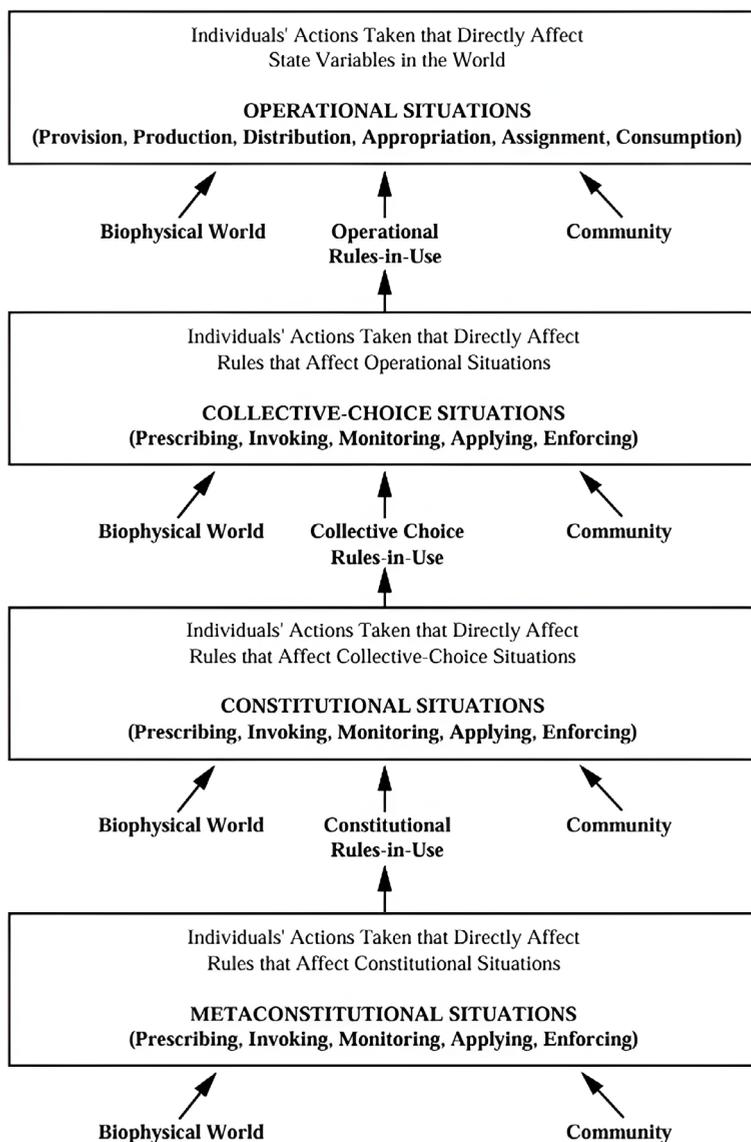
Siguiendo la obra de Kiser y Ostrom (1982), se consideran tres niveles de reglas para el análisis institucional, caracterizados de la siguiente manera:

- Reglas a nivel operativo: influyen en las decisiones que toman los individuos en su vida cotidiana.
- Reglas a nivel de elección colectiva: afectan las actividades operativas y sus resultados. Determinan, además, quién puede participar en el diseño de reglas operativas y las reglas que habrán de seguirse para modificarlas.
- Reglas a nivel constitucional: afectan las actividades de elección colectiva y sus resultados. Establecen quién puede participar en el diseño de reglas de elección colectiva y las reglas que deben seguirse para su modificación.

De manera esquemática, la Figura 2 muestra cómo se integran los múltiples niveles de análisis institucional en relación con las situaciones de acción. En este esquema, se incluye un nivel meta-constitucional, que con frecuencia no se emplea para comprender cómo surgen las reglas de nivel constitucional. El esquema destaca que los participantes en un nivel más profundo deben prescribir, invocar, vigilar, aplicar y hacer cumplir las reglas que se establecen en dicho nivel y que afectan a niveles superiores. Por otro lado, los participantes en un nivel operativo deben acatar los reglamentos y llevar a cabo actividades de provisión, producción, apropiación, distribución, asignación y consumo de bienes y servicios que les han sido asignadas desde niveles más profundos⁴.

⁴ Ostrom (2005) refiere que la mayoría de los fenómenos sociales pueden ser analizados tomando como referencia solo tres niveles de reglas. De ahí el nivel constitucional no sea considerado con frecuencia.

Figura 2. Niveles anidados del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional



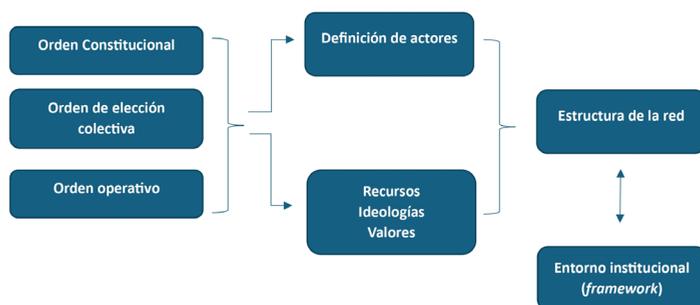
Fuente: Ostrom, 2005, p. 59.

En el análisis de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales, el marco IAD, mediante su herramienta heurística de niveles anidados, permite identificar los espacios de decisión en los que se encuentran los actores involucrados en torno a un tema de políticas públicas. Este enfoque facilita un análisis transversal de cualquier orden institucional en el que actúan dichos actores, permitiendo examinar la coexistencia de estos a lo largo del llamado ciclo de políticas públicas, independientemente de su nivel institucional o espacio de decisión de origen.

Asimismo, al mapear a estos actores, el marco IAD facilita la comprensión de los incentivos y recursos con los que cuentan para actuar de un modo u otro en situaciones específicas de acción. Además, permite identificar los entramados institucionales —tanto formales como informales— que limitan o influyen en sus modelos de decisión y que, a su vez, favorecen o dificultan su coordinación con otros actores para alcanzar objetivos comunes.

Por último, al analizar distintos niveles institucionales, se obtiene una mayor comprensión sobre cómo cada nivel impacta en la implementación de una política pública, desde su diseño formal hasta su aplicación operativa. En la Figura 3 se presenta un modelo de análisis que incorpora los niveles anidados del IAD al estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales.

Figura 3. Modelo institucional de análisis de redes de gobernanza multinivel



Fuente: Alva (2021).

Un aspecto clave del análisis institucional para estudiar redes de gobernanza es que estas no operan dentro de organizaciones formales, sino en entornos (*frameworks*) relativamente institucionalizados. Estos entornos facilitan y limitan las relaciones que conforman las redes, afectando los resultados que emergen de ellas (Sørensen y Torfing, 2007b). En este sentido, los arreglos institucionales —entendidos como reglas, normas, paradigmas cognitivos e imaginarios sociales— surgen de la interacción de los actores en la red y, a su vez, regulan su comportamiento (Sørensen y Torfing, 2007b)⁵.

Este enfoque contrasta con otros que han criticado el concepto de redes de gobernanza. Por ejemplo, Arellano et al. (2014), desde una perspectiva organizacional, niegan la viabilidad de redes horizontales exitosas que puedan estructurarse, compartir objetivos y mantenerse en el tiempo. Este análisis, denominado por los autores como “tránsito organizacional”, resulta limitado para el estudio de redes de gobernanza, ya que estas no son organizaciones en sí mismas ni aspiran a serlo. Por el contrario, surgen en torno a problemas específicos, carecen de una temporalidad definida (Hooghe y Marks, 2003) y no poseen características típicas de las organizaciones formales, como objetivos claramente establecidos, liderazgo político con capacidad de imponer sanciones, o cadenas de mando que permitan gobernar por decreto (Sørensen y Torfing, 2007b)⁶.

Además, Arellano et al. (2014) centran su atención en los intereses de los actores de la red desde una perspectiva de elección racional, asumiendo que jerarquizan sus preferencias y toman decisiones para maximizar su utilidad en todo momento. Sin embargo, este enfoque ignora las motivaciones contextuales de los actores, un elemento central en el análisis institucional, ya que conecta la acción individual con un entorno social más amplio (D’Andrade y Strauss, 1992 citado por Howard, 2010, p. 15). Este punto es recurrentemente señalado por Ostrom (2005), quien criticó las visiones excesivamente utilitaristas sobre las decisiones humanas.

⁵ De esta manera, el enfoque institucional ayuda a estabilizar las interacciones dentro de la red con “la provisión de reglas acerca de la legitimidad de la toma de decisiones, la elaboración de reglas que apoyen la confianza generalizada y el establecimiento de procedimientos para la regulación y resolución de conflictos” (Sorensen y Torfing, 2007b, p. 26-27).

⁶ Arellano et al. (2014) menciona que este éxito no puede darse debido a cuatro características principales con las cuales la red de actores tiene que lidiar en una organización: i) la toma de decisiones y la acción organizacionales; ii) discrecionalidad e; iii) información.

En consecuencia, el marco IAD incluye los atributos de la comunidad, relacionados con aspectos culturales, como una de las variables exógenas que afectan la estructura de incentivos. Estos atributos permiten comprender cómo los actores toman decisiones y enfrentan dilemas de acción colectiva en un contexto específico.

Modelo Institucional de Análisis de Redes de Gobernanza

En este apartado se presenta la aplicación del modelo descrito en la sección anterior. Para ello, se analiza el estudio realizado por Alva (2021), que integra hallazgos previos de Alva (2019) y De Freitas (2012) sobre la implementación de un proyecto de cooperación internacional promovido por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en tres países de América Latina.

Alva (2021) utiliza los niveles anidados del análisis institucional propuesto por Kiser y Ostrom (1982) para examinar cómo se implementó el proyecto en cada región y para identificar la estructura de interacción entre los actores involucrados en distintos niveles y espacios de actuación. Sin embargo, Alva (2021) no profundiza en los elementos que conforman el modelo (Figura 3), ni explica con detalle su utilidad como herramienta heurística para el análisis de redes de gobernanza en múltiples niveles institucionales, que constituye el objetivo general de este documento.

El proyecto analizado es el del Corredor Biológico Mesoamericano, implementado en varios países de América Latina entre 1999 y 2005. Este proyecto impactó las políticas de conservación de recursos naturales de estos países incluso después de su ejecución. A partir del análisis institucional realizado por Alva (2021), se describe cómo este proyecto operó en tres regiones específicas: i) Tziscaco, en Chiapas, México; ii) La Fortuna, en Honduras; y iii) El Gigante, en Guatemala⁷.

El análisis tiene dos propósitos principales:

- Identificar a los actores involucrados en la gestión e implementación del proyecto, desde su diseño normativo hasta su operatividad.

⁷ Vale la pena mencionar que si bien el estudio de Alva (2021) brinda un análisis detallado de los casos de estudio, para una revisión aún más profunda de cada uno de ellos (Alva-Rivera, 2019; De Freitas, 2012).

- Examinar cómo los contextos institucionales que constriñen su operación afectaron la estructura de toma de decisiones de los actores participantes.

Mediante etapas continuas de análisis de estos casos de estudio, se pone a prueba el modelo de análisis institucional para redes de gobernanza en múltiples niveles. Estas etapas siguen, de izquierda a derecha, el esquema presentado en el modelo. Se analizan los distintos niveles institucionales (espacios de decisión) en los que tuvo lugar el proyecto del Corredor Biológico, identificando a los actores implicados y el rol que desempeñan en la red (arenas de acción), así como las interacciones entre ellos (situaciones de acción).

Finalmente, este análisis permite obtener una visión más clara de la red de actores implicados, la dinámica institucional dentro de esta y los arreglos institucionales que la constriñen, proporcionando elementos para comprender mejor las redes de gobernanza en contextos institucionales complejos.

Para alcanzar este objetivo, se retoman de las investigaciones de Alva (2021) y De Freitas (2012) los hallazgos obtenidos mediante la aplicación de un Análisis de Redes Sociales (ARS). Esta metodología, fundamentada en la teoría de grafos y el álgebra matricial, permite sistematizar los vínculos existentes entre dos o más nodos —en este caso, actores— que conforman la estructura general de una red (Freeman, 2000).

Además, el uso de ARS se enriquece con técnicas diversas de recolección de datos, que incluyen entrevistas, grupos focales y fuentes secundarias como reportes e investigaciones. Esto facilita una interpretación más integral de las relaciones entre los nodos, abarcando tanto un análisis relacional como estructural de la red.

En la investigación utilizada para contextualizar el modelo de análisis institucional propuesto en este trabajo, Alva (2021) se centró en las medidas de centralidad de la red basándose en el trabajo clásico de Freeman (2000). Este autor identifica tres medidas clave:

- Rango, que describe el porcentaje de relaciones que un nodo tiene dentro de la red.
- Cercanía, que indica la proximidad de un actor respecto a los demás actores de la red.

- Intermediación, que mide la frecuencia con la que un actor aparece como enlace entre otros actores que no están conectados directamente.

Debido a las limitaciones de espacio en este trabajo, el análisis se concentra en los resultados relacionados con la medida de rango, ya que este indicador permite evaluar la importancia de un nodo (actor) en función de su capacidad para acceder de manera directa a los recursos que mantienen otros actores con el objetivo de alcanzar objetivos concretos

A continuación, se presentan los casos de estudio y los hallazgos derivados del Análisis de Redes Sociales aplicado a cada uno de ellos.

Región de la Fortuna, Honduras y El Gigante, Guatemala

De Freitas (2012) describe en detalle cómo las regiones de La Fortuna y El Gigante forman parte de la región de conservación multinacional conocida como El Trifinio, integrada por Honduras, Guatemala y El Salvador, que dio lugar al Corredor Biológico Trinacional Montecristo (CBTM). Por esta razón, tanto De Freitas (2012) como Alva (2021) optaron por realizar un análisis conjunto de ambas regiones, ya que están reguladas por las mismas autoridades normativas y comparten una variedad significativa de características sociales y económicas. Entre estas, destaca el uso de los recursos naturales como base para el sustento de las personas que habitan en el territorio.

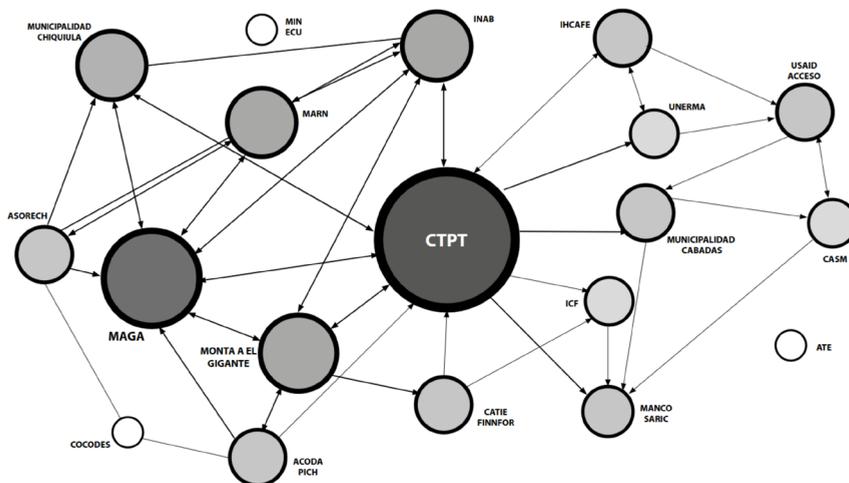
Mediante un mapeo de actores que incluye aquellos presentes en los niveles institucionales —constitucional, colectivo y operativo— relacionados con la implementación del proyecto de conservación en estas regiones (Anexo 1), De Freitas (2012) y Alva (2021) llevaron a cabo un Análisis de Redes Sociales para identificar las relaciones entre estos actores. Los resultados de este análisis se presentan en la Figura 4, donde el tamaño del nodo (actor) y la intensidad del color reflejan la conexión y la centralidad de rango del actor en la red.

De estos resultados destaca el rol central de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio (CTPT), debido a su función como financiador de actividades dentro del proyecto. Sin embargo, el análisis cualitativo revela que la CTPT desempeña un rol marginal en la operación concreta de las acciones del proyecto. Esta desconexión afecta negativamente la ejecución del programa, ya que los recursos canalizados por la CTPT “no llegan en la mayoría de los casos de manera deseable a las organizaciones comunitarias que están implementando las acciones concretas” (De Freitas, 2012, p. 133).

El contexto institucional específico de cada región también influye en las relaciones entre las organizaciones comunitarias. Por ejemplo, en La Fortuna no se identificaron vínculos significativos entre las organizaciones de base comunitaria. En contraste, en El Gigante los actores comunitarios presentan un mayor grado de organización social y articulación institucional, lo que ha impactado positivamente en su capacidad de respuesta a las demandas realizadas (De Freitas, 2012).

Un hallazgo adicional relevante derivado del ARS y del análisis cualitativo de las relaciones en estas regiones es la marcada verticalidad con la que la CTPT diseña los programas que financia. Se identificó que, en muchas ocasiones, estos programas no responden adecuadamente a las demandas locales de los territorios donde finalmente se implementan. Este resultado es consistente con la escasa cohesión e involucramiento social de las organizaciones de base en algunas regiones, lo que limita su integración en los marcos de actuación vinculados a los proyectos ejecutados.

Figura 4. Red de actores en torno a la gestión de recursos naturales en El Gigante (Guatemala) y La Fortuna (Honduras)



Fuente: Alva (2021).

Región de Tziscaco, Chiapas, México

El plan de conservación de la región de Tziscaco, en Chiapas, México, está regulado por varias instituciones, entre las que destacan:

- Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), que regula las acciones permitidas en la región mediante reglas de operación.
- Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), que supervisa la gestión de la masa forestal y presta apoyo ante desastres naturales, como incendios.
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), que diseña estrategias de conservación considerando las características sociales y ambientales del territorio.

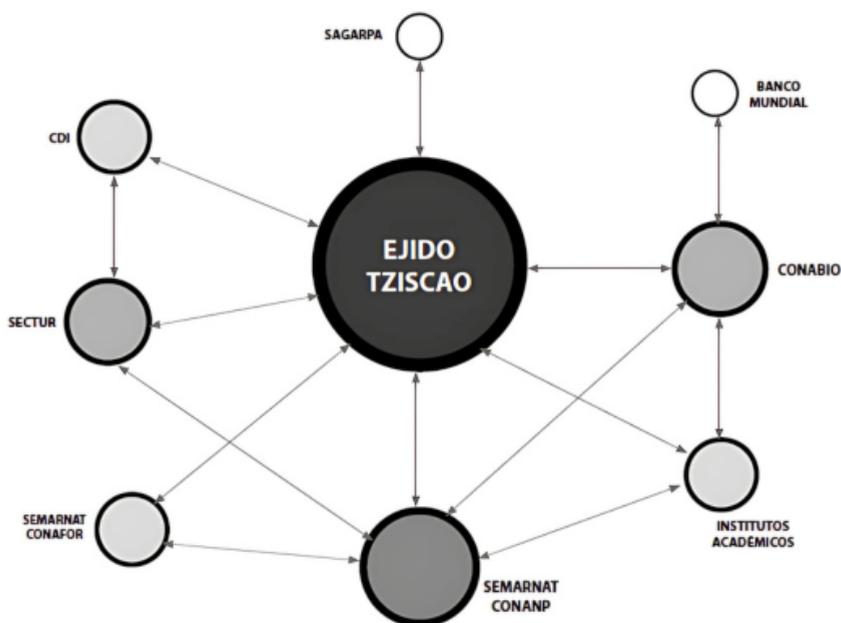
Dentro de sus atribuciones, la CONABIO implementó en Tziscaco el proyecto Sistemas Productivos Sostenibles y Biodiversidad (SPSB), bajo la Dirección General de Corredores y Recursos Biológicos, financiado parcialmente por el Banco Mundial.

Al igual que en las regiones de La Fortuna y El Gigante, los habitantes de Tziscaco dependen económicamente de actividades relacionadas con los recursos naturales, como el ecoturismo y la cafcultura. Estas actividades han propiciado la formación de cooperativas en la región. Siguiendo la metodología aplicada en los casos anteriores, Alva (2021) realizó un mapeo de actores (Anexo 2) y aplicó un ARS para identificar las relaciones de colaboración entre los actores implicados en la gestión de recursos naturales en Tziscaco. Este análisis se centró en los distintos niveles institucionales desde el diseño del programa hasta su implementación operativa diaria.

Los resultados obtenidos en relación con el indicador de rango se presentan en la Figura 5, mostrando la centralidad de los actores dentro de la red y su capacidad para conectar con otros en la gestión de recursos naturales en esta región⁸.

⁸ Al igual que con el caso anterior, la Figura 5 expone que a mayor tamaño del nodo (actor) y mayor intensidad en la paleta de color utilizada mayor conexión y centralidad de rango del actor en la red.

Figura 5: Red de actores en torno a la gestión de recursos naturales en Tziscoa



Fuente: Alva (2021).

De los resultados obtenidos, Alva (2021) resalta el rol central que desempeña la comunidad de Tziscoa en relación con los órganos formales de gobierno previamente mencionados, en la gestión y explotación de los recursos naturales del territorio que habita, tanto dentro como fuera del marco del proyecto SPSB. Un factor clave que explica esta centralidad es la cohesión social de la comunidad, derivada de sus fuertes vínculos de confianza interpersonal, lo que les permite actuar como un actor colectivo frente a otros actores al momento de tomar decisiones sobre asuntos públicos relevantes para ellos.

Sin embargo, a pesar de las competencias y recursos movilizados por otros actores presentes en la región, estos no ocupan un lugar destacado dentro de la red de actores. Por el contrario, han asumido roles secundarios, proporcionando insumos y recursos a la comunidad de Tziscoa. Por ejemplo, la CONABIO lo hace mediante el programa

SPSB, mientras que otros mecanismos incluyen el monitoreo de actividades de conservación forestal (CONAFOR) y la preservación de flora y fauna (CONANP).

Redes de gobernanza en múltiples niveles en América Latina

En la introducción y el primer apartado de este documento, se ha analizado la discusión en torno a la aplicación del término gobernanza multinivel en contextos institucionales distintos a los originales. En este marco, se ha presentado una herramienta heurística desarrollada por Kiser y Ostrom (1982), denominada aquí como niveles anidados, para el análisis institucional, junto con el concepto de policentricidad.

A partir de estas herramientas, se ha propuesto un modelo que permite identificar redes de gobernanza en múltiples niveles, donde los actores ejercen su capacidad de intervención sobre el espacio público dentro de entramados institucionales formales (leyes, normas, reglamentos) e informales (prácticas, rutinas, costumbres).

Este planteamiento se fundamenta en la idea de que la gobernanza implica un proceso de fragmentación del poder político de los Estados “hacia arriba con organismos y actores internacionales, hacia los lados o hacia afuera con las organizaciones que operan bajo la discreción del Estado, como las ONGs, así como empresas de mercado, y hacia abajo con las regiones, ciudades y comunidades” (Pierre y Peters, 2000, p. 77). En este contexto, el concepto de policentricidad resulta clave, ya que permite reconocer que, en estos distintos niveles institucionales, actores estatales y no estatales gestionan de manera autónoma determinados asuntos públicos y de políticas públicas, reconfigurando los métodos tradicionales de gestión. Así, las jerarquías gubernamentales establecidas dan paso a redes de cooperación intersectorial y multinivel, donde convergen actores públicos, privados y sociales.

Al considerar los diversos niveles institucionales y espacios de decisión en los que operan actores de distintos ámbitos a lo largo del ciclo de políticas públicas, el modelo de análisis institucional propuesto, en conjunto con el enfoque policéntrico, permite trasladar la aplicación del concepto de gobernanza multinivel a diferentes contextos. Esto facilita la identificación de los arreglos institucionales que fomentan o limitan la colaboración entre actores, como se ha evidenciado en los casos de estudio analizados para América Latina.

En el caso de Tzisco, México, aunque los niveles de orden constitucional y de elección colectiva influyen en las autoridades responsables de gestionar formalmente los recursos naturales de la comunidad, en la práctica, es decir, a nivel operativo, la población local concentra, coordina y gestiona las actividades relacionadas con el capital natural del territorio. Por otro lado, en la región del Trifinio —que abarca Honduras, Guatemala y El Salvador—, la CTPT destaca a nivel constitucional como la entidad formal y normativa encargada de financiar los proyectos de conservación en la región. Sin embargo, a nivel operativo, la efectividad de estas iniciativas depende de la organización social de las bases comunitarias en cada país, que han demostrado un mayor protagonismo y, en general, han logrado canalizar los recursos financieros de manera positiva para atender las demandas locales.

La policentricidad se manifiesta claramente cuando un actor condiciona las decisiones de otros actores que operan en niveles y/o espacios de decisión distintos, pero con los que finalmente interactúa mediante acuerdos o normas, tanto formales como informales. Estas interacciones configuran formas particulares de gestionar asuntos de interés público o colectivo. Esta estructura de toma de decisiones está constreñida por un entorno institucional específico, que genera resultados concretos, como una mayor o menor presencia estatal, así como niveles variables de autonomía social en la gestión de los asuntos públicos, especialmente a escala local.

En los casos analizados, el capital institucional de las organizaciones sociales de base —reflejado en su cohesión y organización interna— ha condicionado de manera efectiva las acciones de actores en niveles de decisión jerárquicamente superiores. En Tzisco, la comunidad local ha aprovechado los recursos administrados por autoridades federales y estatales para gestionar los recursos naturales bajo su propia lógica de actuación. En contraste, en la región del Trifinio, las organizaciones de base han sido determinantes para que los proyectos de conservación diseñados normativamente atiendan de manera efectiva las necesidades locales.

Conclusión

La utilidad de los niveles anidados de Kiser y Ostrom (1982), aplicados mediante el Modelo Institucional de Análisis de Redes de Gobernanza y el enfoque policéntrico descrito en este documento, radica en su capacidad para analizar la estructura de toma de decisiones de los actores involucrados en la gestión de recursos naturales. Este enfoque contribuye al estudio de redes de gobernanza en múltiples niveles a partir de tres premisas fundamentales:

Identificación de actores en distintos niveles institucionales: Permite identificar al conjunto de actores implicados en la gestión e implementación de acciones públicas y políticas, sin importar el nivel institucional en que intervienen. Esto abarca desde el diseño formal (reglas constitucionales o colectivas) hasta su implementación operativa (reglas operativas).

Análisis de la lógica de interacción y toma de decisiones: Al centrarse en cómo los actores interactúan mediante sus recursos, ideologías y valores, el modelo explora las lógicas de decisión que constriñen a este conjunto de actores en nuevos escenarios de decisión. Esto ilumina los incentivos para cooperar más allá de las dinámicas propias de las organizaciones en las que tradicionalmente operan.

Fragmentación del poder político: A la luz del concepto de gobernanza en múltiples niveles, permite examinar cómo el poder político de los actores estatales se ha fragmentado. Esta fragmentación ocurre hacia arriba, con organismos internacionales; hacia los lados o hacia afuera, con actores como ONGs; y hacia abajo, con comunidades locales y regionales. Este proceso da lugar a nuevos arreglos institucionales donde estos actores intervienen, colaboran y, simultáneamente, condicionan las acciones relacionadas con los asuntos públicos.

En síntesis, el AID propuesto por Ostrom (2005) y su herramienta heurística de los niveles anidados se consideran herramientas valiosas para estudiar nuevos arreglos institucionales que involucran pluricentros de poder en estructuras de gobierno diseñadas en múltiples niveles.

Aunque enfrenta desafíos, como la necesidad de ampliar su aplicación a bienes y servicios distintos de los recursos de uso común (por

ejemplo, recursos naturales) y la limitación de centrarse en variables institucionales más que en los intereses individuales de los actores, su potencial es significativo. Según Hooghe y Marks (2003), esta herramienta permite identificar estructuras flexibles de colaboración orientadas a resolver problemas concretos, así como redes de gobernanza donde los actores estatales no desempeñan roles jerárquicos predominantes en la toma de decisiones (Rhodes, 1997).

Además, su capacidad para analizar la fragmentación del poder político hacia actores no estatales en contextos institucionales diversos, como los de América Latina, facilita una aplicación más consistente del concepto de gobernanza en múltiples niveles en diferentes entornos institucionales.

Referencias

- Abello-Colak, A., & Guarneros-Meza, V. (2014).** The role of criminal actors in local governance. *Urban Studies*, 51(15), 3268-3289. <https://doi.org/10.1177/0042098013519831>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2023).** La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63). <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Alva-Rivera, M. E. (2019).** *Redes, actores e instituciones: gestión de recursos naturales en áreas naturales protegidas en Chiapas* [Tesis de maestría, El Colegio de San Luis]. Repositorio Institucional – COLSAN.
- Alva-Rivera, M. E. (2021).** “Redes de gobernanza para el desarrollo local. Notas sobre la experiencia del Corredor Biológico Mesoamericano en tres países de América Latina”. En M. E. Morales y C. Cadena (Coords.), *¿Redes o gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores* (pp. 199-235). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias Universidad Nacional Autónoma de México.
- Alva Rivera M. E. (2023).** Factores institucionales en la gestión de redes de políticas públicas y redes de gobernanza. Caso de estudio: “Programa Pueblos Mágicos”, en Estado de México. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, 11(22), 93–115. <https://doi.org/10.15174/remap.v11i22.391>
- Arellano D., D. Sánchez, J. y Bartolo R. (2014).** ¿Una o varios tipos de Gobernanza? Más allá de la Gobernanza como moda: la prueba del tránsito organizacional. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1 (2), 9-29.
- Bevir, M. (Ed.) (2011)** Governance as Theory, Practice, and Dilemma. *The SAGE Handbook of governance* (pp. 1-16). SAGE Publications.
- Chávez, C. (2023)** Surcando los mares de la gobernanza: Cinco coordenadas de lectura de un concepto babélico. *Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 7, 33-65. <https://doi.org/10.30827/polygob.i7.28896>
- Crawford, S. E. y Ostrom, E. (1995).** A Grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89(3), 582–600.
- De Freitas, A. (2012).** *Gestión participativa de los ecosistemas forestales como estrategia para la conectividad en el Corredor Biológico Trinacional Montecristo, Trifinio*. [Tesis de Magister, Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza]. Repositorio Institucional - CATIE.
- Fontaine, G. (2015).** *Análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Ecuador.
- Freeman L. C. (2000).** La centralidad en las redes sociales. Clarificación conceptual. *Política y Sociedad*, 33, 131-148.

- Hirst, P. (2000).** Democracy and Governance. In J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 13-36). Oxford University Press.
- Hooghe, L. y Marks, G. (2003).** Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97, 233–243.
- Howard, M. (2010).** Cultura y Política comparada. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 19, 7-44.
- Hupe, P. L. y Hill, M. J. (2006).** The Three Action Levels of Governance: Re-Framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In B.G, Peters y J. Pierre (Eds.), *Handbook of Public Policy* (pp. 13-30). SAGE.
- Kiser, L. y Ostrom E. (1982).** The Three world of action: A metatheoretical syntesis of institutional approach”. In E. Ostrom (Ed.), *Strategies of Political Inquiry* (pp. 179 - 222). Sage Publications.
- Mayntz, R. (2004).** Governance Theory als forentwickelte Steuerungstheorie? (MPIFG Working Paper, 1). Köln: MaxPlanck-Institut für Gesellschaftsforschung. <https://hdl.handle.net/10419/44296>
- McGinnis, M.D. (2011).** Networks of Adjacent Action Situations in Polycentric Governance. *Policy Studies Journal*, 39, 51-78. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00396.x>
- Morata F. (8-11 de octubre de 2002).** *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*. [Ponencia] VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- O'Donnell, G. (2008).** Hacia un Estado de y para la democracia. *Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina de Rodolfo Marini* (pp.25-64). Nueva sociedad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ostrom, E. (2005).** *Understanding Institutional Diversity*. Princeton:Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2007).** Institutional Rational Choice: An assessment of the Institutional Analysis and Institutional Framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (2nd Edition), pp. 21-64). Routledge.
- Ostrom, E. (2011).** Background on the institutional Analysis and Development Framework. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7-27.
- Ostrom, V., Tiebout, CM y Warren, R. (1961).** The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55 , 831-842.
- Peters, G. (2003).** La gobernanza en niveles múltiples ¿un poder fáustico?. *Foro internacional*, XLII, 3, 429-453.
- Piattoni, S. (may 8-9, 2009).** *Multi level governance in the UE: Does it work?* [Conference] Globalization and Politics: A conference in Honor of Suzanne Berger, Cambridge, Massachusetts, E.E.U.U.
- Piattoni, S. (2010).** *The theory of multi-level governance: conceptual, empirical and normative challenges*. Oxford University Press.
- Pierre, J. (Ed.) (2000)** Introduction: understanding governance. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 1-10). Oxford University Press.
- Pierre, J. y Peters, G. (2000).** *Governance, politics and the State* (1st Edition). Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. y Peters, G. (2020).** *Governance, politics and the State* (2nd Edition). Red Globe Press.
- Polski, M.M. y Ostrom, E. (1999).** An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. In D.H. Cole y M.D. McGinnis (Eds.) *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis* (pp.13–47). Lexington Books.
- Porras, F. (Coord.) (2012)** Introducción. Gobernanza y redes de política pública en México. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México* (pp. 9-25). Instituto Mora.
- Porras, F. (2016).** *Gobernanza: límites, propuestas y perspectivas*. Instituto Mora y Contemporánea.
- Porras, F. (2021)** “Redes, Gobernanza y Metagobernanza”. En M. E. Fajardo y C. Cadena (Coords.), *¿Redes o Gobernanza? Experiencias de colaboración entre actores* (pp. 49-87). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Porras, F. (2022)** “La promesa de la gobernanza”. En C. Navarrete (Coord.), *Metrópolis en Red: Claves para pensar en nuestras ciudades* (pp. 41-60). Red de Gobernanza Metropolitana.
- Ramírez, E. (2012).** *Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. Estudios demográficos y urbanos*, 27 (2), 491-520.

- Rhodes, R. A. W. (1997).** *Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Open University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2000).** Governance and Public Administration. En J. Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 54-90). Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (2015).** Recovering the Craft of Public Administration. *Public Administration Review*, 76 (4), 638-647.
- Rosenau, J. (2000).** Change, Complexity, and governance in a globalizing space. En Pierre (Ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp. 167-201), Oxford University Press.
- Schlager, E. y Cox, M. (2018).** The IAD Framework and the SES Framework: An introduction and Assessment of the Ostrom Workshop Frameworks. In C. Weible and P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 2015-252). Routledge.
- Schlager, E. y Villamayor-Tomas, S. (2023)** The IAD framework and its tools for policy and Institutional Analysis. In C. M. Weible (Ed.), *Theories of the policy process* (5th Edition, pp. 196 - 229). Routledge.
- Schyler, R. y Araral, E. (2013).** The institutional analysis and development framework. In E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, M. Ramesh and X. Wu (Edts.), *Routledge Handbook of public policy* (pp. 115-124). Routledge.
- Scharpf, F. (1999)** Comunidad y autonomía: formulación de políticas en niveles múltiples en la Unión Europea. *Gestión y Política Pública*, VIII (2), 169-199.
- Siddiki, S., Heikkila, T., Weible, CM, Pacheco-Vega, R., Carter, D., Curley, C., Deslante, A. y Bennett, A. (2022).** Institutional analysis with the institutional grammar. *Policy Study*, 50, 315-339. <https://doi.org/10.1111/psj.12361>
- Sorensen, E. y Torfing J. (Edts.) (2007a)** Introduction: governance network research: towards a second generation. *Theories of democratic networks governance* (pp. 1-21). Palgrave.
- Sorensen, E. y Torfing J. (Edts.) (2007b)** Theoretical approaches to governance networks dynamics. *Theories of democratic networks governance* (pp. 25-42). Palgrave.
- Sorensen, G. (2005).** The transformation of the state. In H. Lister y D. Marsh (Edts.), *The state theories and issues* (pp. 190-208). Palgrave Macmillan.
- Zaremborg, G. (Coord.) (2012)** Fuerza, proyecto, palabra y pueblo: circuitos de representación en consejos de desarrollo municipal en América Latina (Nicaragua, México, Venezuela y Brasil). *Redes y jerarquías* (pp. 71-110). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Mexico.
- Zurbriggen, C. (2011).** Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 39, 39-64.
- Zurbriggen, C. (2021).** Revisando el enfoque de redes de políticas. Nuevos abordajes y desafíos. En M. E. Fajardo y C. Cadena (Coords.) *¿Redes o Gobernanza? Experiencias de colaboracias entre actores* (pp. 25-48). Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Anexos

Anexo 1. Actores en torno a la gestión de recursos naturales en El Gigante (Guatemala) y La Fortuna (Honduras)

SIGLAS	ACTOR	TIPO DE ACTOR
CTPT***	Comisión Trinacional del Plan Trifinio	Público
CATIE***	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza	ONG
USAID***	United States Agency for International Development	ONG
INAB**	Instituto Nacional de Bosques	Público
ATE**	Asistencia Técnica de Educación	Público
ICF**	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal	Público
IHCAFE**	Instituto Hondureño del Café	Público
MARN**	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Público
MAGA**	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Público
Min Edu**	Ministerio de Educación	Público
Municipalidad de Cabañas*	Municipalidad de Cabañas	Público
Mancorsaric*	Mancomunidad de los municipios de Cópán Ruinas, Santa Rita, Cabañas y San Jerónimo	Público
UNERMA*	Unión de las Organizaciones y Empresas del Sector Social de la Economía	Privado
CASM*	Comisión de Acción Social Menonita	ONG
Municipalidad de Chiquimula*	Municipalidad de Chiquimula	Público
Montaña el Gigante*	Montaña el Gigante (Mancomunalidad)	Público
ASORECH*	Asociación Regional Campesina Ch'ort'i	ONG
ACODAPICHI*	Asociación de Comités de Desarrollo Agropecuario de Chiquimula	Social
COCODE*	Consejo Comunitario de Desarrollo	Social
*Actor Internacional		
**Actor nacional		
***Actor local		

Fuente: Elaboración propia con base en De Freitas (2019).

Anexo 2. Actores en torno en la gestión de recursos naturales involucrados en Tziscaco

SIGLAS	ACTOR	TIPO DE ACTOR
Banco Mundial (GEF)*	Banco Mundial	ONG
CONABIO**	Comisión Nacional de la Biodiversidad	Público
CONANP Montebello **	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en Montebello	Público
CONAFOR**	Comisión Nacional Forestal	Público
SAGARPA**	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Público
CDI**	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Público
SECTUR***	Secretaría de Turismo de Chiapas	Público
INSTITUTOS ACADÉMICOS***	Centros de investigación Públicos, especializado en el estudio del medio ambiente y su relación social.	Público
Ejido Tziscaco***	Sociedad civil, no organizada.	Social
*Actor Internacional		
**Actor nacional		
***Actor local		

Fuente: *Elaboración propia con base en Autor (2019).*

Redes sociales digitales en el sector público: Análisis comparado de la adopción de Facebook en dos alcaldías de la Ciudad de México

José Luis Ramos Alderete

Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

jose.luis.ramos@politicas.unam.mx

<https://orcid.org/0009-0007-3868-3862>

Resumen

En el sector público se ha generalizado el uso de redes sociales digitales (RSD). El Gobierno Abierto las visualiza como un medio con gran potencial para llevar a la práctica sus planteamientos. Diferentes investigaciones muestran que los gobiernos locales tienden a utilizar las RSD de forma limitada en relación a su potencial para generar conversación con los ciudadanos, tomar en cuenta lo que expresan y atender sus demandas. El objetivo de esta investigación es hacer un análisis comparado de la adopción de Facebook en dos alcaldías de la Ciudad de México a fin de ofrecer mediciones concretas sobre tres dimensiones de su interacción con los ciudadanos: 1) relación/interacción 2) comunicación y 3) gestión/atención. Los datos analizados permiten advertir que el uso de RSD se encuentra en un nivel comunicacional con lentos avances hacia niveles más interactivos que propicien participación ciudadana y una mejor gestión de servicios.

Palabras clave: redes sociales digitales, tecnologías de la información y comunicación, gestión pública, Gobierno Abierto, Facebook.



Fecha recepción: 13-06-2022

Fecha aceptación: 28-10-2024

Social media in the public sector: comparative analysis of the adoption of Facebook in two Municipalities of Mexico City

Abstract

In the public sector, the use of social media has become widespread. The Open Government views them as a means with great potential to put its proposals into practice. Different researches show that local governments tend to use social media in a limited way in relation to their potential to generate conversation with citizens, take into account what they express and address their demands. The objective of this research is to make a comparative analysis of the adoption of Facebook in two municipalities of Mexico City in order to offer concrete measurements on three dimensions of its interaction with citizens: 1) relationship/interaction 2) communication and 3) management/attention. The data analyzed allows us to notice that the use of social media is at a communication level with slow progress towards more interactive levels that promote citizen participation and better management of services.

Keywords: social media, information and communication technologies, public management, Open Government, Facebook.

Cómo citar este artículo

Ramos Alderete, J.L. (2024). Redes sociales digitales en el sector público: Análisis comparado de la adopción de Facebook en dos alcaldías de la Ciudad de México. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 164-191. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.67455>

Desde la aparición de las redes sociales digitales (RSD), los Gobiernos y sus Administraciones Públicas han intentado incorporarlas en diversas actividades. Al inicio de la segunda década del siglo XXI, comenzaron a desarrollarse estudios sobre su uso por parte de algunos Gobiernos. Dichos análisis revelaron ciertos patrones, destacando que las RSD se utilizan principalmente como medios de comunicación unidireccional. En menor medida, se emplean para apoyar la gestión de servicios y, de manera muy limitada, como mecanismos para promover espacios de diálogo, participación o colaboración entre el Gobierno y la ciudadanía, conforme a las propuestas del Gobierno Abierto (Chun et al., 2010; Merguel, 2012; Bertot et al., 2012; Quintanilla y Gil, 2013; Criado y Rojas 2013 y 2016; Roa, 2013).

Hacia 2013, se identificaron casos significativos de adopción de Twitter en el sector público. Pérez (2013) destaca los siguientes ejemplos: la ciudad de Sídney, con su cuenta (@cityofsydney), que alcanzó un alto nivel de conversación (71 %) con sus seguidores y un notable índice de influencia (62); la Policía de Vancouver (@VancouverPD), con un 60.7 % de interacción conversacional y un destacado índice de influencia (80); y la Policía Nacional de España (@policia), que superó el medio millón de seguidores, con un 93 % de sus tuits marcados como favoritos o retuiteados, y un índice de influencia elevado según el Klout Score (79).

En el ámbito hispanohablante, uno de los primeros estudios sobre el uso de RSD en administraciones municipales se publicó en 2013. Este trabajo, realizado por Balcells et al., (2013), analizó el empleo de Twitter en 93 Ayuntamientos catalanes. Los autores concluyeron que Twitter se utiliza predominantemente para informar a la ciudadanía sobre problemas locales y visibilizar las actividades municipales, manteniendo un modelo de comunicación unidireccional.

Por su parte, Estebaranz y Ramilo (2013) investigaron la presencia en RSD de las diputaciones forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa, así como de 11 Ayuntamientos vascos con más de 50 000 habitantes. El estudio confirmó que las RSD se emplean para una comunicación unidireccional, con niveles bajos de interacción conversacional. Salgado e Ibáñez (2015), al analizar la estrategia de presencia en Facebook, Twitter y YouTube de la Junta de Castilla y León, concluyeron que el principal desafío radica en fomentar una interacción más fluida y constante con la ciudadanía.

En México, Lira (2016) analizó el trabajo de la Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México mediante la cuenta de Twitter @072CDMX, creada en 2013. Esta cuenta atendió en 2014 aproximadamente 90 solicitudes diarias de servicios públicos, destacándose por la brevedad e inmediatez de sus interacciones y la incorporación de elementos clave de la estrategia conocida como networking.

Negrete-Huelga y Rivera-Magos (2018) investigaron cómo las estrategias de gestión de Twitter y Facebook implementadas por los Gobiernos de los estados de Hidalgo y Querétaro se relacionan con los principios del Gobierno Abierto. Encontraron que dichas estrategias no fomentan prácticas asociadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, planteamientos fundamentales de este enfoque.

En Argentina e Italia, Ure (2015) examinó la comunicación de las Administraciones públicas en Facebook, Twitter y YouTube, específicamente en Buenos Aires y Bolonia, durante octubre y noviembre de 2014. El estudio concluyó que, en Buenos Aires, la comunicación es exclusivamente unidireccional, centrada en “decir”. En Bolonia, aunque predomina la unidireccionalidad, se identificaron importantes elementos conversacionales, configurando un contrato comunicativo mixto.

Por último, Cervi et al. (2022) llevaron a cabo un análisis comparativo del uso de Facebook, Twitter e Instagram en los Ayuntamientos españoles de Barcelona, Sabadell y Manresa entre septiembre y noviembre de 2020. Los autores señalaron que ninguno de los Ayuntamientos explota las capacidades de las RSD para fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, limitándose a una comunicación completamente unidireccional.

Un grupo diverso de especialistas ha desarrollado clasificaciones para analizar las estrategias de uso de RSD en el ámbito gubernamental. Merguel (2013) diseñó un marco basado en los principios del Gobierno Abierto —transparencia, participación y colaboración—, a los que denominó misiones. Según este modelo, la transparencia se asocia con la estrategia push, que busca difundir información desde las agencias gubernamentales hacia la sociedad. La participación corresponde a la estrategia pull, orientada a generar comunicación bidireccional con la ciudadanía mediante consultas y deliberaciones. Finalmente, la colaboración implica un uso altamente interactivo de las RSD mediante estra-

tegias de *networking* y codiseño de servicios para fomentar la creación de comunidades.

DePaula et al. (2017) propusieron una tipología para la comunicación gubernamental en RSD, estructurada en cuatro categorías. La primera, información/provisión, incluye anuncios de servicio público. La segunda, búsqueda de entrada, abarca la recopilación de información ciudadana y la recaudación de fondos. La tercera, diálogo online e interacción offline, comprende tanto el intercambio digital como la colaboración fuera de línea. La cuarta categoría, presentación simbólica, incluye actividades de mercadeo, posicionamiento político y actos simbólicos.

Wukich (2021) analizó las estrategias empleadas por Gobiernos locales en Estados Unidos en su presencia en RSD. Identificó tres roles públicos en los que los servidores públicos utilizan Facebook: 1) la ciudadanía como consumidora de servicios gubernamentales, 2) la ciudadanía como socia en la producción o gestión de servicios públicos, y 3) la ciudadanía como participante activa en asuntos públicos.

Finalmente, Criado y Villodre (2021) revisaron las estrategias adoptadas por países europeos con diferentes tradiciones administrativas para generar contenido en RSD. Propusieron un marco interpretativo con tres categorías: 1) proporcionar información institucional, 2) fomentar la interacción ciudadana y 3) prestar servicios públicos. En un estudio reciente, analizaron datos de Twitter de un grupo líder de Ayuntamientos europeos, confirmando el uso de RSD para difundir información institucional, promover la interacción con la ciudadanía y comenzar a integrarlas en la prestación de servicios públicos.

Planteamiento y Metodología

En la actualidad, la ciudadanía utiliza cada vez más las RSD para comunicarse con las autoridades, plantear demandas y expresar opiniones sobre asuntos públicos, con la expectativa de obtener respuestas satisfactorias. Sin embargo, surgen las preguntas: ¿qué tan eficaz es el uso de las RSD en la Administración pública?, ¿se está aprovechando su potencial, señalado por diversos académicos, para innovar en los procesos de gestión pública?

Para abordar estas interrogantes, resulta fundamental recabar evidencia empírica que permita analizar el fenómeno de interacción entre Gobierno y ciudadanía mediante RSD. El objetivo de esta investigación es proporcionar mediciones específicas sobre aspectos clave que surgen en las interacciones entre entidades gubernamentales y sus seguidores en una red social digital. Esto permitirá identificar patrones en el uso de las RSD dentro del sector público.

En los últimos años, Facebook y Twitter se han consolidado como dos de las plataformas más empleadas por el sector público en México. En este contexto, se llevó a cabo una observación focalizada en ambas plataformas, analizando la actividad de las Alcaldías Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Iztapalapa y Tlalpan durante el período comprendido entre el 1° y el 30 de agosto de 2017.

El análisis reveló que Facebook ofrece ventajas significativas para el seguimiento de publicaciones generadas por las Alcaldías, ya que permite un mayor nivel de interacción con la ciudadanía. Este intercambio se caracteriza por ser más sostenido y prolongado en el tiempo, lo que llevó a la elección de esta red social digital como objeto de estudio principal. Además, se decidió enfocar el análisis en el tercer nivel de gobierno —las Alcaldías—, debido a su mayor cercanía con la ciudadanía.

Para realizar una comparación efectiva, se seleccionaron dos Alcaldías con diferencias notables en ciertos aspectos, lo que facilitó la formulación de deducciones. Este proceso requirió recopilar información sobre dos grandes dimensiones: 1) el nivel de desarrollo social y económico, y 2) el nivel de desarrollo de su Administración pública. Con base en estos criterios, se eligieron como casos de estudio a las Alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza, ambas pertenecientes a la Ciudad de México.

La observación de la actividad de estas Alcaldías en Facebook permitió identificar aspectos clave en la interacción entre Gobierno y ciudadanía, organizados en las siguientes dimensiones analíticas:

- Relación/interacción
- Comunicación
- Gestión/atención

La dimensión de la relación/interacción se centra en identificar y medir los vínculos e interacciones que se establecen entre la Alcaldía y la ciudadanía. Este análisis incluye cuatro aspectos principales: el establecimiento de relaciones entre ambas partes, la interacción directa entre la Alcaldía y la ciudadanía, las interacciones que fomenten formas de participación y la formación o aprovechamiento de cualquier tipo de capital social derivado de estas interacciones.

La dimensión de la comunicación examina el contenido de los comentarios realizados por la ciudadanía en respuesta a las publicaciones de la Alcaldía. Estos comentarios se clasificaron según su nivel de aprobación, con el objetivo de cuantificar y analizar las expresiones ciudadanas.

Por su parte, la dimensión de la gestión/atención aborda las expresiones relacionadas con temas o procesos de atención a las demandas ciudadanas. Estas expresiones se organizaron por temas de gestión, permitiendo cuantificar el tipo de planteamientos o demandas formuladas, evaluar el nivel y calidad de la atención proporcionada y determinar si estas interacciones influyen en las políticas, programas o acciones de la Alcaldía. En este análisis se consideraron específicamente los procesos de gestión y las interacciones entre el Gobierno y la ciudadanía, la atención brindada a demandas y planteamientos, y la incidencia de estas expresiones en asuntos, programas o acciones dentro del ámbito de competencia de las Alcaldías.

Los datos específicos de las interacciones fueron obtenidos de las cuentas oficiales de Facebook de las Alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza, utilizando técnicas de etnografía digital (Hine 2015 y 2017; Pink 2014; Cora García et al., 2009). Este enfoque permite observar de manera detallada cómo se desarrolla la actividad en un entorno virtual. En particular, implica analizar minuciosamente las interacciones generadas entre los actores involucrados en torno a un tema o fenómeno, lo que facilita comprender sus expresiones y particularidades. Según Hine (2017), la inmersión en un entorno virtual es crucial, ya que este constituye el escenario donde los actores interactúan y el contexto que influye en su actividad.

El análisis de la actividad de las Alcaldías en Facebook evidenció que sus publicaciones abarcan temas específicos que generan reacciones

con patrones definidos y que muestran pocas variaciones a lo largo del tiempo. Por esta razón, se consideró que la recopilación de datos correspondiente a un mes proporcionaría una muestra adecuada del tipo de actividad que se genera en estas plataformas. Inicialmente, se levantó información durante un periodo de 30 días comprendido entre el 17 de junio y el 17 de julio de 2018.

Con el paso del tiempo, se observó un aumento en la actividad de las Alcaldías en Facebook, aunque los contenidos de sus publicaciones, así como las reacciones y comentarios que suscitaron, no presentaron cambios significativos. Sin embargo, para actualizar la evidencia empírica y ampliar el marco temporal de observación, se recopiló información de un nuevo periodo, comprendido entre el 1 y el 31 de marzo de 2023.

Mediciones de la Información Generada en la Cuenta de Facebook de la Alcaldía Benito Juárez

Los datos fueron extraídos de la cuenta oficial de Facebook de la Alcaldía Benito Juárez en los dos periodos señalados. La información recabada para cada una de las tres dimensiones definidas se detalla en los subapartados siguientes.

Dimensión de la Relación/Interacción

En cuanto al establecimiento de vínculos, la Tabla 1 muestra que el porcentaje de seguidores en relación con la población total de la demarcación aumentó de 6.71 % en 2018 a 17.96 % en 2023. Sin embargo, este incremento, aunque significativo, sigue mostrando un nivel de vinculación bajo considerando el tiempo transcurrido y el crecimiento de usuarios en Facebook durante el mismo periodo.

La interacción entre la Alcaldía y sus seguidores también experimentó un aumento en términos absolutos, aunque este crecimiento puede calificarse como moderado. En junio-julio de 2018, las reacciones totales a las publicaciones fueron limitadas, y los comentarios representaron únicamente el 10.62 % de las interacciones. Para marzo de 2023, aunque la actividad general creció considerablemente, los comentarios disminuyeron proporcionalmente al 7.37 % del total de reacciones, lo

que indica una participación relativamente estática en términos de interacción bidireccional.

Respecto a la calidad de los comentarios, los datos muestran una disminución en la proporción de aportaciones específicas o relevantes. En el primer periodo, de los 35 comentarios analizados, solo una pequeña fracción contenía información muy específica o relevante. En 2023, de los nueve comentarios analizados, no se registraron aportaciones muy relevantes, lo que refuerza la idea de que la calidad de las interacciones no mejoró significativamente, incluso con el aumento en el número de reacciones totales.

La generación de ideas o propuestas por parte de los ciudadanos también se mantuvo limitada. En 2018, solo siete comentarios presentaron propuestas, la mayoría de carácter general, mientras que en 2023 este número disminuyó a tres, con apenas algunas ideas de especificidad moderada. Finalmente, en términos de capital social, predominan los comentarios con un impacto muy bajo en ambos periodos. Aunque en 2023 hubo un leve incremento en comentarios de impacto medio, estos representaron una proporción mínima del total de interacciones observadas.

En definitiva, si bien la actividad en torno a las publicaciones de la Alcaldía Benito Juárez aumentó en el periodo estudiado, las interacciones que generan vínculos, propuestas o contribuciones significativas no evolucionaron de manera proporcional. Esto evidencia la necesidad de estrategias más efectivas para fomentar la participación ciudadana y aprovechar el potencial de las RSD digitales como espacios de colaboración.

Tabla 1. Evolución de la interacción entre la Alcaldía Benito Juárez y la ciudadanía a través de Facebook (2018-2023)

Indicador	Categoría/Subcategoría	Junio-julio 2018	Marzo 2023
Establecimiento de vínculos/relaciones	Número de seguidores	28,038	78,000
	Población (censo más próximo)	417,416 (2015)	434,153 (2020)
	(%) Seguidores/Población	6.71	17.96
Cuantificación de reacciones	Número de publicaciones	10	114
	Me gusta (%)	303 60.72%	27,391 87.81%
	Veces compartido (%)	143 28.65%	1,499 4.80%
	Comentarios (%)	53 10.62%	2,300 7.37%
	Total de reacciones	499	31,190
Promedios de interacción	Promedio de reacciones por seguidor	0.017	0.39
	Promedio de reacciones al día	16.63	1,006
	Promedio de comentarios al día	1.76	74
Aportación de información ciudadana	Información general/superficial	13	0
	Información específica	16	6
	Información muy específica	5	3
	Información muy específica y relevante	1	0
	Total	35	9
Aportación de ideas/propuestas ciudadanas	Muy generales	4	0
	Regular especificidad	2	0
	Específicas	1	3
	Muy específicas	0	0
	Total	7	3
Formación de capital social	Muy bajo	24	5
	Bajo	0	0
	Medio	0	3
	Alto	0	0
	Total	24	8

Fuente: Elaboración propia con datos poblacionales del INEGI.

Dimensión de la Comunicación

En la Tabla 2 se sintetiza la información relativa a los comentarios generales y a los comentarios específicos de la ciudadanía. Los datos muestran un incremento notable en el número de comentarios generales entre los dos periodos analizados. En el primer periodo, predominan los comentarios negativos que reflejan una posición crítica hacia la Alcaldía, mientras que, en el segundo, se observa un cambio significativo hacia comentarios positivos, asociados a una percepción distinta de las autoridades bajo una nueva Administración, aunque el partido político gobernante permaneció sin cambios.

En ambos periodos, los comentarios más específicos evidencian que los planteamientos o demandas de la ciudadanía tienen un tono predominantemente crítico, con un alto contenido de reclamos y descalificaciones hacia las autoridades. Sin embargo, en el segundo periodo, estos comentarios muestran una reducción en su carga negativa, lo que sugiere una percepción menos adversa hacia la gestión gubernamental.

Tabla 2. Síntesis de los comentarios ciudadanos a las publicaciones de la Alcaldía Benito Juárez en Facebook

Categoría de comentarios	Tipo de comentario	Junio-julio 2018	Marzo 2023
Comentarios Generales	Denuncias genéricas	1	2
	Totalmente desaprobatorios	5	1
	Desaprobatorios	3	1
	Neutrales	3	135
	Aprobatorios	0	29
	Totalmente aprobatorios	0	47
	Respuesta gubernamental	0	1
	Respuesta ciudadana	0	0
Comentarios Específicos	Totalmente reprobatorios	21	5
	Reprobatorios	3	19
	Neutrales	3	13
	Satisfactorios/Positivos	0	2
	Muy satisfactorios/Muy positivos	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Dimensión de la Gestión/Atención

Cada publicación fue clasificada dentro de uno de los temas predefinidos, tomando en cuenta su contenido. En la Tabla 3 se presenta el concentrado de publicaciones realizadas por la Alcaldía.

El número de publicaciones relacionadas con temas de gestión pública aumentó significativamente entre los dos periodos analizados. En el primer periodo, 8 publicaciones (80 %) se enfocaron principalmente en la difusión de información general, con contenidos poco vinculados a aspectos sustantivos de la gestión pública. En contraste, en el segundo periodo, las publicaciones abarcaron una mayor diversidad de temas relacionados con la gestión pública.

Respecto a la atención de demandas y planteamientos generados en RSD, los comentarios vinculados a procesos de gestión muestran planteamientos específicos expresados por la ciudadanía, clasificados según su contenido. La Tabla 3 presenta el número de casos identificados para cada uno de los rubros predefinidos.

En el primer periodo, es evidente que la Alcaldía Benito Juárez no realizaba un seguimiento ni brindaba atención a los comentarios ciudadanos en sus publicaciones de Facebook. En el segundo periodo, se advierte un cambio, con un esfuerzo por ofrecer cierto grado de atención, reflejado en un incremento considerable de casos con respuesta por parte de las autoridades. Sin embargo, este seguimiento sigue siendo limitado, ya que no se percibe una atención sistemática a las demandas planteadas por la ciudadanía.

Tabla 3. Análisis de publicaciones y comentarios en Facebook y su impacto en la gestión de la Alcaldía Benito Juárez (2018-2023)

Indicador	Categoría/Subcategoría	Junio-julio 2018	Marzo 2023
Publicaciones vinculadas a rubros de gestión	Programas	1	29
	Acciones	1	2
	Trámites	0	0
	Servicios	0	14
	Asuntos públicos relevantes para la comunidad	0	1
	Difusión de información institucional	0	1
	Promoción de actos de servidores públicos	0	2
	Eventos culturales, deportivos o recreativos	0	48
	Avisos a la ciudadanía	0	4
	Difusión de información general	8	13
	Total de publicaciones	10	114
Planteamientos de la ciudadanía en comentarios	Preguntas	1	48
	Solicitudes de información	2	22
	Quejas	9	11
	Demandas	10	57
	Denuncias	12	2
	Propuestas	7	1
	Total de planteamientos	41	141
Atención de demandas ciudadanas	Hubo respuesta gubernamental	0	114
	Tiempo promedio de respuesta	0 horas	21.99 horas
	Expresiones de reclamo/insatisfacción	16	12
	Críticas sobre desempeño/gestión general	8	1
	Expresiones de aprobación/satisfacción	0	33
	Expresiones de apoyo	0	14
Incidencia de comentarios en programas o acciones	Nulo	0	0
	Muy bajo	0	0
	Bajo	0	0
	Medio	0	0
	Alto	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Mediciones de la Información Generada en la Cuenta de Facebook de la Alcaldía Venustiano Carranza

La información recabada para cada una de las tres dimensiones preestablecidas se presenta en los subapartados siguientes.

Dimensión de la Relación/Interacción

Los datos muestran que el establecimiento de relaciones o vínculos entre la Alcaldía y los ciudadanos es similar en ambas demarcaciones. En el primer periodo, los seguidores de la Alcaldía Benito Juárez representaron el 6.71 % de su población, mientras que en la Alcaldía Venustiano Carranza este porcentaje fue del 5.44 %. En el segundo periodo, estas proporciones aumentaron a 17.96 % y 17.57 %, respectivamente. A pesar del crecimiento, el nivel de vinculación sigue siendo bajo, considerando el tiempo transcurrido y la expansión del uso de Facebook en sectores más amplios de la población (Tabla 4).

Con respecto al nivel de interacción, se observa un incremento en ambas Alcaldías, aunque en magnitudes distintas. La Alcaldía Benito Juárez tuvo un aumento más notable, con publicaciones que se multiplicaron por más de 10 veces y reacciones que crecieron más de 62 veces entre ambos periodos. Por otro lado, la Alcaldía Venustiano Carranza duplicó sus publicaciones y triplicó sus reacciones. Sin embargo, en ambos casos el nivel de interacción con los ciudadanos sigue siendo bajo, considerando el aumento de usuarios de Facebook y el crecimiento demográfico.

La Tabla 4 también refleja que la aportación de información de la ciudadanía en comentarios hacia las publicaciones fue limitada en ambos periodos. En cuanto a la aportación de ideas, esta fue casi nula, con solo un caso identificado en cada periodo. En Venustiano Carranza, si se considera que se expresaron 170 comentarios en el primer periodo y 1,177 en el segundo, resulta evidente que Facebook no se utiliza como un espacio significativo para expresar ideas sobre asuntos públicos.

Por último, la formación de capital social en las interacciones es también muy limitada. Solo se identificaron 2 casos en el primer periodo y 14 en el segundo, predominando en ambos los niveles muy bajos de capital social generado. Al considerar los 170 comentarios del primer perio-

Tabla 4. Evolución de la interacción entre la Alcaldía Venustiano Carranza y la ciudadanía a través de Facebook (2018-2023)

Indicador	Categoría/Subcategoría	Junio-julio 2018	Marzo 2023
Establecimiento de vínculos/relaciones	Número de seguidores	23,278	78,000
	Población (censo más próximo)	427,263 (2015)	443,704 (2020)
	(%) Seguidores/Población	5.44	17.57
Cuantificación de reacciones	Número de publicaciones	34	74
	Me gusta (%)	1,062 56.10%	4,415 67.53%
	Veces compartido (%)	661 34.91%	945 14.45%
	Comentarios (%)	170 8.98%	1,177 18.00%
	Total de reacciones	1,893	6,537
Promedios de interacción	Promedio de reacciones por seguidor	0.081	0.083
	Promedio de reacciones al día	63.1	210
	Promedio de comentarios al día	5.66	37.96
Aportación de información ciudadana	Información general/superficial	0	0
	Información específica	5	22
	Información muy específica	0	2
	Información muy específica y relevante	0	0
	Total	5	24
Aportación de ideas/propuestas ciudadanas	Muy generales	0	0
	Regular especificidad	0	0
	Específicas	1	1
	Muy específicas	0	0
	Total	1	1
Formación de capital social	Muy bajo	2	14
	Bajo	0	0
	Medio	0	0
	Alto	0	0
	Total	2	14

Fuente: Elaboración propia con datos poblacionales del INEGI.

do y los 1,177 del segundo, es evidente que las oportunidades para formar y aprovechar capital social a través de estas interacciones son mínimas.

Dimensión de la Comunicación

En el primer periodo se identificaron 46 “comentarios generales”, los cuales aumentaron a 233 en el segundo, principalmente por el incremento de seguidores y actividad. No obstante, este crecimiento no resulta significativo. Durante el segundo periodo, sobresalen los 217 comentarios “aprobatorios” que los ciudadanos expresaron en respuesta a publicaciones en las que la Alcaldía informaba sobre la realización de obras y el mantenimiento de parques o espacios públicos. Cabe destacar la continuidad de comentarios positivos en ambos periodos analizados, correspondientes a administraciones distintas, pero gobernadas por el mismo partido político (Tabla 5).

En los dos periodos se encontró un número reducido de planteamientos más específicos. Los casos más recurrentes correspondieron a expresiones reprobatorias relacionadas con quejas sobre ineficiencias

Tabla 5. Síntesis de los comentarios ciudadanos a las publicaciones de la Alcaldía Venustiano Carranza en Facebook

Categoría de comentarios	Tipo de comentario	Junio-julio 2018	Marzo 2023
Comentarios Generales	Denuncias genéricas	0	0
	Totalmente desaprobatorios	0	0
	Desaprobatorios	1	1
	Neutrales	37	5
	Aprobatorios	7	217
	Totalmente aprobatorios	0	10
	Respuesta gubernamental	0	0
	Respuesta ciudadana	1	0
Comentarios Específicos	Totalmente reprobatorios	0	3
	Reprobatorios	6	16
	Neutrales	0	6
	Satisfactorios/Positivos	1	1
	Muy satisfactorios/Muy positivos	1	0

Fuente: Elaboración propia.

en las obras públicas o servicios ofrecidos por la Alcaldía, así como la ausencia de estos (Tabla 5).

Dimensión de la Gestión-Atención

En la Tabla 6 se presenta la clasificación de las publicaciones realizadas por la Alcaldía, agrupadas según los rubros de gestión previamente definidos.

Las publicaciones relacionadas con temas de gestión pública experimentaron un incremento de más del doble entre ambos periodos analizados. En el primer periodo, de un total de 34 publicaciones, 23 (67.64 %) se enfocaron en la promoción de eventos o en la difusión de información general, mientras que solo 11 (32.35 %) abordaron temas de gestión. Para el segundo periodo, de 74 publicaciones, únicamente 19 (25.67 %) se destinaron a la difusión de información, en contraste con 55 (74.32 %) centradas en asuntos de gestión pública.

Es relevante mencionar que, en ambas Alcaldías estudiadas, no se encontraron publicaciones relacionadas directamente con trámites. Esto evidencia que Facebook no se utiliza como un medio para desarrollar procesos asociados a una de las principales funciones de los gobiernos locales: la realización de trámites administrativos.

Los comentarios realizados por la ciudadanía revelaron distintos tipos de planteamientos específicos, clasificados en la Tabla 6. La mayoría se concentraron en “demandas”, que suman 92 casos (69.69 %), seguidas de “preguntas” con 26 casos (19.69 %) y “quejas” con 8 casos (6.06 %). Estos datos reflejan un uso creciente de Facebook como una plataforma para tratar asuntos más sustantivos que la simple difusión de información.

En cuanto a la respuesta de las autoridades a estas demandas ciudadanas, los datos de la Tabla 6 muestran que en el primer periodo se identificaron 24 casos con respuesta, de los cuales 21 recibieron algún tipo de atención. Durante el segundo periodo, aunque aumentaron las publicaciones y la actividad generada, las demandas con respuesta ascendieron a 39 casos, pero solo 12 recibieron atención y 1 fue insuficientemente atendido. Cabe destacar que el tiempo promedio de respuesta mejoró notablemente, al pasar de 15.45 horas en el primer periodo a 4.6 horas en el segundo, lo que evidencia un esfuerzo por parte de las autoridades para dar seguimiento y atender los comentarios ciudadanos.

No obstante, en el caso de la Alcaldía Venustiano Carranza, aunque se observa cierta disposición para atender las demandas planteadas en Facebook, no se detectó que estas tuvieran incidencia alguna en los programas o acciones implementados. De manera similar, al caso de la Alcaldía Benito Juárez, no se identificaron procesos de retroalimentación que permitieran vincular lo expresado por los ciudadanos en Facebook con aspectos concretos de la gestión pública.

A pesar del incremento en la actividad y la mejora en el tiempo de respuesta, persiste la falta de un mecanismo que integre las demandas ciudadanas expresadas en RSD en las decisiones de gestión pública. Esto limita el potencial de las plataformas digitales como espacios de participación efectiva y co-creación de políticas públicas.

Tabla 6. Análisis de publicaciones y comentarios en Facebook y su impacto en la gestión de la Alcaldía Venustiano Carranza (2018-2023)

Indicador	Categoría/Subcategoría	junio-julio 2018	marzo 2023
Publicaciones vinculadas a rubros de gestión	Programas	3	14
	Acciones	0	1
	Trámites	0	0
	Servicios	8	40
	Asuntos públicos relevantes para la comunidad	0	0
	Difusión de información institucional	0	0
	Promoción de actos de servidores públicos	0	5
	Eventos culturales, deportivos o recreativos	17	5
	Avisos a la ciudadanía	1	4
	Difusión de información general	5	5
	Total de publicaciones	34	74
Planteamientos de la ciudadanía en comentarios	Preguntas	17	9
	Solicitudes de información	2	0
	Quejas	3	5
	Demandas	33	59
	Denuncias	0	3
	Propuestas	1	0
	Total de planteamientos	56	76

Indicador	Categoría/Subcategoría	junio-julio 2018	marzo 2023
Atención de demandas ciudadanas	Hubo respuesta gubernamental	24	39
	Tiempo promedio de respuesta	15.45 horas	4.6 horas
	Expresiones de reclamo/insatisfacción	19	17
	Críticas sobre desempeño/gestión general	0	2
	Expresiones de aprobación/satisfacción	7	151
	Expresiones de apoyo	4	13
Incidencia de comentarios en programas o acciones	Nulo	0	0
	Muy bajo	0	0
	Bajo	0	0
	Medio	0	0
	Alto	0	0

Fuente: Elaboración propia.

Análisis Comparado

A continuación, se presenta un análisis comparado entre la información del uso de Facebook en las Alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza recabada para cada una de las tres dimensiones preestablecidas.

Dimensión de la Relación/Interacción

En la dimensión de la relación e interacción, el establecimiento de vínculos a través de seguidores en Facebook muestra un comportamiento bastante similar en ambas Alcaldías durante los dos periodos analizados. Este fenómeno permite prefigurar un patrón común en las Alcaldías de la Ciudad de México, caracterizado por un bajo nivel de vinculación con la ciudadanía mediante esta red social digital.

Este hallazgo guarda similitudes con lo señalado por Balcells et al. (2013), quienes identificaron un bajo nivel de interacción ciudadana en el uso de Twitter por parte de municipios catalanes, y con lo descrito por Estebaranz y Ramilo (2013), quienes observaron que las RSD de los Ayuntamientos vascos no priorizan la interacción, lo que resulta en publicaciones que generan escaso interés.

En el primer periodo, el nivel de interacción en Venustiano Carranza es ligeramente superior al de Benito Juárez, mientras que la calidad de la relación también resulta algo mejor en Venustiano Carranza. Para el segundo periodo, Benito Juárez experimenta un notable incremento en su interacción con la ciudadanía, en tanto que Venustiano Carranza registra un crecimiento más modesto en este aspecto.

En el primer periodo, los comentarios de la ciudadanía en Venustiano Carranza presentan una menor tensión en comparación con los expresados en las publicaciones de Benito Juárez. Esto sugiere una relación en la que una mayor interacción podría correlacionarse con una disminución en la tensión de los comentarios ciudadanos. En este sentido, es razonable suponer que una estrategia destinada a incrementar la interacción en RSD podría mejorar la relación entre autoridades y ciudadanía. Asimismo, frente a una ciudadanía exigente y crítica, una interacción más fluida tendería a reducir la tensión. Este planteamiento coincide con lo señalado por Salgado e Ibáñez (2015), quienes destacan que el principal desafío radica en lograr una interacción más amplia y constante con la ciudadanía.

Las interacciones que propician alguna forma de participación mediante aportaciones de ideas o propuestas son escasas en ambos periodos. Sin embargo, se observan ligeramente más en Benito Juárez que en Venustiano Carranza, lo que podría asociarse a un mayor nivel de exigencia y empoderamiento ciudadano en Benito Juárez. Este fenómeno está relacionado con un nivel educativo más alto y una postura más crítica hacia las autoridades, que tiende a suavizarse hacia el segundo periodo. En todo caso, lo destacable es que las aportaciones de ideas o propuestas son muy incipientes.

Esto concuerda con lo señalado por Negrete-Huelga y Rivera-Magos (2018) y Cervi et al. (2022), quienes apuntan que las RSD se utilizan muy limitadamente para fomentar la participación ciudadana. De manera similar, Ure (2015) observa que estas plataformas se emplean escasamente para promover la colaboración. En consecuencia, el reto para la Administración pública es diseñar estrategias en RSD que motiven a la ciudadanía a realizar aportaciones más significativas.

En relación con el capital social, los dos periodos analizados muestran solo indicios de su formación, muy débiles en Venustiano Carranza

y ligeramente más notorios en Benito Juárez. Este capital social se desarrolla en torno a temas de interés cotidiano, como la inseguridad, las obras públicas y los servicios de mantenimiento de espacios públicos. Resulta relevante que dicha formación provenga principalmente de las aportaciones de información de la ciudadanía y de su interacción mutua, sin la participación activa de las autoridades. Es significativo que no existan interacciones entre ciudadanía y Alcaldías que contribuyan al desarrollo del capital social. El fenómeno de la falta de respuesta de las autoridades ya había sido observado por Balcells et al. (2013) en su estudio.

A partir de lo anterior, se podría inferir que, si las autoridades participaran activamente en la formación de capital social, se generaría una interacción más rica y efectiva, completando el binomio autoridades-ciudadanía. Esto permitiría incentivar formas de gestión compartida en torno a asuntos de interés colectivo.

Dimensión de la Comunicación

En el primer periodo, en la Alcaldía Benito Juárez, los “comentarios generales” asociados a la dimensión de la comunicación revelan un menor número total, pero tienden a ser predominantemente desaprobatorios. Entre ellos, prevalecen las expresiones de enojo y descalificación, lo que indica una mayor tensión en la relación entre la ciudadanía y la Alcaldía. Por el contrario, en Venustiano Carranza, se registra más del triple de comentarios generales en comparación con Benito Juárez, predominando los de carácter neutral e incluso algunos aprobatorios, lo que refleja una comunicación con mucha menor tensión.

En el segundo periodo, los comentarios negativos en Benito Juárez disminuyen de 8 a 2, mientras que los positivos aumentan de 0 a 76. En Venustiano Carranza, los comentarios negativos se mantienen en 1, pero los positivos aumentan significativamente de 7 a 227. En Benito Juárez se observa un incremento visible en la cantidad total de comentarios, mientras que en Venustiano Carranza mejora notablemente el número de comentarios positivos. Este patrón sugiere que el incremento en la actividad de Facebook está vinculado con un aumento en los comentarios positivos, lo que mejora la interrelación entre autoridades y ciudadanía. Estos datos refuerzan la idea de que una mayor interacción entre ambas partes está asociada con una mejora en los comentarios emitidos.

Al analizar los planteamientos específicos realizados por la ciudadanía en sus comentarios sobre asuntos públicos, se detecta que en ambos periodos el número de este tipo de casos es reducido en ambas Alcaldías. Sin embargo, en Benito Juárez, los comentarios reprobatorios son más frecuentes y se relacionan principalmente con omisiones o ineficiencias en servicios y obras públicas. Esto sugiere que, cuando la ciudadanía formula comentarios más específicos, estos suelen estar motivados por malestar ante acciones u omisiones de las autoridades.

Por otro lado, Cervi et al. (2022) observaron en su estudio sobre Ayuntamientos que un alto porcentaje de publicaciones relativas a servicios públicos se centran en los servidores públicos que los realizan, lo que reduce el interés ciudadano. Este tipo de casos merece mayor atención. Sería necesario implementar protocolos para la publicación de contenidos, así como mecanismos de seguimiento y solución de los comentarios. Además, resulta crucial evitar que las expresiones negativas queden sin respuesta, ya que esto podría perpetuar la percepción de desatención por parte de las autoridades.

Dimensión de la Gestión/Atención

El número de publicaciones en Facebook relacionadas con temas de gestión experimentó un incremento notable entre el primer y el segundo periodo observado. En Benito Juárez, estas publicaciones pasaron de 2 a 114, mientras que en Venustiano Carranza aumentaron de 11 a 55. Sin embargo, este crecimiento ha sido relativamente lento, ya que se desarrolló a lo largo de casi cinco años. Aun así, se aprecia una tendencia hacia la incorporación de publicaciones vinculadas a procesos de gestión, lo que responde a la necesidad de las Alcaldías de abordar temas relacionados con sus funciones sustantivas, como la ejecución de obras públicas, la implementación de programas, la prestación de servicios o la realización de acciones concretas. Estas publicaciones van más allá de la simple difusión de información.

No obstante, las Alcaldías aún no conciben plenamente a Facebook como un medio eficaz para atender demandas ciudadanas relacionadas con procesos de gestión pública. Es necesario superar el uso limitado de las RSD como meras herramientas de comunicación social e integrarlas como tecnologías con un potencial significativo para adaptar procesos de gestión de trámites y servicios. Esto permitiría consoli-

darlas como un medio eficiente de atención ciudadana, aprovechando su rapidez y facilidad de uso. Para lograrlo, resulta crucial incorporar conocimientos y estrategias, como las propuestas de *networking* y co-diseño de servicios planteadas por Merguel (2013), desarrollándolas de manera gradual pero sostenida.

En Benito Juárez, la ciudadanía realizó una diversidad de planteamientos hacia las autoridades, incluyendo preguntas, solicitudes de información, quejas, demandas, denuncias y propuestas, que aumentaron de 41 a 141 entre ambos periodos. Cabe destacar que en el primer periodo no hubo respuestas por parte de la Alcaldía, situación que cambió en el segundo periodo, en el que se respondieron 114 casos. En el primer periodo prevalecieron las expresiones de reclamo, insatisfacción y crítica sobre temas de gestión, mientras que en el segundo periodo estas disminuyeron, e incluso aparecieron expresiones de aprobación y apoyo.

En Venustiano Carranza, la ciudadanía también realizó diversos planteamientos, que pasaron de 56 a 76 entre los dos periodos. En este caso, 24 planteamientos recibieron algún tipo de atención en el primer periodo y 39 en el segundo. Durante el primer periodo, aunque hubo expresiones de reclamo e insatisfacción sobre temas de gestión, no se registraron críticas directas; en cambio, se observaron comentarios con expresiones de aprobación, satisfacción y apoyo. En el segundo periodo, estas expresiones positivas aumentaron notablemente.

Estos resultados evidencian que, aunque las Alcaldías comienzan a interactuar de manera más activa con la ciudadanía en las RSD, aún existe un amplio margen para desarrollar estrategias que permitan integrar estas plataformas de manera más efectiva en los procesos de gestión pública y atención ciudadana.

En términos generales, se observa que la ciudadanía recurre cada vez más a las autoridades para formular diversos planteamientos, un comportamiento que coincide con lo reportado por Criado y Villodre (2021) en su estudio sobre Ayuntamientos en Europa. Esta tendencia pone de manifiesto la necesidad de desarrollar protocolos y estrategias más consistentes que permitan gestionar eficientemente las RSD en el sector público.

Al analizar si los comentarios realizados por la ciudadanía en las publicaciones de las Alcaldías generan algún tipo de retroalimentación,

resulta evidente que no tienen impacto ni en nuevas publicaciones ni en la formulación de programas o acciones. Ninguna de las dos Alcaldías muestra procedimientos para aprovechar las aportaciones de sus seguidores. Esta ausencia refleja un comportamiento “autorreferencial”, ya señalado por Ure (2015), que dificulta la colaboración efectiva con la ciudadanía en el ámbito local.

Es razonable suponer que, si los ciudadanos percibieran que sus comentarios, planteamientos o propuestas influyen de alguna manera en los programas o acciones de las Alcaldías, ello fomentaría mejores expresiones y una mayor participación en plataformas como Facebook, incrementando la interacción con las autoridades. Ejemplos exitosos de RSD en el sector público, como el uso de Twitter para atender solicitudes de servicios públicos en la Ciudad de México documentado por Lira (2016), o las estrategias implementadas por la ciudad de Sídney, la Policía de Vancouver, y la Policía Nacional de España reportadas por Pérez (citado en Estebaranz y Ramilo, 2013), se han basado en estrategias de networking orientadas a generar un interés genuino en la ciudadanía. Estas iniciativas destacan por contestar y atender cotidianamente los comentarios y demandas de los seguidores, lo que resulta en altos niveles de interacción y confianza.

Por lo tanto, resulta crucial que las Alcaldías no solo incrementen su actividad en las RSD, sino que adopten estrategias que integren de manera efectiva las aportaciones ciudadanas en la toma de decisiones y en la implementación de programas, promoviendo así una interacción más significativa y colaborativa.

Los asuntos de gestión, como la realización de obras públicas, la prestación de servicios o la implementación de programas, suelen captar el interés de la ciudadanía, siendo estos temas donde se concentran la mayoría de los reclamos y críticas. Sin embargo, cuando las demandas ciudadanas son atendidas, se observa una mejora en la calidad de la interrelación entre las autoridades y la población. En este sentido, el uso de las RSD como un medio para gestionar estos asuntos representa una importante oportunidad para la innovación y para fortalecer la relación con la sociedad.

Autores como Merguel (2013) y Criado y Villodre (2021) han destacado que la gestión de servicios ocupa un lugar central en sus clasifica-

ciones sobre el uso de RSD en el sector público. Según estos autores, esta etapa representa el nivel más avanzado en el aprovechamiento de estas plataformas, un objetivo deseable hacia el cual sería estratégico avanzar.

Conclusiones

Con base en los casos estudiados de las Alcaldías Benito Juárez y Venustiano Carranza, se identifica que el uso de Facebook en sus Administraciones públicas genera bajos niveles de comunicación e interacción con la ciudadanía, además de una limitada eficiencia en el procesamiento y respuesta a las demandas de sus seguidores.

El modelo de Gobierno Abierto promueve una comunicación horizontal con la sociedad y la creación de espacios y mecanismos que faciliten una mayor interacción con la ciudadanía, incentivando la participación, la colaboración y la rendición de cuentas. Diversos autores (Chun et al., 2010; Merguel, 2012; Bertot et al., 2012; Quintanilla y Gil, 2013; Criado y Rojas, 2013 y 2016; Roa, 2013) han destacado el alto potencial de las RSD para implementar estos principios. No obstante, los datos de esta investigación evidencian que el aprovechamiento de dicho potencial es muy limitado en la práctica.

Especialistas han propuesto clasificaciones sobre las etapas o niveles de uso de las RSD en el sector público. Estas etapas van desde un nivel básico, centrado en la difusión de información, pasando por un nivel intermedio, donde se logra un cierto grado de conversación, gestión incipiente de servicios y generación de aportaciones, hasta un nivel avanzado, caracterizado por una interacción robusta, involucramiento ciudadano, gestión eficiente de servicios y formas activas de participación y colaboración. Los casos analizados se encuentran en el primer nivel, con algunos avances hacia el segundo, pero están lejos de alcanzar el tercero. Además, el progreso es lento y discontinuo.

Para revertir esta situación, sería imprescindible desarrollar protocolos y estrategias consistentes que trasciendan la mera difusión de información, estableciendo objetivos claros para atraer el interés ciudadano, construir espacios y mecanismos de participación y gestionar trámites y servicios de manera eficiente.

Existen experiencias exitosas en la adopción de RSD en el sector público, donde se observan procesos de gestión bien adaptados a estas plataformas. Estas experiencias han logrado crear amplias comunidades que aportan información, desarrollan formas de participación y colaboración, y operan en las etapas avanzadas del uso de RSD. Estas prácticas ofrecen modelos claros para guiar el diseño de estrategias innovadoras. Por ello, el sector público tiene una gran oportunidad para construir un modelo de gestión de RSD basado en estas experiencias y en los principios del Gobierno Abierto, aprovechando su potencial para transformar la relación entre autoridades y ciudadanía.

Referencias

- Balcells, J., Padró-Solanet A. y Serrano, I. (2013).** Twitter en los ayuntamientos catalanes. Una breve evaluación empírica de usos y percepciones. En J. I. Criado y F. Rojas-Martín (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (pp. 62-81). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Bertot, J. C., Jaeger, P.T. y Grimes, J. M. (2012).** Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government People Process and Policy*, 78-91.
- Cervi, L., Marín-Lladó, C. y Oliveras-Vila, C. (2022).** La comunicación de los ayuntamientos en las redes sociales: participación ciudadana, información de servicio público y campaña permanente. *AdComunica, Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación*, 23, 275-299.
- Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R. y Hovy, E. (2010).** Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government. *The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 1-9.
- Concha, G. y Naser, A. (Eds.) (2012)** *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cora Garcia, A., Standlee, A. I., Bechkoff, J. y Cui, Y. (2009).** Ethnography Approaches to the Internet and Computer-Mediated Communication. *Journal of Contemporary Ethnography*, 52-84.
- Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (2012).** Las redes sociales digitales en las administraciones públicas iberoamericanas: Retos y perspectivas de futuro. *XVII Congreso Internacional del CLAD*, Cartagena de Indias, Colombia.
- Criado, J. I. y Rojas-Martín, F. (2013).** Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas. *Redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno Abierto* (pp.16-31). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Criado, J.I. y Rojas-Martín, F. (2016).** Hacia una gestión pública abierta en las administraciones locales. Análisis de las dinámicas de uso de redes sociales digitales en el caso español. En R. Martínez Puón (Ed.), *Gobierno Abierto para la consolidación democrática* (pp. 261-284). Tirant lo Blanch.
- Criado, J. I. y Villodre, J. (2021).** Delivering public services through social media in European local governments. An interpretative framework using semantic algorithms. *Local Government Studies*, 47 (2), 253-275.
- Estebaranz González, J. y Ramilo Araujo, M. (2013).** Gobiernos y administraciones locales vascas en las redes sociales. En J. I. Criado y F.

- Rojas Martín (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (pp. 82-101). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- DePaula, N., Dincelli, E. y Harrison, T. M. (2017).** Toward a typology of government social media communication: Democratic goals, symbolic acts and self-presentation. *Government Information Quarterly*, 35, 98-108.
- Hine, C. (2015).** Ethnography Strategies for the Embedded, Embodied, Everyday Internet. *Bloomsbury Publishing*, 55-87.
- Hine, C. (2017).** Ethnography and the Internet: Taking Account of Emerging Technological Landscapes. *Fundamental Journal of the Humanities and Social Sciences*, 315-329.
- Lira Valencia, A. (2016).** Twitter como instrumento de comunicación institucional y gestión de servicios urbanos en la Ciudad de México: El caso de @072cdmx. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 14 (28), 63-99. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2016.48373>
- Mergel, I. (2012).** *Social media in the public sector: a guide to participation, collaboration and transparency in the networked world*. Jossey-Bass.
- Mergel, I. (2013).** A framework for interpreting social media interactions in the public sector. *Government Information Quarterly*, 30, 327-334.
- Negrete-Huelga, K. y Rivera-Magos, S. (2018).** Estrategias de comunicación en redes sociodigitales desde la práctica del gobierno abierto. *Cuadernos info*, 42, 183-196.
- Pérez, D. (2013).** *El hombre detrás del 'boom' de la Policía Nacional en Twitter*. El Confidencial - Teknautas.
- Pink, S. (2014).** *Doing Visual Ethnography with the Web*. SAGE.
- Quintanilla Mendoza, G. y Gil García, J. M. (2013).** *Gobierno abierto en América Latina: modelo conceptual, planes de acción y resultados preliminares*. Instituto Nacional de Administración Pública, Grupo Latinoamericano por la Administración Pública, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.
- Roa, J. M. (2013).** Las redes sociales, una potente herramienta al servicio del Open Government. En J. I. Criado y F. Rojas Martín (Eds.), *Redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un Gobierno Abierto* (pp. 119-139). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Salgado Losada, A. y Ibáñez Pascual, A. (2015).** Estrategia de presencia en redes sociales de la Junta de Castilla y León. En J. I. Criado y F. Rojas Martín (Eds.), *Casos de éxito en redes sociales digitales de las administraciones públicas* (pp. 35-56). Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Ure, M. (2016).** La comunicación de la administración pública en las redes sociales: los casos de las ciudades de Buenos Aires y Bolonia. *Palabra Clave*, 19 (1), 240-270.
- Wukich, C. (2021).** Government Social Media Engagement Strategies and Public Roles. *Public Performance & Management Review*, 44 (1), 187-215.

Los límites de la democracia ambiental: un análisis de la participación ciudadana en procesos de evaluación ambiental en la región de La Araucanía

Simón Sandoval-Aldana

Universidad Católica de Temuco

simon.sandoval93@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0007-2335-6675>

Resumen

En Chile, el proceso para dictaminar un proyecto o actividad que provoque un impacto ambiental se realiza a través de una evaluación ambiental, herramienta que incluye procesos de participación ciudadana. A través de un enfoque cuantitativo y cualitativo, se examina las estrategias del Servicio de Evaluación Ambiental en la implementación de estos mecanismos de participación ciudadana. Como resultados se presentan un aumento en el número de PAC apuntando a la efectividad de estas iniciativas, y además se muestra que estos procesos carecen de impacto cualitativo en la toma de decisiones finales, como se evidencia en el proyecto energético WTE Araucanía.

Palabras clave: participación ciudadana, crisis climática, institucionalidad ambiental, democracia participativa, evaluaciones ambientales..



Fecha recepción: 11-12-2023

Fecha aceptación: 11-10-2024

The limits of environmental democracy: an analysis of citizen participation in environmental evaluation processes in the region of La Araucanía

Abstract

In Chile, the process to decide on a project or activity that causes an environmental impact is carried out through an environmental assessment, a tool that includes citizen participation processes. Through a quantitative and qualitative approach, the effectiveness of the Environmental Assessment Service strategies in the implementation of these citizen participation mechanisms is examined. The results show an increase in the number of PACs pointing to the effectiveness of these initiatives, and it is also shown that these processes lack qualitative impact on final decision-making, as evidenced by the WTE Araucanía energy project.

Keywords: citizen participation, climate crisis, environmental institutionality, participatory democracy, environmental assessments.

Cómo citar este artículo

Sandoval-Aldana, S. (2024). Los límites de la democracia ambiental: un análisis de la participación ciudadana en procesos de evaluación ambiental en la región de La Araucanía. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 192-221. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.73057>

América Latina es una región caracterizada por su biodiversidad. Cuenta con diversos climas, grandes reservas de agua dulce, amplios terrenos y, por supuesto, una gran riqueza en recursos naturales (De Castro et al., 2015). Este último punto ha sido motivo de diversas disputas debido a la actividad extractivista en distintos países de la región.

Por un lado, la demanda mundial de materias primas ha propiciado un crecimiento económico y una reducción significativa de la pobreza y la desigualdad de ingresos (Schorr y Damonte, 2022). Por otro lado, la concentración de materias primas se ha asociado con efectos negativos sobre el medioambiente, incluyendo una acelerada pérdida de biodiversidad y la degradación de los ecosistemas, producto de las emisiones de carbono, en gran parte derivadas de la actividad industrial y extractivista (United Nations Environment Programme [UNEP], 2012, citado en De Castro et al., 2015).

Este fenómeno es referido en la literatura como la “maldición de los recursos” (Ross, 2015). Asimismo, los proyectos de inversión que implican intervenciones en territorios específicos han generado diversas repercusiones, dando lugar a conflictos socioambientales, los cuales han ido en aumento durante los últimos años en Chile (Delamaza et al., 2017).

Más allá de las características específicas, estos distintos elementos reflejan una dinámica más general que se manifiesta en una disputa entre las formas de crecimiento y desarrollo social y económico, y los efectos colaterales de la implementación de proyectos o actividades con impacto ambiental (Carrasco y Madariaga, 2022). Ante los conflictos derivados del cambio climático, los gobiernos deben enfrentar esta realidad, que implica el desafío de repensar los modos de vida y buscar la integración de los ámbitos sociales, económicos, políticos y ambientales (Carrasco y Madariaga, 2022).

En este contexto, el Estado desempeña un rol crucial al proponer medidas de mitigación y estrategias adecuadas para reducir las cargas ambientales derivadas del crecimiento industrial indiscriminado, especialmente con el objetivo de contrarrestar la “maldición de los recursos”, que afecta a los países dependientes de la explotación de recursos naturales, como ocurre en gran parte de América Latina, incluyendo Chile (Ross, 1999; Schorr y Damonte, 2022).

Una forma de abordar los problemas socioambientales es mediante la implementación de políticas públicas que promuevan la participación de diversos actores. El Estado ha evolucionado desde su papel monopólico en la toma de decisiones, pasando a un modelo en el que se requiere la colaboración de otros actores para enfrentar los desafíos planteados por el cambio climático. Esto demanda una gobernanza que contemple la resiliencia institucional (Carrasco, 2019) y las expectativas de las comunidades locales (Carrasco y Madariaga, 2022). En este contexto, los procesos de Participación Ciudadana (PAC) son fundamentales para analizar los niveles de democracia y fortalecer los mecanismos de gobernanza (Mirosevic, 2011).

Estos procesos participativos aportan beneficios a la gestión pública, como la mejora en la eficacia de las políticas públicas, la educación política, el fortalecimiento de la solidaridad y el bien común, así como la promoción del cumplimiento voluntario del marco jurídico (Mirosevic, 2011). No obstante, también pueden dar lugar a conflictos entre los actores involucrados.

En el caso de Chile, la institucionalidad ambiental está regida por la Ley 19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente, que regula el funcionamiento del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). El SEA es la agencia principal encargada de llevar a cabo el proceso de evaluación ambiental en colaboración con distintas agencias públicas. Estas estructuras tienen la responsabilidad de evaluar un proyecto o actividad que requiera un análisis en un territorio determinado, para posteriormente ser aprobado o rechazado mediante la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), etapa final del proceso de evaluación.

En estos procedimientos convergen actores locales, empresarios, ciudadanos, autoridades políticas y funcionarios públicos en un proceso de Participación Ciudadana (PAC), establecido en el artículo 4 de la citada ley, que establece como deber del Estado facilitar estos procesos participativos y garantizar el acceso a la información ambiental (Secretaría General de la Presidencia, 1994).

El objetivo de este estudio es analizar la efectividad de las estrategias del SEA en los procesos de PAC del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Las evaluaciones ambientales son instancias tempranas que permiten analizar la percepción de los distintos actores

y anticipar conflictos socioambientales derivados de la aprobación de proyectos o actividades en un territorio determinado.

Asimismo, se busca identificar las fortalezas y debilidades de las estrategias implementadas por el SEA en lo que respecta a la gestión interna del servicio en los procesos de PAC. Estos actores públicos desempeñan un rol clave para la funcionalidad de la institucionalidad ambiental y para garantizar el principio de participación ciudadana en procesos preventivos al evaluar un proyecto de inversión. También actúan como mediadores entre los distintos actores involucrados en una evaluación de impacto ambiental (Aedo y Parker, 2020).

Con este estudio se plantea responder la siguiente interrogante: ¿cuál es la efectividad de las estrategias del SEA en la implementación de PAC en los procesos de evaluación ambiental? Esta pregunta tiene como objetivo abordar la inquietud desde la perspectiva de la institucionalidad ambiental previamente mencionada, indagando en la opinión de actores clave que puedan aportar información sobre la gestión realizada en estos procesos.

Institucionalidad Ambiental y el Rol de la Participación en Chile

En Chile, las instituciones ambientales desempeñan un papel central en la respuesta a la crisis climática, donde la participación ciudadana se consolida como un componente esencial en la formulación de políticas públicas. La implementación de la Ley 19.300 ha sido clave para institucionalizar la participación comunitaria en la elaboración y supervisión de políticas ambientales. Sin embargo, persisten desafíos importantes en la alineación de las expectativas ciudadanas con políticas efectivas de protección ambiental, lo que frecuentemente genera tensiones y desconfianza hacia la gestión gubernamental (Mirosevic, 2011).

Este proceso ha estado moldeado por dos fuerzas históricas. Por un lado, el retorno a la democracia marcó un auge en políticas sociales orientadas a redistribuir recursos y fortalecer el sector público, con el fin de equilibrar el poder entre diversos actores sociales. Por otro lado,

este esfuerzo ha coexistido con la persistente influencia del neoliberalismo, cuyas dinámicas políticas y económicas han orientado la institucionalidad ambiental hacia la priorización del crecimiento económico y los intereses empresariales (Carrasco y Madariaga, 2022). Esta dualidad ha generado un clima de desconfianza hacia la gestión gubernamental, particularmente en relación con la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana.

Para algunos autores, como Cunill (1991), la participación ciudadana se entiende como la intervención de la sociedad civil en el ámbito público, impulsada por actores como movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y la academia, en busca de consensos para tomar decisiones de manera racional, transparente y acompañadas de políticas públicas más legítimas y sostenibles en el tiempo. Asimismo, se describe como un proceso de interacción entre los ciudadanos y el Estado, desarrollado en un espacio público donde ambas partes manifiestan sus intereses con el objetivo de influir en los asuntos públicos. En este proceso, los ciudadanos buscan incidir en la toma de decisiones, mientras que los funcionarios públicos intentan identificar y canalizar las preferencias de la ciudadanía (Montecinos y Contreras, 2019).

La participación ciudadana puede clasificarse en dos tipos principales: participación institucional y no institucional (Montecinos y Contreras, 2019). La participación institucional, como la ejercida dentro del marco legal, se diferencia de la participación no institucional, que incluye protestas y otras formas de movilización social. Autores como Ziccardi (1999) distinguen entre participación social, comunitaria y ciudadana, aclarando que las primeras dos pertenecen a la participación no institucionalizada, mientras que la participación ciudadana queda relegada al ámbito institucional. En este contexto, la participación social se define como la asociación de individuos con el propósito de alcanzar un objetivo específico (Ziccardi, 1999).

A partir de la tipología de participación presentada por Montecinos y Contreras (2019), en el contexto de la participación institucional extra-electoral se identifican dos subcategorías relevantes para este estudio. Por un lado, se encuentra la participación impulsada por la ciudadanía, conocida como “irrumper”, que busca intervenir en asuntos públicos. Por otro lado, está la participación promovida por los agentes

públicos, denominada “invitación”, cuyo objetivo principal es legitimar el sistema político (Montecinos y Contreras, 2019).

La PAC se entiende como un derecho que debe estar presente en todas las etapas de las políticas públicas y en los distintos niveles de la administración del Estado. Uno de sus principales desafíos es la universalización de este derecho en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía proteger tanto este como otros derechos fundamentales (SUBDERE, 2016). En la legislación chilena actual, existen diversos espacios de participación, entre los que destaca el proceso de evaluación ambiental (Mirosevic, 2011).

En estos procesos, liderados por el SEA, las personas pueden presentar observaciones a propuestas realizadas por los titulares de proyectos. En el caso de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), estas observaciones solo se realizan si el proyecto presenta cargas ambientales y la ciudadanía solicita la PAC. En los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), en cambio, los procesos de PAC son obligatorios. Aunque las observaciones son respondidas por el titular mediante Adendas, estas no tienen carácter vinculante en la decisión final sobre el proyecto o actividad (Navarro y Rivera, 2013).

Estas instancias también permiten que el titular presente el proyecto, generando un espacio de diálogo en el que la ciudadanía puede participar, moderado por las autoridades ambientales (Carrasco y Madariaga, 2022). Este proceso puede clasificarse como participación ciudadana institucionalizada, donde el SEA es el encargado de abrir y facilitar las dinámicas de participación.

Estas dinámicas de participaciones están establecidas en el Decreto 40 del 13 de agosto de 2013 del Ministerio de Medio Ambiente, que aprueba el reglamento del SEIA, y que, en el Título V de la participación de la comunidad en el proceso de evaluación de impacto ambiental, establece como objetivo el derecho a acceder a la información del proyecto o actividad, poder realizar observaciones y recibir respuestas.

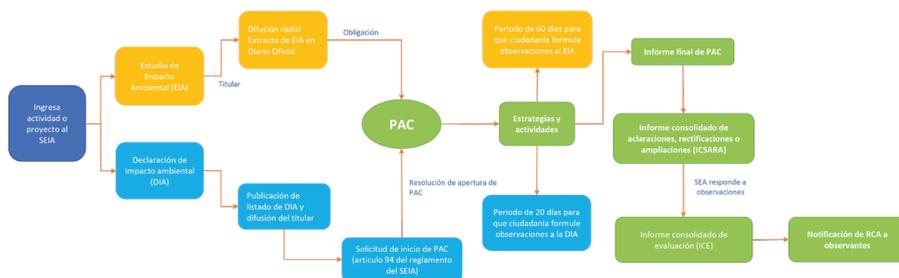
Dentro de las obligaciones del SEA, los funcionarios deben ajustar sus estrategias para garantizar la participación informada en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Declaración de Impacto Ambiental (DIA). En este contexto, la institucionalidad

ambiental debe realizar actividades que se adapten a las características sociales, económicas, culturales y geográficas del área de influencia, asegurando que la ciudadanía esté informada sobre el proyecto, el procedimiento de evaluación, sus derechos y los principales efectos de su participación. En estas instancias, el servicio debe organizar encuentros entre los actores del proyecto y la ciudadanía interesada, reuniones que deben llevarse a cabo en un lenguaje sencillo y directo (Art. 82 y 83).

Como parte de las obligaciones del titular en materia de información, la comisión evaluadora designada para cada caso puede solicitar al titular que exponga a la comunidad las características principales del proyecto, incluyendo sus impactos y las medidas para mitigar, reparar o compensar dichos efectos. Asimismo, el titular debe realizar un aviso radial que será transmitido a la comunidad con la información pertinente sobre el proyecto (Art. 84).

Al finalizar el proceso de PAC, que tiene una duración de 60 días para los EIA y de 20 días para los DIA, las observaciones presentadas deben incorporarse como parte de la calificación ambiental. El SEA tiene la responsabilidad de responderlas de manera fundamentada en su resolución (Presidencia, 1994). Para comprender mejor las etapas y responsabilidades involucradas en este proceso, la Figura 1 ilustra de forma simplificada los hitos más relevantes.

Figura 1. Esquema de proceso de participación ciudadana del SEA



Fuente: Elaboración propia.

Estos procesos participativos han suscitado diversas opiniones respecto a su contribución al fortalecimiento de la democracia. Por un lado, se critica la ventaja que estos mecanismos otorgan a los titulares de los proyectos, quienes los utilizan como espacios de negociación con la comunidad, obteniendo oportunidades para legitimar sus propuestas. Además, al ser mecanismos predominantemente consultivos, tienden a centrarse en aspectos técnicos del proyecto, sin abordar en profundidad las externalidades negativas que la actividad productiva podría generar en el territorio (Carrasco y Madariaga, 2022).

Por otra parte, estos espacios participativos, al darse en contextos locales, pueden ampliar el campo de incidencia más allá de los límites establecidos por su diseño original. En consecuencia, las interacciones entre los distintos actores permiten generar incidencia política, dando lugar a relaciones entre autoridades locales, organizaciones sociales, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (Delamaza et al., 2012).

En este sentido, puede afirmarse que las organizaciones sociales han asumido un rol crucial en la organización, convocatoria e información de las comunidades. Por otro lado, las instituciones públicas han ejercido la función de habilitar espacios de participación para la toma de decisiones.

La digitalización y el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) han facilitado que la ciudadanía pueda comunicarse y participar sin necesidad de destinar tiempo a reuniones presenciales. Este fenómeno es clave para comprender las redes de contacto que surgen en torno a conflictos socioambientales, permitiendo la conexión entre actores del área de influencia de un proyecto o actividad y otros interesados en el tema. Estos últimos aportan herramientas técnicas para fortalecer la participación social, mientras que las organizaciones ambientales interesadas en influir en los procesos entregan capital social para ejercer presión política (Lopez-Sanchez et al., 2018).

Cabe destacar la relevancia de investigar casos de participación ciudadana y social, especialmente en el contexto de conflictos socioambientales. La identificación y análisis de datos empíricos sobre la conflictividad socioambiental son fundamentales para comprender las dinámicas involucradas y cómo estas influyen en la formulación de políticas y en la toma de decisiones de los organismos públicos.

El estudio de diversas fuentes de datos que registran la conflictividad socioambiental (Allain, 2019) no solo permite establecer un enfo-

que metodológico riguroso, sino que también otorga legitimidad tanto a los hallazgos científicos como a las interpretaciones político-sociales que se derivan de estos. Esto resulta especialmente relevante para investigaciones científicas que buscan ofrecer un panorama detallado de los procesos de Participación Ciudadana (PAC) llevados a cabo por las entidades gubernamentales.

Asimismo, es crucial destacar la dimensión política de estas investigaciones, las cuales buscan visibilizar a los actores involucrados en proyectos controvertidos. Un ejemplo de ello es el proyecto energético WTE Araucanía, caso abordado en esta investigación y analizado con mayor profundidad más adelante. Mediante un enfoque que combina la producción de datos científicos con el análisis de las dinámicas políticas, se puede ofrecer una visión más amplia y crítica de los procesos de participación. Esto contribuye, a su vez, al fortalecimiento de la democracia y a la legitimidad de las decisiones que afectan tanto a la sociedad como al medio ambiente.

Metodología

La investigación se enfocó en analizar los procesos de participación ciudadana en evaluaciones ambientales gestionadas por el SEA. El diseño se basó en el método explicativo secuencial de John W. Creswell, iniciando con la recolección y análisis de datos cuantitativos, seguido de una fase cualitativa para profundizar en los resultados obtenidos (Creswell, 2009).

La fase cuantitativa recopiló información estadística disponible del SEA sobre proyectos, PAC y resultados de evaluaciones ambientales, lo que permitió obtener una visión histórica y descriptiva de estos procesos entre los años 2014 y 2022. A partir de esta base de datos se analizaron variables como el número de procesos de participación, el número de participantes, los tipos de proyectos ingresados, y los proyectos aprobados o rechazados, entre otros.

La fase cualitativa se desarrolló mediante entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso, utilizando un muestreo intencional para seleccionar a los participantes según sus características particu-

lares. En total, participaron tres funcionarios de la Dirección Ejecutiva y Regional del SEA, junto con cuatro miembros clave provenientes de direcciones comunales, organizaciones de la sociedad civil como la Red de Acción por los Derechos Ambientales (RADA), y activistas que participaron en la PAC asociada a la evaluación del proyecto energético Waste to Energy, una incineradora que planeaba iniciar sus actividades en la comuna de Lautaro. Este proceso participativo alcanzó una alta tasa de participación ciudadana (Cuadra et al., 2021).

Las entrevistas se diseñaron con un enfoque en la percepción de los mecanismos de participación, sus roles, desafíos y la coordinación dentro de los procesos participativos. El conjunto de preguntas dirigido a los funcionarios del SEA exploró temas como las acciones y mecanismos implementados para fomentar la PAC, los desafíos asociados a la ejecución de estos procesos y el impacto de la participación en la toma de decisiones ambientales.

Por su parte, las preguntas dirigidas a los representantes de la sociedad civil se centraron en su relación con la institucionalidad ambiental, su percepción sobre los mecanismos de participación y los resultados de los procesos PAC, específicamente en el contexto del caso WTE Araucanía. Estas preguntas permitieron identificar fortalezas, debilidades y limitaciones del proceso participativo.

Finalmente, los análisis cuantitativos y cualitativos se integraron para contrastar los porcentajes de procesos participativos registrados por la institucionalidad con la información obtenida a través de las entrevistas realizadas a los funcionarios del SEA y los representantes de la sociedad civil, proporcionando una visión más completa y detallada del fenómeno estudiado.

Análisis Descriptivo de los Procesos de Participación Ciudadana en Evaluaciones Ambientales en Chile

En lo que respecta a los procesos de PAC, resulta esencial analizar un conjunto de datos recolectados a partir de las herramientas digitales proporcionadas por el SEIA para realizar un análisis cuantitativo de estos

procesos. Específicamente, se utilizaron dos recursos ofrecidos por el organismo público: la información de Proyectos Ingresados al SEIA y el Panel de Información Estadístico de Participación Ciudadana.

Del análisis de los datos, se observa una marcada diferencia entre los proyectos aprobados y rechazados durante el período estudiado (2014-2022). En total, se contabilizaron 7.314 proyectos ingresados, de los cuales 3.366 (46%) fueron aprobados y 192 (3%) rechazados, lo que evidencia una alta tasa de aprobación de los proyectos presentados al SEIA. El 51% restante corresponde a proyectos en diferentes estados, como caducados, desistidos, en calificación, no calificados, con renuncia a la RCA o revocados.

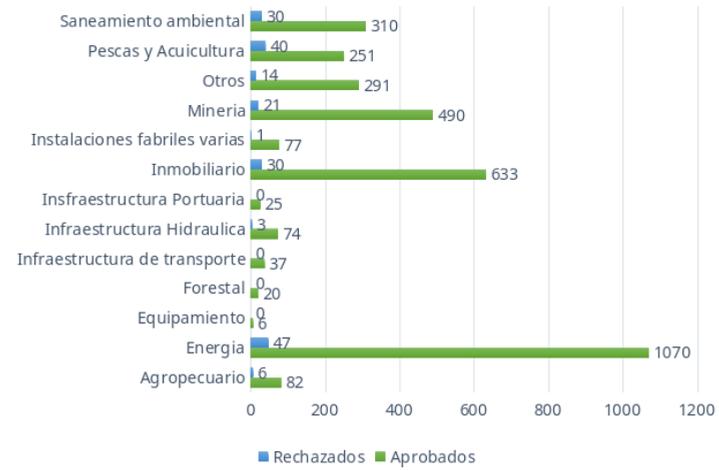
Un aspecto interesante de considerar es la distribución de los proyectos por actividad productiva, ya que esto permite identificar las áreas que tienen mayor actividad dentro del territorio nacional. Entre los proyectos aprobados a nivel nacional, el sector energético lidera con un 32% del total, seguido por proyectos inmobiliarios (19%) y mineros (15%). Estos porcentajes corresponden al total de 3.366 proyectos aprobados entre 2014 y 2022.

En cuanto a los proyectos rechazados, el sector energético también encabeza la lista, representando un 24% del total de 192 proyectos rechazados, seguido por los sectores de pesca y acuicultura (21%) e inmobiliario (16%).

La Figura 2 presenta una comparación visual de la cantidad de proyectos aprobados frente a los rechazados, desglosados por actividad productiva, lo que permite observar las dinámicas de evaluación y decisión en los distintos sectores productivos.

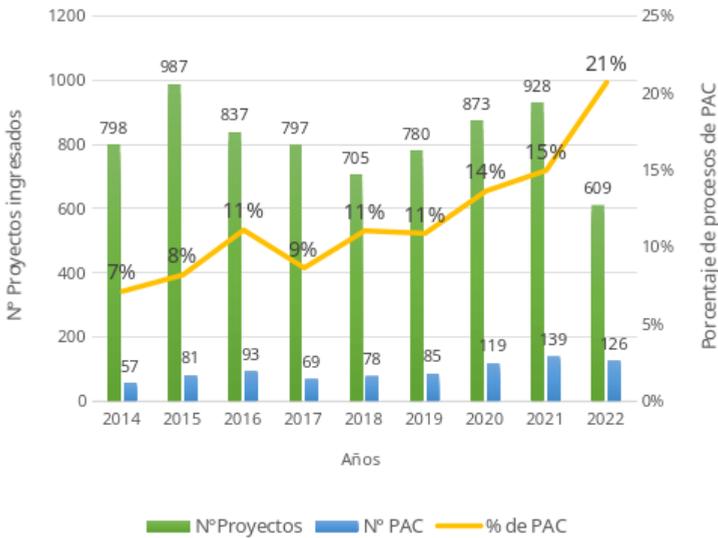
Por otra parte, al analizar la cantidad de procesos de Participación Ciudadana (PAC), se observa que durante los años estudiados estos procesos han experimentado un aumento (Figura 3). En 2014, los PAC representaban el 7% (57) del total de proyectos ingresados ese año. Para 2022, este porcentaje ascendió al 21% (126), siguiendo una tendencia lineal positiva.

Figura 2. Cantidad de proyectos aprobados y rechazados por actividad productiva



Fuente: Elaboración propia.

Figura 3. Tasa de participación ciudadana entre 2014-2022



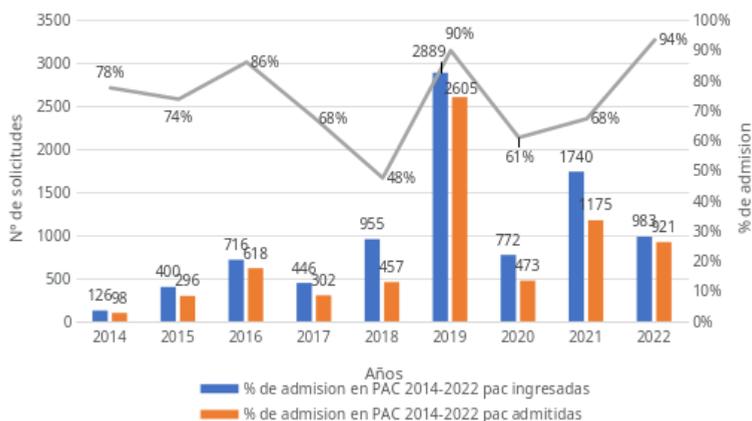
Fuente: Elaboración propia.

Un análisis detallado de los PAC por proyecto ingresado al SEIA y diferenciado por rubros revela que, de un total de 7.314 proyectos ingresados entre 2014 y 2022, solo 842 incluyeron PAC, lo que corresponde al 12% a nivel nacional. Dentro de este análisis, la actividad productiva con mayor porcentaje de participación fue Infraestructura de Transporte, con un 33%, mientras que la actividad con menor porcentaje fue Instalaciones Fabriles Varias, con solo un 3%. En el caso de los proyectos energéticos, se registraron 400 procesos de PAC, la mayor cantidad entre las actividades productivas, pero que representan solo el 21% del total de proyectos de esta categoría. En la región de La Araucanía, los proyectos energéticos alcanzaron un 38% de participación, el mayor porcentaje dentro de la región.

En términos regionales, la región de Los Ríos registra el mayor porcentaje de participación, con un 19% de los proyectos ingresados que incluyeron procesos de PAC. En tanto, en La Araucanía, la participación es mayor al promedio nacional (12%), con un 17% de los proyectos ingresados que llevaron a cabo procesos de PAC, ubicándose entre las tres regiones con mayor participación, junto a Atacama (18%).

Un aspecto importante a destacar es el porcentaje de admisión de procesos de PAC en las Declaraciones de DIA, donde estos procesos solo son posibles si la comunidad afectada solicita su apertura. En este ámbito, se observa un aumento significativo en el último año, con una tasa de admisión del 94% en los casos de DIA (Figura 4).

Figura 4. Porcentaje de PAC admitidas en DIA 2014-2022



Fuente: Elaboración propia.

En definitiva, los proyectos ingresados al SEIA presentan una marcada diferencia en las tasas de aprobación y rechazo, destacando los proyectos energéticos, que registran la mayor tasa de aprobación, reflejando preocupaciones expresadas por Maillet et al. (2020). A pesar de que la participación ciudadana sigue siendo baja (12% en los últimos nueve años), la región de La Araucanía muestra un nivel destacado de participación, alcanzando un 17% en los procesos de evaluación ambiental. Además, se evidencia que esta región lidera en participación en proyectos energéticos, con un 38% del total de proyectos de esta categoría. Por último, es relevante mencionar que la participación ciudadana en general ha aumentado del 7% en 2014 al 21% en 2022, lo que refleja esfuerzos institucionales por fortalecer estos procesos, aunque los niveles actuales aún son bajos en relación con el total de proyectos evaluados por el SEIA.

Participación Ciudadana En Instancia De Evaluación Ambiental: Dinámicas, Tensiones y Perspectivas

El análisis de las funciones del SEA a nivel nacional y local resulta esencial para comprender la percepción institucional respecto a la Participación Ciudadana (PAC) en las evaluaciones ambientales. Esta sección se enfoca en la Dirección Ejecutiva y la Dirección Regional de La Araucanía, destacando su papel fundamental dentro del SEA.

En primer lugar, es importante subrayar que el acuerdo suscrito por Chile en la ciudad de Escazú, Costa Rica, constituye uno de los lineamientos principales de la institucionalidad ambiental en la implementación de mecanismos que aseguren la participación ciudadana en las decisiones ambientales. En este contexto, la Dirección Ejecutiva del SEA señala:

“La actual administración de la Dirección Ejecutiva dentro de sus tres ejes principales de gestión tiene la implementación progresiva del acuerdo de Escazú en el sistema de evaluación de impacto ambiental, y eso también implica (...) buscar mecanismos que permitan fortalecer el trabajo en esta materia, es por esto que (..) estamos con mi equipo y los otros equipos elaborando una guía de estándares de PAC en EA con perspectiva de género, y trabajando en la actualización de otra guía de participación anticipada” (P1).

Cabe mencionar que el Acuerdo de Escazú, formalmente denominado “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, al que el Estado de Chile se suscribió, representa un avance significativo hacia una mayor protección del medio ambiente y un fortalecimiento de los derechos ambientales en el ámbito local (CEPAL, 2022).

Asimismo, la Dirección Regional de La Araucanía comentan sobre la importancia de suscribir acuerdos internacionales como el de Escazú refiriéndose a que, “son como los grandes objetivos de la participación ciudadana y diría además que nuestro servicio suma la integración del acuerdo de Escazú donde también para nosotros es muy importante establecer distintos canales de diálogo” (P2). Además, los funcionarios subrayan la importancia de que tanto las regiones como la Dirección Ejecutiva trabajen con “los ojos de Escazú”, garantizando así la participación ciudadana y el acceso a la información ambiental.

De esta manera, al explorar las obligaciones y compromisos del SEA, se resalta la importancia de la interacción entre la sociedad y los procesos de toma de decisiones ambientales. A través de las distintas divisiones del SEA, se ha construido una red que fomenta el diálogo y el aporte de perspectivas diversas. La implementación progresiva de compromisos internacionales, como el Acuerdo de Escazú, emerge como una promesa de apertura y transparencia en la gestión ambiental y en la toma de decisiones que impactan a las comunidades y al medio ambiente.

En cuanto a las acciones coordinadas de los distintos actores que influyen en los procesos participativos, se han realizado preguntas a las direcciones de la institución sobre la manera en que trabajan coordinadamente o que se requiera coordinación, para lo cual desde la dirección ejecutiva comentan que, “los procesos de PAC comúnmente los realizan las direcciones regionales, pero nosotros como dirección ejecutiva tenemos un departamento de asistencia de evaluación” (P1).

Así, al ingresar un proyecto que requiera una evaluación ambiental, el proceso dependerá de la naturaleza del proyecto y del lugar donde se planifique su ejecución, lo que descentraliza tanto los procesos como la decisión final. Las acciones coordinadas entre la Dirección Central del SEA y las unidades regionales se concentran principalmente en la

resolución de dudas, el establecimiento de sugerencias, y la aportación de información relevante sobre el proceso y los titulares. En este sentido, una funcionaria del SEA Araucanía menciona:

“Desde el punto de vista de los departamentos, la coordinación que pueda existir entre las regiones (...) con la división de evaluación y PAC a nivel nacional (...) también con compartir los criterios, establecer lineamientos, compartir experiencias para saber cómo ir avanzando y no cometiendo errores (...) que tan importante son las RRSS que nosotros las aprendimos en esta coordinación regiones y direcciones” (P2).

Asimismo, las coordinaciones también se realizan entre los funcionarios encargados de los procesos participativos y los titulares de los proyectos. Sobre este punto, un funcionario comenta:

“Hay colaboración con las regiones de manera interna, pero al mismo tiempo las mismas personas que están a cargo de medio humano en PAC tienen coordinación con las juntas de vecinos, con los municipios, con el titular, hay una coordinación tanto interna como externa” (P1).

De esta forma, se evidencia que el proceso de Participación Ciudadana (PAC) no se genera exclusivamente desde la institución, sino que también depende de las acciones realizadas por los gestores a cargo del proyecto.

En cuanto a la coordinación entre el SEA y los habitantes del área de influencia, se destacan las acciones del organismo destinadas a informar a la población objetivo sobre el proyecto o actividad. Para ello, se elaboran estrategias diseñadas para definir la mejor manera de comunicar según una serie de criterios. Al respecto, un funcionario describe el procedimiento de la siguiente manera:

“Hacemos una estrategia donde definimos cual es la mejor manera de informar todos estos actores, que tipos de actores son (...) entonces las estrategias de participación son canales de información como por ejemplo, medios radiales y medios vecinales cierto como las radios locales y vecinales, una parte la hace el titular que es la entrada que tiene que ver con la difusión radial, la otra parte la hacemos nosotros desde publicar el listado de proyectos que se ingresó al SEIA así también respecto que hay una difusión radial que hace el titular por obligación y luego nosotros de acuerdo a nuestras estrategias que vamos a definir, dependiendo del lugar, de los actores, del tipo de actividades (...) hacemos terrenos de distintas naturalezas, reuniones y usar los canales informativos. Entonces a eso nos referimos con distintas estrategias de PAC” (P2).

Este análisis arroja luces sobre las dinámicas de coordinación entre las distintas Direcciones del SEA. Aunque existe un departamento de asistencia en la Dirección Ejecutiva, este no es mencionado por la Dirección Regional, lo que sugiere que las acciones entre direcciones se centran principalmente en el intercambio de experiencias e información sobre los procesos de evaluación ambiental relacionados con proyectos presentados en diversas regiones.

Además, la coordinación con los diferentes actores involucrados en una evaluación ambiental y sus procesos de PAC está limitada, en gran medida, a la interacción entre el organismo público y el titular o gestor del proyecto. Estos, en conjunto, diseñan y ejecutan metodologías de participación con el objetivo de establecer un vínculo con la comunidad y presentar el proyecto desde la perspectiva del titular.

Por otro lado, cuando se le consulta a P2 sobre la relevancia de los grupos de la sociedad civil en estos procesos, aclara que estos pueden participar sin restricciones, siempre y cuando estén interesados. Sin embargo, enfatiza que los esfuerzos del SEA están principalmente dirigidos a la interacción con los habitantes del área de influencia establecida, quienes son los destinatarios prioritarios de las estrategias informativas y participativas.

La institucionalidad, a pesar de reconocer la baja tasa de participación en los procesos de Participación Ciudadana (PAC), percibe un aumento en la cantidad de estos procesos, con una tendencia al alza en los últimos años. La Dirección Regional del SEA en La Araucanía resalta la importancia y la vocación de estos procesos para la institución, destacando que la PAC fue uno de los primeros mecanismos de participación implementados en las instituciones del Estado en Chile. Esto subraya un avance significativo hacia la apertura de democracias participativas.

Una de las temáticas clave que permiten visibilizar el accionar de la institución ambiental es el trabajo continuo para mejorar los procesos de PAC en las evaluaciones ambientales. Esto incluye enfrentar los desafíos que surgen al comprender los lineamientos institucionales y desarrollar estrategias orientadas a mejorar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y fortalecer la democracia participativa. En este contexto se ha consultado sobre los desafíos que presentan respon-

diendo que, “la revisión de la metodología, (...) como se van identificando las brechas en materia de PAC de acuerdo al acuerdo de Escazú”.

En síntesis, los desafíos de la institucionalidad están estrechamente vinculados a los compromisos internacionales en materia de derechos ambientales, especialmente en lo relativo al acceso a la información y la participación pública. Sin embargo, un aspecto destacado en las entrevistas fue la identificación de brechas en los procesos y la búsqueda de estrategias para superarlas, lo que demuestra un compromiso institucional con la mejora continua en estos ámbitos.

Participación en Proyectos Con Impacto Ambiental: El Caso De WTE Araucanía

El proyecto WTE Araucanía se presenta como una respuesta a la creciente crisis de gestión de residuos domiciliarios en la comuna de Temuco. Propuesto por WTE Araucanía SpA, este proyecto energético busca transformar más de 200.000 toneladas de basura domiciliaria en energía eléctrica y calefacción, posicionándose como una solución pionera en Chile. La iniciativa, respaldada por autoridades locales y nacionales, pretende reducir los altos costos asociados a la gestión de desechos, que actualmente ascienden a 10 mil millones de pesos anuales (Vidal, 2022). Sin embargo, a pesar de sus aparentes beneficios, el proyecto ha generado un intenso conflicto socio-territorial, reflejando divisiones significativas respecto a la implementación de tecnologías de gestión de residuos y su impacto en las comunidades locales.

El proyecto fue ingresado al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en 2016 mediante una Declaración de DIA, que no fue admitida. Posteriormente, en 2017, fue presentado nuevamente a través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), el cual, por ley, requiere la apertura de procesos de Participación Ciudadana (PAC) (Neira, 2022). Después de cinco años de evaluación ambiental, que incluyeron dos procesos de PAC, el proyecto fue rechazado por la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA), a pesar de haber recibido una recomendación favorable de aprobación por parte del SEA.

Actualmente, el proyecto se encuentra bajo revisión en el comité de ministros establecido por la Ley 19.300, tras el recurso de reclamación interpuesto por los titulares contra la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). El caso WTE Araucanía destaca por haber pro-

vocado un conflicto socio-territorial significativo durante la etapa de evaluación ambiental. En este proceso, la comunidad organizada y los distintos actores lograron articular su descontento y obtener el rechazo de la RCA, a pesar de las recomendaciones de aprobación emitidas en el Informe Consolidado de Evaluación de Impacto Ambiental (ICE) elaborado por el SEA.

Para evaluar la efectividad de los procesos participativos en una evaluación ambiental, se llevó a cabo un conjunto de entrevistas con ciudadanos que, de alguna manera, participaron en la evaluación ambiental del proyecto WTE Araucanía. Las preguntas se centraron en las experiencias de los procesos participativos, la identificación de fortalezas y debilidades, y el rol de la sociedad civil en los procesos de Participación Ciudadana (PAC).

En relación con las experiencias vividas por la sociedad civil, un integrante de la Red de Acción de los Derechos Ambientales (RADA) compartió su perspectiva sobre los procesos participativos en la región de La Araucanía. Comentó:

“He conocido territorios y experiencias en la cual la estrategia fue de negarse a la participación ciudadana. De hacer bloque para no participar (...) por la legitimidad del proceso. Nosotros como RADA siempre ocupamos todos los espacios que hay disponibles. Espacios ciudadanos, espacios de actividad, fortalecimiento de la comunidad y difusiones, generar observaciones, hacer lobby a distintos organismos locales, nacionales e internacionales” (P4).

Así también, otro de los miembros activos de RADA compartió su experiencia en los procesos de Participación Ciudadana (PAC), destacando tanto las limitaciones del marco institucional como la importancia de los espacios informales. Argumentó:

“He participado en procesos de PAC formales del SEIA como también he ejercido PAC en procesos informales fuera del marco institucional (...) el marco institucional del SEIA es super escaso y estrecho en cuanto a las posibilidades de PAC que abra a la ciudadanía y que entrega, entonces es insuficiente, por lo tanto, se hace super importante y necesario incluso más que la participación formal, la participación informal” (P5).

Estos grupos de la sociedad civil muestran que la Participación Ciudadana (PAC) no se limita únicamente a los canales establecidos por

el SEA, ya que estos pueden no generar confianza en la población. Sin embargo, también resaltan la importancia de utilizar los mecanismos establecidos en la Ley de Bases Generales de Medio Ambiente como una herramienta para incidir en los procesos de evaluación ambiental.

En cuanto a las herramientas disponibles para ejercer la participación ciudadana, un entrevistado explicó cómo aprovechan el periodo de observaciones. Según su testimonio, estos periodos son utilizados principalmente para dos objetivos. Por un lado, RADA impulsa el fortalecimiento organizacional mediante asesorías técnicas destinadas a nivelar las capacidades de las organizaciones de base que no cuentan con los recursos necesarios para incidir en la PAC. Por otro lado, se busca generar el mayor número posible de observaciones ciudadanas. Este último punto fue fundamental en la decisión sobre la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) del proyecto WTE Araucanía, siendo uno de los casos en los que se recolectó la mayor cantidad de observaciones ciudadanas en comparación con otros procesos a nivel nacional. Según Cuadra et al. (2021), la comunidad presentó más de 16.000 observaciones ciudadanas.

Respecto a las dinámicas de acción del SEA, los actores entrevistados compartieron opiniones sobre las fortalezas y falencias del sistema. Una integrante de RADA, al identificar fortalezas y debilidades, señaló que los plazos de participación son acotados, y destacó la dificultad técnica de redactar y presentar observaciones ciudadanas relevantes para el proceso de evaluación. También expresó preocupación por la falta de vinculación efectiva de la PAC en las decisiones finales. En síntesis, la entrevistada enfatizó cuatro aspectos clave: los tipos de evaluaciones, los plazos limitados, la complejidad técnica de las observaciones y la falta de vinculación de la PAC en las decisiones.

Para explorar las acciones realizadas por el SEA, los entrevistados comentaron sobre las reuniones organizadas en el contexto de la PAC. Un actor señaló:

“En lo que respecta a reuniones con él SEA lo más probable es que fueron solo dos. (...) si nosotros no le pedimos que se realice una reunión amplia, no la hubieran hecho” (P6).

Otra entrevistada agregó:

“Tampoco se les invita a las reuniones, yo pude participar porque son parte de una agrupación y además por ser presidenta del Comité Ambiental Comunal” (P7).

Estas declaraciones reflejan críticas hacia la proactividad del SEA en la organización de reuniones y la inclusión de actores clave. También subrayan la necesidad de mejorar los mecanismos de interacción y asegurar que los espacios de participación sean más accesibles e inclusivos para la sociedad civil.

Además, uno de los entrevistados de la sociedad civil agrega:

“Nos dimos cuenta de que la directora del SEA de La Araucanía estaba a favor del proyecto. ella era directora del SEA Regional y se vio cuando hizo la votación porque el organismo fue el único que votó a favor (...) el resto de los SEREMIS votaron en contra, siendo que hubo una de las participaciones ciudadanas más grandes de Chile“ (P6).

Estos sucesos podrían indicar que la directora regional del SEA podría tener intereses particulares con el proyecto en cuestión y que la información entregada a la comunidad fue limitada con el objetivo de no llevar a cabo PAC informadas objetivamente.

A partir de las experiencias compartidas por los participantes de esta investigación y sus opiniones sobre las falencias del SEIA en relación con la Participación Ciudadana (PAC), surge la necesidad de analizar el rol y la importancia de los grupos de la sociedad civil que participan en estos procesos. Por ello, dentro del conjunto de consultas realizadas a la ciudadanía, se indagó sobre el papel que desempeñan estas organizaciones en los procesos participativos relacionados con las evaluaciones ambientales.

En el caso del proyecto WTE Araucanía, uno de los actores principales en la resistencia al proyecto fue la Red de Acción por los Derechos Ambientales (RADA). Ante la consulta sobre el rol de la organización en el fomento de los procesos de PAC en las evaluaciones ambientales, un integrante del colectivo respondió:

“Tuvo un rol fundamental, prácticamente organizamos toda la PAC del proyecto (...) por nuestra trayectoria como organización de defensa ambiental tenemos un conocimiento del SEIA super profundo

y conocemos entonces las herramientas del sistema de evaluación que sirven para efectos de poner resistencia a un proyecto” (P5).

Así también una de las entrevistadas que cuando se le consultó sobre el rol de estas organizaciones responde que, “tiene un rol de informar a la gente, porque uno difícilmente puede saber, además la agrupación lo hace de forma voluntaria” (P7).

En cuanto a las propuestas para mejorar los procesos participativos en las evaluaciones ambientales, se destaca la importancia de incorporar las ideas y opiniones de los actores directamente involucrados. Uno de los aspectos fundamentales señalados es la necesidad de incluir personal técnico en los procesos de PAC, con el objetivo de transferir información rigurosa y clara a la comunidad sobre las posibles consecuencias de los proyectos o actividades ingresados al SEIA. Además, se subraya la importancia de que la participación ciudadana sea realmente incidente y no quede únicamente sujeta al criterio de las autoridades respecto a cuánto del proceso de PAC será considerado en la evaluación final.

Al respecto, uno de los entrevistados expresó:

“Hay que hacer una reestructuración del SEIA donde todos los proyectos pasen por PAC (...) la PAC formal debería tener un peso determinado en la evaluación del proyecto y no simplemente dejarlo a criterio de los evaluadores cuanto considerar del proceso de PAC. En el fondo debería haber un marco mucho más sólido para la ciudadanía (...) Debería haber gente técnica a disposición de las comunidades para que puedan en conjunto identificar los peligros de un proyecto (...) Y el SEA cuando va a las comunidades con el titular del proyecto, y el titular cuenta su versión del proyecto y dicen que el proyecto es hermoso que no va a contaminar nada que va a salir olor a flores” (P5).

Como consecuencia de diversos factores que cuestionan los procesos de Participación Ciudadana (PAC) en las evaluaciones ambientales, como las limitaciones en la participación, la entrega insuficiente de información y la falta de vinculación de la PAC en la toma de decisiones, se ha generado una percepción de desconfianza hacia las instituciones públicas. Esto ha llevado a una deslegitimación de las decisiones tomadas por las autoridades y, en muchos casos, al surgimiento de conflictos socio-territoriales. En este contexto, cobra relevancia el papel de los canales de participación ciudadana no convencionales o informales.

Sin embargo, como explica uno de los integrantes de RADA, la PAC informal debe complementarse con la utilización de los canales formales de participación para que la ciudadanía pueda aprovechar todas las instancias posibles y hacer valer sus derechos ambientales:

“No necesariamente solo se usa espacios institucionales, también no institucionales (...) como RADA siempre nosotros hemos utilizado los mecanismos que son del SEIA a pesar de sus limitaciones” (P4).

El análisis de los procesos de participación ciudadana en evaluaciones ambientales resalta cuestiones clave. En particular, destaca la capacidad de la sociedad civil, y especialmente de grupos como RADA, para movilizarse y articular esfuerzos en oposición a proyectos considerados perjudiciales para el medio ambiente y las comunidades locales. Esta capacidad de acción colectiva es fundamental para enfrentar proyectos que generan conflictos socio-territoriales, fortaleciendo la incidencia de la ciudadanía en la protección de sus derechos y territorios.

Hacia un Análisis Integrado de los Procesos de Participación Ciudadana en Evaluaciones Ambientales: Potencialidades, Desafíos y Limitaciones

La investigación demuestra un aumento significativo en los procesos de Participación Ciudadana (PAC) realizados en las distintas modalidades de evaluación ambiental, pasando del 7% (57 procesos) en 2014 al 21% (126 procesos) en 2022. En la región de La Araucanía, los proyectos que han contado con procesos de PAC representan el 17% de los ingresados a evaluación, cifra superior a la media nacional, que es del 12% durante el periodo estudiado. Estos procesos de participación en La Araucanía han sido predominantes en el rubro energético, alcanzando una tasa del 38% de los proyectos presentados en esta categoría.

Otro indicador relevante de la efectividad de la gestión ambiental en PAC es la aceptación de procesos participativos en proyectos ingresados por Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Este indicador muestra un aumento considerable, pasando del 78% en 2014 al 94% en 2022. Asimismo, el número de actividades realizadas en el marco de

procesos de PAC también ha mostrado un crecimiento, incrementándose del 0,5% en 2014 al 15% en 2022.

Los avances en los procesos de consolidación institucional que fomentan una mayor incidencia de la ciudadanía en el ámbito público están estrechamente vinculados a los compromisos internacionales de participación pública en políticas ambientales. Este vínculo se refleja en los esfuerzos del organismo público para fortalecer los mecanismos participativos, destacando el acuerdo de Escazú como uno de los principales retos actuales en las estrategias organizacionales.

Adicionalmente, se reconocen los esfuerzos por adaptar las estrategias a las distintas condiciones del área de influencia de cada evaluación ambiental. Estas estrategias buscan entregar información más adecuada y accesible, complementadas por acciones para mejorar los canales de comunicación y capacitación, como la implementación y mejora de la plataforma del SEIA. Estos avances evidencian una orientación hacia procesos más inclusivos y efectivos, alineados con los principios de transparencia y participación establecidos en los compromisos internacionales.

En definitiva, el análisis de las estrategias de Participación Ciudadana (PAC) implementadas por las direcciones ejecutivas y regionales del SEA permite concluir que han tenido repercusiones positivas en aspectos cuantitativos. Los datos de esta investigación evidencian un aumento en el número de procesos de PAC realizados, un incremento en la apertura de PAC en Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) y un mayor número de actividades de PAC desarrolladas.

Sin embargo, este aumento no está relacionado con un mayor rechazo a proyectos, como lo señalan Maillet y Carrasco (2022), ya que la tasa de rechazo de proyectos se mantiene en un 3%, significativamente inferior al 46% de proyectos aprobados en el mismo periodo. Además, solo 842 de los 7.314 proyectos ingresados al SEA entre 2014 y 2022 incluyeron procesos de PAC, lo que indica que la participación ciudadana sigue siendo baja.

Desde la perspectiva de los actores clave, se concluye que los mecanismos actuales no son suficientemente efectivos para canalizar la postura de los ciudadanos, especialmente en casos como el pro-

yecto WTE Araucanía. Las limitaciones del proceso, como los plazos acotados para presentar observaciones, la insuficiente entrega de información, la baja capacidad para organizar reuniones amplias, la complejidad técnica para formular comentarios significativos y la falta de un vínculo claro entre la PAC y las decisiones finales de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), generan insatisfacción entre la ciudadanía respecto a las estrategias del SEA.

Además, los entrevistados sugieren que la coordinación entre los titulares de los proyectos y los funcionarios del SEA para facilitar la PAC puede estar sesgada hacia la aprobación de los proyectos. Esto pone en evidencia que las dinámicas de gestión ambiental no siempre coinciden con la protección efectiva del medioambiente. La institucionalidad, en este contexto, puede percibirse como un mecanismo que legitima proyectos con impactos ambientales considerables, perpetuando las dinámicas descritas como la “maldición de los recursos” (Schorr y Damonte, 2022).

Por último, las medidas destinadas a fortalecer la participación democrática en los procesos de gestión ambiental parecen ser superficiales, ya que no logran influir de manera significativa en el modelo de desarrollo predominante (Maillet y Carrasco, 2022). Esto subraya la necesidad de reestructurar las estrategias de PAC para garantizar un impacto real y efectivo en la protección ambiental y en la participación ciudadana en los procesos de evaluación.

Siguiendo este razonamiento, cuando las preferencias de la ciudadanía no son canalizadas de manera adecuada, las personas tienden a recurrir a formas de participación no institucionales para lograr sus objetivos, como se evidencia en el caso del proyecto WTE Araucanía. En este caso, la articulación de estrategias informales, como marchas, reuniones y puntos informativos, tuvo un impacto significativo en la decisión final sobre el proyecto.

A pesar de que la institucionalidad ambiental, representada por el SEA, había recomendado aprobar el proyecto, las dinámicas de toma de decisiones, lideradas por la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA) y con la participación de actores políticos como los SEREMI, fueron influenciadas por la organización ciudadana, que demostró su rechazo al proyecto. Esto llevó a las autoridades a optar por su rechazo,

desafiando la recomendación técnica inicial.

Este caso pone de manifiesto la importancia de la participación social (Montecinos y Contreras, 2019) como herramienta para articular las preferencias de la comunidad y, al mismo tiempo, informar sobre las posibles consecuencias ambientales de los proyectos. La movilización social no solo genera presión política, sino que también visibiliza las preocupaciones ciudadanas en espacios donde los procesos formales de Participación Ciudadana (PAC) no logran ser efectivos.

Aunque los procesos de PAC en evaluaciones ambientales en Chile han mostrado mejoras cuantitativas, como el aumento de su implementación en los últimos años, aún enfrentan limitaciones significativas en términos cualitativos. Las estrategias institucionales actuales no canalizan de manera efectiva las inquietudes y expectativas de la ciudadanía, lo que obliga a las comunidades a recurrir a mecanismos informales para defender sus derechos y el medio ambiente.

Este análisis destaca la necesidad de reestructurar los mecanismos de PAC para que sean más inclusivos, vinculantes y reflejen de manera adecuada las voces de los actores involucrados. Solo así será posible avanzar hacia un modelo de desarrollo que equilibre el crecimiento económico con la protección ambiental y la justicia social, garantizando una gestión ambiental que verdaderamente responda a las necesidades de las comunidades y los ecosistemas.

Referencias

- Aedo, M. P. y Parker, C. (2020).** Funcionarios públicos y evaluación ambiental en Chile: tensiones en la construcción de una gobernanza ambiental democrática. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 379-393.
- Allain, M. (2019).** Conflictos y protestas socio-ambientales en Chile: Reflexiones metodológicas y resultados. *Revista de Sociología*, 34(1), 81-101. <https://doi.org/10.5354/0719-529X.2019.54271>
- Blanco-Peck, R. (2007).** Los enfoques Metodológico y la Administración Pública Moderna. *Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 256-265.
- Bolados, P. (2016).** Conflictos socioambientales/territoriales y el surgimiento de identidades post neoliberales (Valparaíso-Chile). *Izquierdas*, 31, 102-129.
- Carrasco, C. (2019).** *Chile y el cambio climático: pensar globalmente, actuar localmente*. Fundación Friedrich Ebert.
- Carrasco, S. y Madariaga, A. (2022).** El desarrollo que queremos: visiones, conflictos y participación. En E. Costa (Coord.), *Economía en tiempos de crisis: perspectivas para la transición socioecológica en Chile* (pp. 74-96). ONG FIMA.
- Carrasco, S., y Maillet, A. (2019).** 30 años de institucionalidad ambiental en Chile: entre la

- esperanza y las promesas incumplidas. En C. Carrasco (Comp.), *Chile y el cambio climático: Pensar globalmente, actuar localmente* (pp. 66-92). Centro de Estudios de Conflicto Cohesión Social.
- Carrere, M. (6 de octubre de 2021).** Chile: científicos piden que la industria forestal pase por una evaluación de impacto ambiental. *MONGA-BAY*. <https://es.mongabay.com/2021/10/chile-industria-forestal-evaluacion-de-impacto-ambiententrevista/#:~:text=Los%20impactos%20ambientales%20que%20genera,clim%C3%A1tico%20profundiza%2C%20aseguran%20los%20expertos.>
- Cortés, E. (4 de diciembre de 2021).** Especialistas analizan el impacto sobre la salud pública de las termoeléctricas de Quintero-Puchuncaví. *Diario Uchile*. <https://radio.uchile.cl/2021/12/04/especialistas-analizan-el-impacto-sobre-la-salud-publica-de-las-termoelectricas-de-quintero-puchuncavi/>
- Cresswell, J. W. (2009).** *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE.
- Cuadra, X., Pantel, B. y Parra, A. (2021).** Politizando la gestión de residuos. La experiencia de la participación ciudadana en la oposición al proyecto de incineración Planta WTE Araucanía. En C. Alister, X. Cuadra, D. Julián-Vejar, B. Pantel, y C. Ponce (Eds.), *Cuestionamientos al modelo extractivista neoliberal desde el sur: Capitalismo, territorios y resistencias* (pp. 241-266). Ariadna Ediciones.
- De Castro, F., Hogenboom, B. y Baud, M. (2015).** *Gobernanza Ambiental en América Latina*. CLACSO.
- Delamaza, G., Maillet, A. y Martínez-Neira, C. (2017).** Socio-Territorial Conflicts in Chile: Configuration and Politicization (2005-2014). *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 104, 23-46. <https://doi.org/DOI:10.18352/erlacs.10173>
- Delamaza, G., Robles, C., Montecinos, E. y Ochsenius, C. (2012).** Redes de políticas públicas y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional ¿Desafiando la política o recreando sus límites? *Gestión y Políticas Públicas*, 45-86.
- Lopez-Sanchez, M. P., Alberich, T., Aviño, D., Francés, F., Ruiz-Azarola, A. y Villasante, T. (2018).** Herramientas y métodos participativos para la acción comunitaria. *Informe SESPAS 2018. Gaceta Sanitaria*, 32, 32-40. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2018.06.008>
- Madariaga, A. (2019).** La continuidad del Neoliberalismo en Chile: ideas, instituciones e intereses. *Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas*, 13(2), 81-113.
- Maillet, A. y Carrasco, S. (2022).** Between environmental subsystem change and extractive regime resilience: Beyond the apparent development of Chilean environmental institutions (1990-2019). En B. Schorr, y G. Damonte, *Andean State and the Resource Curse: Institutional change in extractive economies* (pp. 158-176). Routledge.
- Maillet, A., Allain, M., Carrasco, S. y Gonzalo, D. (2020).** Una década de protestas socioterritoriales en Chile (2009-2019). En A. Joignant, N. Somma, M. Garretón, y T. Campos (Eds.), *Informe anual: Observatorio de Conflictos 2020* (pp. 44-53). Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social.
- Mirosevic, C. (2011).** La participación ciudadana en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y las reformas introducidas por la Ley N°20.417. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 282.
- Montecinos, E. y Contreras, P. (2019).** Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 341-362.
- Muñoz, A., Klock-Barría, K., Alvarez-Garretón, C., Aguilera-Betti, I., Gonzalez-Reyes, A., Lastra, J., Chavez, R., Barría, P., Christie, D., Rojas-Badilla, M y LeQuesne, C. (2020).** Water crisis in Petorca Basin, Chile: The combined effects of a Mega-Drought and water management. *Water*, 648.
- Perez, R. y Castillo, M. (2023).** Taking advantage of water scarcity? Concentration of agricultural land and the politics behind water governance in Chile. *Frontiers in Environmental Science*.
- Pinto, F. (2019).** Cambio climático en Chile: Del desafío global a la oportunidad local. *Análisis*, 7.
- Presidencia, S. G. (1994).** Ley N° 19.300 sobre Bases generales del Medio Ambiente. <https://bcn.cl/3dhwi>

- Radio JGM. (23 de marzo de 2022).** Triunfo ciudadano: se rechazó el proyecto WTE Araucanía. *Radio JGM*. <https://radiojgm.uchile.cl/triunfo-ciudadano-se-rechazo-el-proyecto-wte-araucania/>
- Reveco, A. (2021).** Análisis de los conflictos socioambientales presentes en la Región de la Araucanía. *Centro de Políticas Públicas Universidad Católica de Temuco*, 1-8.
- Ross, M. L. (2015).** What have we learned about the Resource Curse?. *Annual review of political science*, 18, 239-259. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052213-040359>
- Salgado, D. (7 de marzo de 2023).** Comité de ministros rechaza reclamaciones contra hidroeléctrica en Melipeuco: resta Tribunal Ambiental. *biobiochile.cl*. <https://www.biobiochile.cl/especial/aqui-tierra/noticias/2023/03/07/comite-de-ministros-rechaza-reclamaciones-contrahidroelectrica-en-melipeuco-resta-tribunal-ambiental.shtml>
- Sampieri, R., Fernández, C. y Baptista, M. d. (2014).** *Metodología de la Investigación*. Editorial Mc Graw Hill Education.
- Schorr, B. y Damonte, G. (2022).** A curse over the Andes? The resource curse approach and institutional change in the Andean region. En G. Damonte y B. Schorr (Eds.), *Andean States and the resource curse: Institutional change in Extractive Economies* (pp. 3-35). Taylor y Francis.

Evaluación de la gobernanza y su impacto en el crecimiento económico de los países de la Alianza del Pacífico: un análisis de datos de panel (2002–2022)

Héctor Javier Bendezú Jiménez

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
hbendezuj@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0001-9530-6372>

Aníbal Erik Romero Bendezú

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
anibal.romero@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0000-0002-2176-5286>

Jhoan Osiris Díaz Navarro

Universidad Nacional Mayor de San Marcos
jhoan.diaz@unmsm.edu.pe
<https://orcid.org/0009-0000-9387-5139>

Resumen

Esta investigación analiza el impacto de las políticas públicas en el crecimiento económico de los países de la Alianza del Pacífico (AP), evaluando la efectividad de la gobernanza e instituciones en el desarrollo regional. Mediante un modelo econométrico de datos de panel, se estudia la relación entre seis indicadores de gobernanza del Banco Mundial y el crecimiento del PIB en Chile, Colombia, México y Perú entre 2002 y 2022. Las variables incluyen voz y rendición de cuentas, estabilidad política, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción. Los resultados muestran que voz y rendición de cuentas, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción impactan significativamente el crecimiento económico, con variaciones entre países. Estos hallazgos tienen implicaciones para el diseño de políticas en la integración económica de la AP.

Palabras clave: políticas públicas, indicadores de gobernanza, PIB, instituciones.



Fecha recepción: 03-05-2024
Fecha aceptación: 20-11-2024

Evaluation of governance and its impact on economic growth of the Pacific Alliance countries: a panel data analysis (2002-2022)

Abstract

This research analyzes the impact of public policies on the economic growth of Pacific Alliance (PA) countries, evaluating the effectiveness of governance and institutions in regional development. Using an econometric panel data model, it examines the relationship between six World Bank governance indicators and GDP growth in Chile, Colombia, Mexico, and Peru from 2002 to 2022. The variables include voice and accountability, political stability, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and control of corruption. The results show that voice and accountability, regulatory quality, rule of law, and control of corruption significantly impact economic growth, with variations across countries. These findings have implications for policy design in the context of PA economic integration.

Keywords: public policies, governance indicators, GDP, institutions.

Declaración de autorías

Héctor Javier Bendezú Jiménez: conceptualización, redacción de borrador original y redacción – revisión y edición.

Aníbal Erik Romero Bendezú: supervisión, validación, conceptualización, redacción – borrador original y redacción – revisión y edición.

Jhoan Osiris Díaz Navarro: curación de datos, análisis formal, investigación, metodología, software, visualización, redacción de borrador original y revisión y edición y redacción – revisión y edición.

Cómo citar este artículo

Bendezú Jiménez, H., Romero B, A. y Díaz Navarro, J. (2024). Evaluación de la gobernanza y su impacto en el crecimiento económico de los países de la Alianza del Pacífico: Un análisis de datos de panel (2002-2022). *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 222-247. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.75905>

La Alianza del Pacífico (AP), establecida el 28 de abril de 2011 mediante la “Declaración de Lima”, constituye una iniciativa de integración regional orientada a fomentar el crecimiento económico y la competitividad entre sus miembros: Chile, Colombia, México y Perú (Alianza del Pacífico, 2019). Analizar cómo las políticas públicas y la calidad de la gobernanza inciden en el crecimiento económico resulta esencial para evaluar y perfeccionar las estrategias de desarrollo en la región. Las economías de América Latina, incluidas las de los países de la Alianza del Pacífico, han atravesado transformaciones significativas en las últimas décadas, alternando entre períodos de crecimiento, crisis y recuperación. No obstante, persisten desafíos relacionados con la desigualdad, la productividad y la fortaleza institucional (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2021).

El Producto Interno Bruto (PIB) constituye una medida clave del crecimiento económico, al reflejar el valor total de los bienes y servicios producidos en un período específico. Según datos del Banco Mundial (2023), en 2022 el PIB per cápita en dólares actuales fue de \$15,289 en Chile, \$6,425 en Colombia, \$9,906 en México y \$7,300 en Perú. Este indicador destaca la importancia del crecimiento económico para mejorar el bienestar de la población y reducir la pobreza. Sin embargo, lograr un crecimiento económico sostenible depende de múltiples factores, entre los que destacan la estabilidad política, la calidad institucional y la eficacia de las políticas gubernamentales.

El indicador de voz y rendición de cuentas evalúa la capacidad de los ciudadanos para participar en la selección de su gobierno, junto con la libertad de expresión, asociación y el acceso a medios de comunicación independientes (Kaufmann y Kraay, 2023). Una alta puntuación en este ámbito suele asociarse con mayores niveles de transparencia y democracia, favoreciendo un entorno propicio para la inversión y el crecimiento económico (Acemoglu y Robinson, 2012). En los países de la Alianza del Pacífico, la percepción sobre este indicador ha mostrado variaciones significativas, lo que refleja diferencias en los niveles de participación ciudadana y transparencia gubernamental.

La estabilidad política y la ausencia de violencia o terrorismo son factores esenciales para el desarrollo económico, ya que un entorno seguro y predecible fomenta la inversión y facilita el comercio (North,

1990). Los países de la Alianza del Pacífico han enfrentado desafíos significativos en este ámbito. Según el Índice de Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo del Banco Mundial (2023), estas naciones presentan variaciones marcadas, con Chile y Perú registrando una disminución notable en sus puntuaciones en los últimos años. Este descenso refleja una creciente incertidumbre y dificultades en el plano político.

La efectividad gubernamental, medida a través de la calidad de los servicios públicos, la competencia de los funcionarios y la independencia de las presiones políticas, desempeña un papel crucial en la implementación de políticas que fomenten el crecimiento económico y el bienestar social (Kaufmann y Kraay, 2023; Cornell et al., 2020). En los países de la región, las diferencias en la efectividad gubernamental influyen directamente en su capacidad para desarrollar y ejecutar políticas públicas de manera eficiente.

Por su parte, la calidad regulatoria, entendida como la capacidad del gobierno para diseñar e implementar políticas y regulaciones que estimulen el desarrollo del sector privado, es un factor determinante en la competitividad económica (Kaufmann y Kraay, 2023). Una regulación de calidad reduce los costos de hacer negocios y fomenta la innovación y el emprendimiento, aspectos clave para el crecimiento económico (Djankov et al., 2006). En la Alianza del Pacífico, las diferencias en este indicador afectan directamente el entorno empresarial y la competitividad de cada nación.

El estado de derecho, definido como la aplicación uniforme de leyes claras, públicas y justas, así como la protección de los derechos de propiedad, resulta fundamental para garantizar la seguridad jurídica y reducir la incertidumbre económica (North, 1990; La Porta et al., 1999). En los países de la Alianza del Pacífico, el nivel de cumplimiento del estado de derecho varía considerablemente, lo que repercute en la confianza de los inversores y en la estabilidad económica.

El control de la corrupción, que mide la percepción sobre la corrupción en la administración pública y la política, es un factor crítico para el desarrollo económico (Kaufmann y Kraay, 2023). La corrupción genera efectos devastadores al distorsionar los mercados, desalentar la inversión y disminuir la eficiencia del gasto público (Mauro, 1995). En

los países de la Alianza del Pacífico, la lucha contra este problema sigue siendo un desafío importante, ya que desalienta la inversión extranjera directa, afecta la creación de empleo, reduce la recaudación fiscal y disminuye la calidad de los servicios públicos, frenando el crecimiento económico (Mauro, 1997).

En términos de crecimiento del PIB, las economías de la AP han mostrado resultados mixtos en los últimos años. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2023), el crecimiento promedio anual del PIB entre 2010 y 2022 fue de 2.8% en Chile, 3.6% en Colombia, 2.4% en México y 4.3% en Perú. Sin embargo, estos promedios esconden fluctuaciones significativas atribuidas a factores internos y externos, como las variaciones en los precios de las materias primas, la inestabilidad política y las crisis económicas globales. Por ejemplo, durante la pandemia de COVID-19 en 2020, todas estas economías sufrieron contracciones importantes: Chile (-6.0%), Colombia (-6.8%), México (-8.2%) y Perú (-11.1%) (World Bank, 2023).

La baja tasa de crecimiento del PIB tiene múltiples consecuencias negativas. Por un lado, puede aumentar el desempleo y la pobreza al no generar suficientes empleos ni ingresos para la población (Ravallion y Shaohua, 1997). Por otro lado, un crecimiento económico reducido limita la capacidad gubernamental para invertir en infraestructura, educación y salud, lo que puede afectar negativamente la productividad y el bienestar a largo plazo (Barro, 1991). Por ello, la estabilidad política y la calidad institucional son esenciales para atraer inversiones, facilitar el comercio y promover el desarrollo económico sostenible (North, 1990).

La AP, como bloque económico, concentró el 45% de las inversiones extranjeras directas en 2023 (Alianza del Pacífico, 2024). Su estructura decisoria ha permitido avances significativos en integración económica, como la desgravación del 98% del comercio intrarregional, la eliminación de visas de turismo y negocios entre los países miembros, y la consolidación de las bolsas de valores en el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). Estos logros subrayan la relevancia de analizar cómo las políticas públicas y la calidad de la gobernanza inciden en el crecimiento económico, en un contexto de integración regional que enfrenta desafíos y oportunidades en la búsqueda de un desarrollo sostenible y equitativo.

Este estudio evalúa el impacto de seis indicadores de gobernanza del Banco Mundial en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la AP durante el periodo 2002-2022. La investigación se centra en la efectividad de las instituciones y el entorno de estabilidad política como elementos esenciales para la consolidación económica del bloque.

La pregunta central que guía este análisis es: ¿Cómo influyen los indicadores de gobernanza en el crecimiento económico de los países de la AP durante el período 2002-2022? La hipótesis sugiere que factores como la calidad regulatoria y el control de la corrupción desempeñan un rol crucial en el crecimiento económico, aunque con particularidades y diferencias según el contexto de cada país.

El estudio utiliza un modelo de datos de panel para abordar esta cuestión, motivado por el peso económico de la AP en América Latina, donde representa aproximadamente el 38% del PIB regional. La selección de los países miembros responde a su relevancia en términos de integración económica y a la necesidad de explorar cómo sus instituciones pueden promover un desarrollo sostenible. Los hallazgos de esta investigación buscan proporcionar insumos clave para diseñar políticas públicas que impulsen una integración efectiva y un crecimiento equilibrado en el marco de la Alianza del Pacífico.

Revisión de la Literatura

El estudio del crecimiento económico constituye un pilar esencial para entender la economía del desarrollo, al enfocarse en los elementos y procesos que fomentan el aumento sostenido de la producción y los ingresos de un país a lo largo del tiempo. Una de las aportaciones más relevantes en este ámbito es la teoría neoclásica del crecimiento, introducida por Robert Solow en 1956.

Esta teoría enfatiza el papel del ahorro, la inversión de capital y el avance tecnológico como factores fundamentales del crecimiento. Según Solow (1956), el ahorro facilita la acumulación de capital, incrementando la capacidad productiva, mientras que el progreso tecnológico mejora la eficiencia en el uso de los recursos. No obstante, un as-

pecto crítico de esta teoría es su consideración del progreso tecnológico como un factor exógeno, es decir, externo al sistema económico y no explicable por los procesos internos del modelo.

En contraste, las teorías del crecimiento endógeno, propuestas por economistas como Paul Romer (1986) y Robert Lucas (1988), plantean una perspectiva distinta. Estas teorías argumentan que el crecimiento económico puede impulsarse desde dentro del sistema económico, especialmente a través de la innovación y la acumulación de capital humano. Romer (1986) y Lucas (1988) sostienen que la innovación y el desarrollo tecnológico no son fenómenos externos, sino que emergen de las decisiones de inversión y las actividades económicas internas.

Además, destacan el papel crucial del capital humano, entendido como el conjunto de habilidades, conocimientos y competencias de la fuerza laboral. Las teorías del crecimiento endógeno proporcionan un marco para analizar cómo las políticas públicas y las instituciones pueden influir significativamente en el crecimiento a largo plazo. Políticas que fomenten la educación, la investigación, el desarrollo y un entorno favorable para la innovación pueden potenciar la acumulación de conocimiento y capital humano, impulsando el crecimiento económico sostenido.

Más recientemente, la teoría evolutiva del aprendizaje tecnológico, desarrollada por Stiglitz y Greenwald (2014), ha cobrado importancia. Este enfoque subraya que, además de la acumulación de capital y tecnología, el aprendizaje continuo y la adaptación son esenciales para el crecimiento sostenido en un contexto de cambio y competencia global. Stiglitz y Greenwald plantean que las políticas orientadas a la creación y difusión del conocimiento dentro de la sociedad mejoran la capacidad de innovación de un país, fortaleciendo su competitividad. En esta perspectiva, el conocimiento deja de ser un subproducto y se convierte en un objetivo explícito de las políticas económicas, promoviendo así la autosuficiencia tecnológica y el avance sostenido.

El trabajo de Dosi et al. (2023) explora la relación entre la composición comercial, la calidad de la especialización y el crecimiento económico a largo plazo. Los autores argumentan que no solo es crucial que los países se especialicen o diversifiquen, sino que deben hacerlo en áreas que ofrezcan una base sólida para la sostenibilidad económica. Según ellos, una especialización de alta calidad resulta más beneficiosa

que una diversificación indiscriminada, siempre que esté alineada con las capacidades y ventajas competitivas del país. Esto implica que una estrategia de desarrollo debe enfocarse no solo en la cantidad de sectores, sino también en la calidad y coherencia de las industrias seleccionadas.

En un enfoque contemporáneo, Dani Rodrik (2017) destaca la relevancia de políticas industriales activas para fortalecer las capacidades tecnológicas. Rodrik sostiene que la intervención estatal es esencial para que los países en desarrollo construyan capacidades productivas en sectores estratégicos que promuevan la innovación y el aprendizaje tecnológico. Este análisis resalta que los países con crecimiento sostenido han implementado políticas industriales focalizadas, lo que les permite mejorar sus habilidades tecnológicas y competitivas en el mercado global.

Por otro lado, la relación entre las políticas públicas, la calidad de la gobernanza y el crecimiento económico ha sido objeto de numerosos estudios en la literatura económica y política. En el caso de los países de la Alianza del Pacífico, esta relación es particularmente relevante debido al proceso de integración económica y a los desafíos compartidos en términos de desarrollo institucional.

Desde el enfoque neo-institucionalista, autores como Acemoglu y Robinson (2012) han sostenido que “los países necesitan instituciones políticas y económicas inclusivas para romper el ciclo de la pobreza” (2012, p. 294). Estas instituciones fomentan la innovación, la inversión y el desarrollo de talento dentro de la sociedad, convirtiéndose en un pilar fundamental para el crecimiento económico sostenido. En su obra *Por qué fracasan los países*, argumentan que las instituciones inclusivas amplían el acceso a recursos y oportunidades, promoviendo un desarrollo más equitativo, mientras que las extractivas perpetúan la pobreza al limitar las oportunidades de crecimiento.

En el contexto latinoamericano, Valenti y Flores (2009) señalan que, a diferencia de los entornos liberal-democráticos, en la región el Estado desempeña un papel condicionante en las políticas públicas. Según estos autores:

A diferencia de lo que sucede en contextos liberal-democráticos, en la región latinoamericana el Estado es un actor que dificulta o coadyuva en el proceso de las políticas en mayor medida, es decir, no es posible concebir un modelo analítico o una propuesta desde las políticas

públicas sin que se considere la intervención condicionante del Estado (2009, p.181).

Estos hallazgos destacan la necesidad de considerar los contextos específicos al analizar o diseñar políticas públicas, especialmente en regiones con tradiciones políticas y estructuras estatales diversas.

En el caso de los países de la Alianza del Pacífico, Ríos (2019) examinó el impacto del libre comercio y la apertura comercial en el crecimiento económico entre 1970 y 2015. Sus resultados muestran que la apertura comercial tuvo un efecto positivo en los indicadores macroeconómicos y en los efectos multiplicadores dentro de estas economías. Además, el autor señala: “Los gobiernos mediante sus autoridades pueden direccionar sus políticas en pro de facilitar la innovación en el campo productivo mediante mayor inversión en investigación y el desarrollo” (Ríos, 2019, p. 70).

Por su parte, Bautista et al. (2016) investigaron la relación entre la profundización financiera y el crecimiento económico en los países de la Alianza del Pacífico, identificando un vínculo positivo pero heterogéneo entre las naciones. Los autores afirman: “no hay consenso general en el ámbito económico que determine qué tipo de indicadores convendrían utilizarse con el fin de medir de manera conveniente la profundización financiera” (Bautista et al., 2016, p.291). Este resultado sugiere que, además de las políticas financieras, las particularidades de cada país juegan un papel crucial en la influencia que estas políticas tienen sobre el crecimiento económico.

La importancia de la gobernanza ha sido destacada por Kaufmann et al. (2011) a través de los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) del Banco Mundial, ampliamente utilizados en la literatura para evaluar la calidad institucional y su impacto en el desarrollo económico. En esta investigación se emplean seis dimensiones clave de gobernanza: Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo, Efectividad Gubernamental, Calidad Regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción.

La literatura existente evidencia una relación compleja pero significativa entre la calidad de las políticas públicas, la gobernanza y el crecimiento económico. Sin embargo, la mayoría de los estudios se han

centrado en análisis globales o regionales amplios, lo que deja espacio para investigaciones específicas sobre el impacto de estos factores en el contexto particular de la Alianza del Pacífico.

Douglas North (2003) enfatiza que la estabilidad institucional es un pilar esencial para el crecimiento. Según este autor, un marco institucional que garantice transparencia, cumplimiento de la ley y rendición de cuentas es fundamental para que las políticas públicas sean efectivas y sostenibles. La estabilidad institucional no solo impulsa la inversión y la confianza, sino que también crea un entorno propicio para que las mejoras en la calidad de las políticas económicas generen impactos duraderos.

Este estudio busca contribuir a cerrar esa brecha al analizar cómo los indicadores de gobernanza del Banco Mundial se relacionan con el crecimiento económico de los países de la Alianza del Pacífico durante el período 2002-2022. De esta manera, ofrece una perspectiva detallada y actualizada sobre la interacción entre políticas públicas y desarrollo económico en una de las regiones económicas más relevantes de América Latina.

Metodología

Esta investigación adopta un enfoque cuantitativo con un diseño no experimental y longitudinal. Analiza la relación entre los indicadores de gobernanza y el crecimiento económico en los países de la Alianza del Pacífico durante el período 2002-2022 mediante datos de panel.

Los datos provienen principalmente de dos fuentes. Para las variables endógenas, se emplearon los valores del Producto Interno Bruto (PIB) de Chile, Colombia, México y Perú obtenidos de la base de datos del Banco Mundial. En cuanto a los seis indicadores de gobernanza, se utilizaron los Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI) del Banco Mundial, que abarcan: voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, estado de derecho y control de la corrupción.

El análisis emplea un modelo econométrico de datos de panel, que capta tanto la dimensión temporal como la transversal de los datos,

garantizando un análisis integral. La especificación general del modelo es la siguiente:

$$Y_{it} = X_{it} \beta + U_{it}$$

$$i=1, \dots, N; t=1, \dots, T. X_{it} = [1 \ X_{2it} \ X_{3it} \ \dots \ X_{Kit}]$$

Donde:

- Y_{it} es el logaritmo natural del PIB del país i en el tiempo t
- X_{it} es un vector de variables explicativas (indicadores de gobernanza)
- β es un vector de coeficientes
- U_{it} es el término de error

Por lo tanto, el modelo presenta la siguiente forma:

$$\ln \text{PIB}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{VozRenCuen}_{it} + \beta_2 \text{EstPolAusVT}_{it} + \beta_2 \text{EfecGu-} \\ \text{b}_{it} + \beta_4 \text{CalReg}_{it} + \beta_5 \text{EstaDer}_{it} + \beta_6 \text{ContCorr}_{it} + U_{it}$$

Para estimar el modelo de datos de panel, se llevaron a cabo los siguientes pasos:

1. Se transformó logarítmicamente la variable dependiente (PIB) con el objetivo de reducir la heteroscedasticidad y linealizar la relación.
2. Se aplicaron pruebas de diagnóstico para determinar la especificación adecuada del modelo:
3. La prueba de agrupabilidad (F test) permitió decidir entre un modelo de efectos fijos y un modelo pooled.
4. La prueba del Multiplicador de Lagrange evaluó la presencia de efectos aleatorios.
5. La prueba de Hausman ayudó a elegir entre efectos fijos y efectos aleatorios.
6. Se estimó el modelo seleccionado y se realizaron pruebas adicionales:
7. La prueba de Durbin-Watson identificó posibles problemas de autocorrelación serial.
8. La prueba de Breusch-Pagan evaluó la presencia de heteroscedasticidad.

9. Los Factores de Inflación de Varianza (VIF) detectaron posibles problemas de multicolinealidad.
10. La prueba de Shapiro-Wilk examinó la normalidad de los residuos.
11. Se interpretaron los coeficientes estimados y se evaluó la significancia estadística de las variables independientes.
12. Finalmente, se realizaron análisis de robustez y se exploraron posibles efectos no lineales o interacciones entre las variables.

Los coeficientes estimados para cada indicador de gobernanza se analizarán para comprender su impacto en el crecimiento económico. Se evaluarán los efectos específicos en cada país y las tendencias temporales, considerando tanto la significancia estadística como la magnitud de los coeficientes. Los resultados se presentarán en tablas y gráficos, lo que permitirá una interpretación más clara y una comparación efectiva entre los países y los indicadores analizados.

Entre las posibles limitaciones del estudio, se destaca la dificultad de generalizar los resultados a regiones fuera de la Alianza del Pacífico. Además, podrían existir otros modelos econométricos que representen de manera más adecuada las relaciones entre las variables estudiadas, lo que subraya la necesidad de una cautela interpretativa.

Resultados

El análisis de las variables utilizadas en este estudio revela diferencias significativas en los niveles de PIB y en los indicadores de gobernanza entre los países de la Alianza del Pacífico (Tabla 1).

Producto Interno Bruto

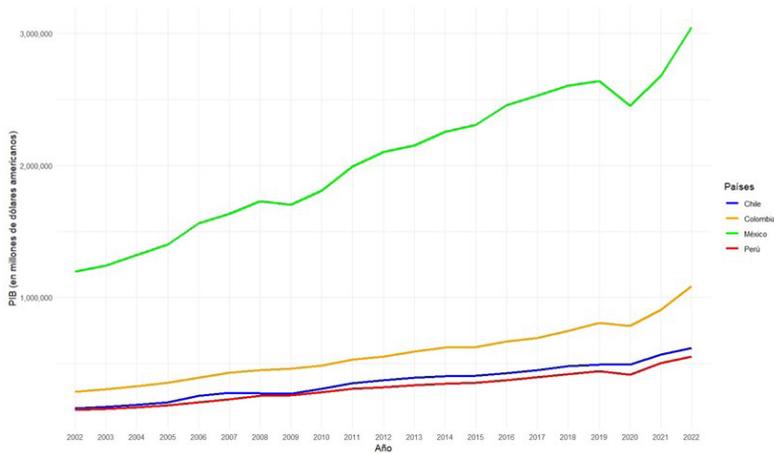
En el período 2002-2022, los países miembros experimentaron un crecimiento conjunto en su PIB. Colombia y México registraron los mayores niveles promedio de PIB, mientras que Chile y Perú destacaron por un crecimiento más acelerado, aunque con niveles absolutos más bajos (Figura 1).

Tabla 1. Clasificación de variables para el modelo Data Panel

	Perú	Chile	Colombia	México
Variable Endógena	PBI Perú	PBI Chile	PBI Colombia	PBI México
Variables Exógenas	Voz y rendición de cuentas			
	Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo			
	Efectividad gubernamental	Efectividad gubernamental	Efectividad gubernamental	Efectividad gubernamental
	Calidad regulatoria	Calidad regulatoria	Calidad regulatoria	Calidad regulatoria
	Estado de derecho	Estado de derecho	Estado de derecho	Estado de derecho
	Control de la corrupción			

Fuente: Elaboración propia. Tabla que muestra todas las variables de la investigación.

Figura 1. Producto Interno Bruto de los países de la Alianza del Pacífico (en millones de dólares americanos)



Fuente: Elaboración propia.

Nota. Gráfico de líneas que muestra la evolución del Producto Interno Bruto de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

Indicadores de Gobernanza

En términos de voz y rendición de cuentas, Chile presentó consistentemente los valores más altos (Figura 2). Este indicador mide la capacidad de los ciudadanos para participar en la selección de su gobierno, así como las libertades de expresión, asociación y prensa. Chile se caracteriza por sistemas democráticos robustos, con elecciones relativamente libres y una alta participación ciudadana. Por contraste, Colombia, México y Perú enfrentan desafíos como conflictos internos y corrupción, que limitan la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Chile también lidera en estabilidad política (Figura 3), un indicador que mide la percepción de la probabilidad de desestabilización gubernamental por medios violentos o inconstitucionales, incluyendo el terrorismo. Este desempeño se atribuye a la estabilidad democrática desde el retorno a la democracia en 1990 y a un marco institucional sólido. En cambio, Colombia tiene los puntajes más bajos debido a un historial de conflicto armado y violencia política.

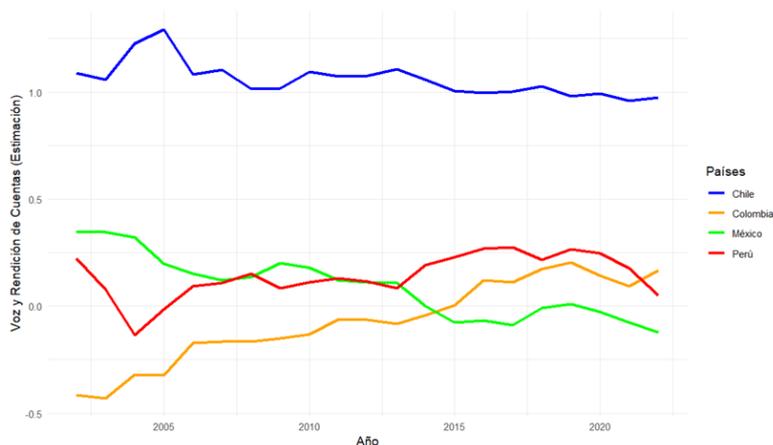
La efectividad gubernamental muestra a Chile como el país más destacado (Figura 4). Este indicador refleja la calidad de los servicios públicos, la independencia del servicio civil, la formulación e implementación de políticas, y la credibilidad del gobierno. México se posiciona cerca de Chile, aunque presenta una tendencia decreciente desde 2017. Perú y Colombia enfrentan mayores desafíos, vinculados a problemas de corrupción y burocracia ineficiente.

En calidad regulatoria, Chile también lidera, al ofrecer un entorno empresarial favorable mediante la reducción de barreras y costos para las empresas (Figura 5). Colombia, México y Perú muestran puntajes más bajos, asociados a marcos regulatorios complejos y menos eficientes, lo que podría limitar la inversión y el crecimiento económico.

Chile destaca igualmente en el estado de derecho (Figura 6), que mide la confianza y el cumplimiento de las reglas, incluyendo la calidad de los contratos, derechos de propiedad, policía y tribunales. Las instituciones judiciales y policiales chilenas son relativamente más fuertes y efectivas, lo que contribuye a una mayor previsibilidad y seguridad jurídica.

Finalmente, en control de la corrupción, los cuatro países han experimentado un descenso en este indicador a lo largo del tiempo (Figura 7). Solo Chile mantiene valores positivos, lo que refleja una menor percepción de corrupción y un mejor manejo del poder público en comparación con Colombia, México y Perú.

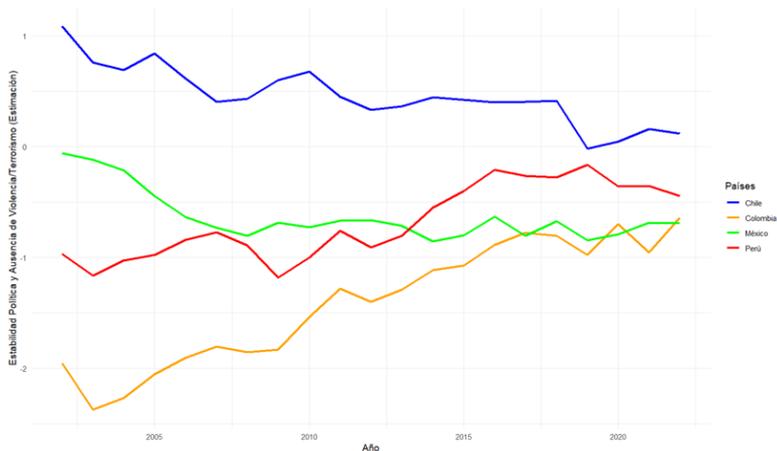
Figura 2. Voz y Rendición de Cuentas de los países de la Alianza del Pacífico (2002-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Nota. Gráfico de líneas que muestra la evolución del valor estimado de Voz y rendición de cuentas de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

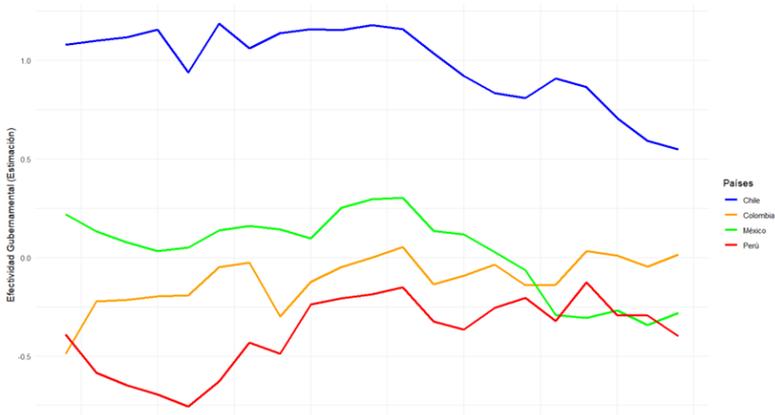
Figura 3. Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo de los países de la Alianza del Pacífico (2002-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Nota. Gráfico de líneas que muestra la evolución del valor estimado de la Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

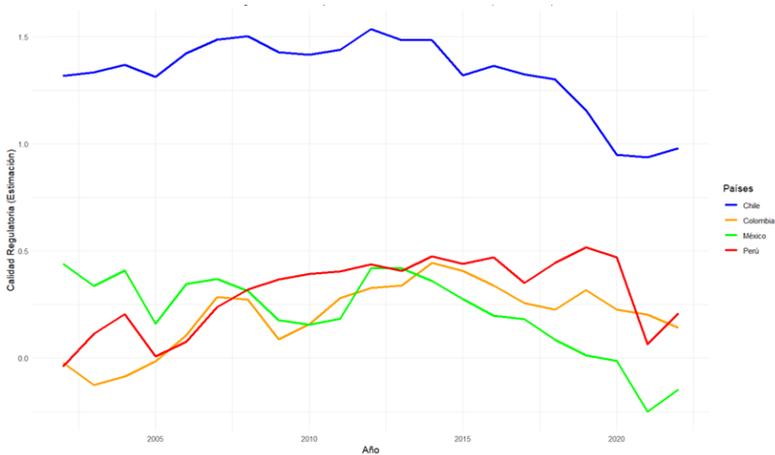
Figura 4. Efectividad Gubernamental de los países de la Alianza del Pacífico (2002-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Nota. Gráfico de líneas que muestra la evolución del valor estimado del Efectividad gubernamental de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

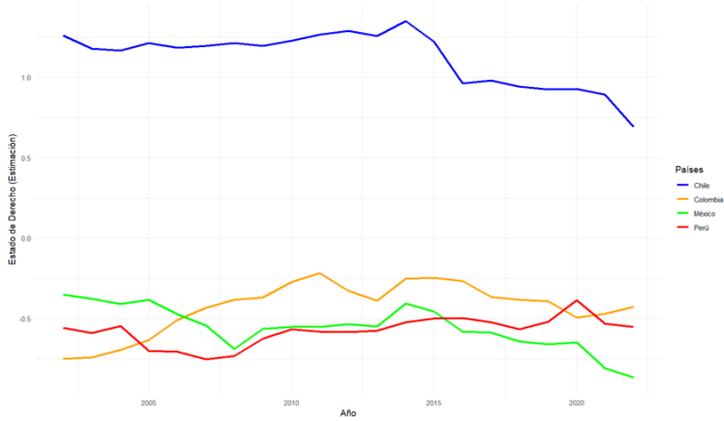
Figura 5. Calidad Regulatoria de los países de la Alianza del Pacífico (2002-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Nota. Gráfico de líneas que muestra la evolución del valor estimado de la Calidad regulatoria de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

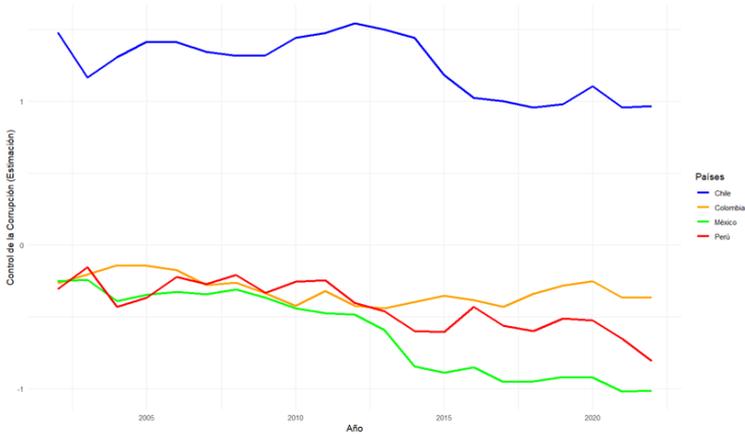
Figura 6. Estado de Derecho de los países de la Alianza del Pacífico (2002-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Nota. Gráfico de líneas que muestra la evolución del valor estimado del Estado de Derecho de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

Figura 7. Control de la Corrupción de los países de la Alianza del Pacífico (2002-2022)



Fuente: Elaboración propia.

Nota. Gráfico de líneas que muestra la evolución del valor estimado del Control de la Corrupción de los países miembros de la Alianza del Pacífico.

Resultados

Los resultados del modelo de datos de panel, resumidos en la Tabla 2, ofrecen un análisis detallado de los efectos de los indicadores de gobernanza sobre el PIB en los países de la Alianza del Pacífico.

El coeficiente positivo y significativo de 1.60669 para voz y rendición de cuentas indica que una mayor participación ciudadana y capacidad de influir en decisiones gubernamentales favorecen un crecimiento económico más inclusivo y efectivo.

Por otro lado, la estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo muestra un coeficiente negativo y significativo de -0.37201, lo que sugiere una posible asociación entre un aumento en la estabilidad política y una disminución en el PIB. Este resultado contraintuitivo podría reflejar costos económicos a corto plazo derivados de los esfuerzos por fortalecer la estabilidad política.

La efectividad gubernamental presenta un coeficiente positivo de 0.20913, pero no resulta estadísticamente significativo, lo que indica que no se observa un impacto claro de este indicador sobre el PIB en este modelo, a pesar de su relevancia para el funcionamiento gubernamental.

En cuanto a la calidad regulatoria, un coeficiente positivo y significativo de 1.04345 evidencia que políticas que simplifican procesos burocráticos y fomentan inversiones contribuyen de manera importante al crecimiento económico.

El estado de derecho muestra un coeficiente negativo de -0.35531, pero carece de significancia estadística, lo que sugiere que no existe evidencia suficiente para establecer una relación directa entre este indicador y el PIB.

El control de la corrupción, con un coeficiente negativo y altamente significativo de -1.62137, revela una relación negativa entre este indicador y el PIB. Aunque el resultado es contraintuitivo, podría reflejar impactos económicos adversos asociados a esfuerzos intensivos de control de la corrupción, como resistencias estructurales o transitorias.

El R^2 de 0.619 indica que el 55.62% de la variabilidad en el PIB es explicada por las variables independientes, mientras que el R^2 ajustado

de 0.50227 sugiere que, al considerar el número de variables, el modelo explica el 50.23% de dicha variabilidad. Esto demuestra que las variables estudiadas aportan información sustancial sobre el PIB.

Finalmente, el estadístico F, con un valor de 15.4597 y una significancia de $p < 0.01$, confirma que al menos una de las variables independientes tiene un efecto significativo sobre el PIB, lo que respalda la validez del modelo.

Tabla 2. Resultados del Modelo de Datos de Panel

Variable Independiente:			
Variabes dependientes	Coefficiente	Error Estándar	Significancia
Voz y Rendición de Cuentas	1.60669***	0.48848	$p < 0.01$
Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo	-0.37201*	0.18212	$p < 0.05$
Efectividad Gubernamental	0.20913	0.29581	
Calidad Regulatoria	1.04345**	0.32364	$p < 0.1$
Estado de Derecho	-0.35531	0.36302	
Control de la Corrupción	-1.62137***	0.20097	$p < 0.01$
Observaciones	84		
	0.55624		
Ajustado	0.50227		
F Estadístico	15.4597***		$p < 0.001$

Fuente: Elaboración propia.

Nota. *: $p < 0.1$; **: $p < 0.05$; ***: $p < 0.01$. Tabla que muestra los resultados del modelo de datos de panel de las variables de gobernanza y sus efectos sobre el PIB.

Pruebas de Diagnóstico

Los resultados de las pruebas estadísticas realizadas para evaluar los supuestos del modelo de datos de panel ofrecen información clave sobre su validez y limitaciones.

La prueba de agrupabilidad arrojó un valor F de 8.9996 con $p < 0.001$, indicando que los efectos fijos explican mejor la variabilidad en los datos en comparación con los efectos aleatorios. Esto evidencia

que las diferencias sistemáticas entre las unidades de análisis no pueden ser tratadas como aleatorias, siendo más adecuado un modelo que capture las especificidades de cada unidad.

La prueba de Multiplicador de Lagrange mostró significancia estadística (χ^2 ajustado = 17.504, $p < 0.001$) para los efectos fijos bidireccionales. Esto refuerza la necesidad de incluir efectos específicos tanto para las unidades como para los periodos de tiempo, ya que ambos contribuyen de manera significativa a explicar la variabilidad en los datos.

La prueba de Durbin-Watson indicó una autocorrelación positiva en los errores del modelo ($DW = 0.73286$, $p < 0.001$), lo que sugiere que los residuos no son independientes. Este patrón, evidenciado en la Función de Autocorrelación de Residuos (Figura 8), muestra una correlación significativa en los primeros rezagos, especialmente en el rezago 1, con un patrón decreciente en magnitud a medida que aumenta el número de rezagos.

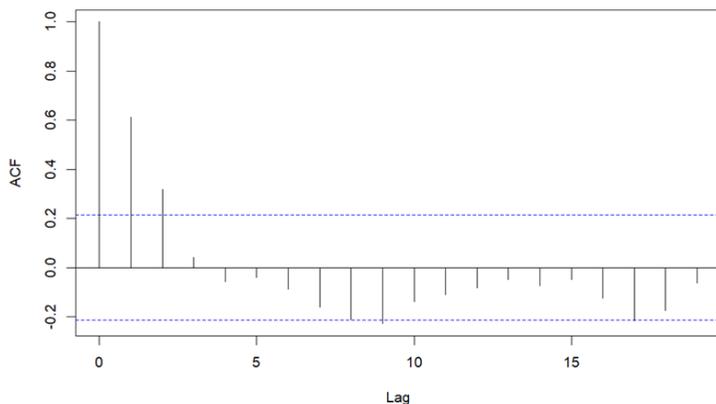
La prueba de Breusch-Pagan confirmó la presencia de heterocedasticidad ($BP = 26.07$, $p < 0.001$), indicando que la varianza de los errores no es constante. Esto afecta la precisión de las estimaciones y puede requerir ajustes como el uso de estimadores robustos.

El análisis de Factor de Inflación de Varianza (VIF) reveló alta multicolinealidad entre las variables independientes (Tabla 3). Todos los valores de VIF superaron el umbral de 5, siendo Voz y Rendición de Cuentas la variable con mayor multicolinealidad, mientras que Efectividad Gubernamental mostró el menor VIF. Esto sugiere que las relaciones estrechas entre las variables pueden dificultar la identificación precisa de los efectos individuales.

El test de normalidad de Shapiro-Wilk evidenció que los residuos no siguen una distribución normal ($W = 0.9433$, $p < 0.001$). Aunque el histograma de residuos (Figura 9) muestra una distribución aproximadamente simétrica y centrada cerca de cero, se observan colas más pesadas en el lado negativo, corroborando los resultados de la prueba. A pesar de esta desviación, la forma general del histograma sugiere que la falta de normalidad no es extrema, aunque las inferencias estadísticas deben ser interpretadas con precaución.

En conjunto, estos resultados destacan la necesidad de considerar posibles ajustes al modelo para abordar la autocorrelación, heterocedasticidad y multicolinealidad, así como interpretar los resultados con cautela debido a la desviación de la normalidad en los residuos.

Figura 8. Función de Autocorrelación de Residuos



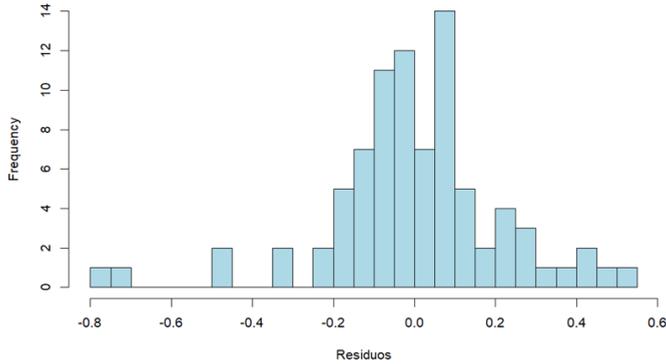
Nota. Correlograma que muestra la Función de Autocorrelación de Residuos del modelo de datos de panel.

Tabla 3. Factor de Inflación de Varianza (VIF)

VARIABLES INDEPENDIENTES	VIF
Voz y Rendición de Cuentas	47.79
Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo	16.23
Efectividad Gubernamental	8.28
Calidad Regulatoria	16.98
Estado de Derecho	30.69
Control de la Corrupción	22.81

Fuente: Elaboración Propia.

Nota. La Tabla indica la magnitud VIF de cada variable independiente del modelo.

Figura 9. Histograma de Residuos

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Histograma que muestra la distribución de los residuos del modelo.

Recomendaciones de Políticas Públicas

Los resultados del estudio evidencian que el fortalecimiento de elementos como la voz y rendición de cuentas, la calidad regulatoria y el control de la corrupción tiene un efecto positivo y significativo sobre el crecimiento económico de los países miembros de la Alianza del Pacífico. Estos hallazgos resaltan la relevancia de promover una gobernanza transparente y eficiente, capaz de generar confianza tanto en la ciudadanía como en los inversores.

En contraste, aunque la estabilidad política y la efectividad gubernamental son aspectos fundamentales para el funcionamiento institucional, el análisis no encuentra una relación directa y contundente entre estos factores y el desempeño económico en el contexto evaluado. Esto sugiere que, si bien son importantes, su impacto puede depender de interacciones más complejas o de plazos temporales más largos para manifestarse plenamente.

En este escenario, se plantea como prioridad para los formuladores de políticas el diseño de estrategias que consoliden las instituciones públicas, refuercen el Estado de derecho y aseguren un marco

regulatorio eficiente. Estas medidas no solo fomentarían un entorno más favorable para la inversión y el desarrollo económico, sino que también establecerían las bases para un crecimiento sostenible y equitativo a largo plazo en la región.

Conclusiones

El análisis del impacto de las políticas públicas sobre el crecimiento económico de los países de la Alianza del Pacífico durante el período 2002-2022, utilizando un modelo de datos de panel, ofrece hallazgos significativos sobre la relación entre los indicadores de gobernanza y el Producto Interno Bruto (PIB).

En primer lugar, la voz y rendición de cuentas muestra una relación positiva y altamente significativa con el PIB. Este resultado destaca la relevancia de fomentar la participación ciudadana y la transparencia en los procesos de toma de decisiones. Los países que promueven estos elementos suelen experimentar mayores tasas de crecimiento económico, probablemente porque estas prácticas derivan en políticas más inclusivas y efectivas.

De manera consistente con estudios previos, la calidad regulatoria también presenta una relación positiva y significativa con el PIB. Este hallazgo resalta que un marco regulatorio efectivo y coherente mejora el entorno empresarial, lo que a su vez estimula el desarrollo económico en la región. Los formuladores de políticas deben priorizar la simplificación de procesos burocráticos y la creación de regulaciones que incentiven la inversión y favorezcan el crecimiento económico.

En contraste, el control de la corrupción muestra una relación negativa y altamente significativa con el PIB, un resultado que desafía las expectativas iniciales. Aunque este hallazgo es contraintuitivo, podría reflejar costos económicos a corto plazo o resistencias asociadas a los esfuerzos por combatir la corrupción. No obstante, es fundamental interpretar estos resultados con cautela y considerar que los beneficios a largo plazo de combatir la corrupción, como un entorno más transparente y eficiente, pueden no estar plenamente capturados en el horizonte temporal y las especificaciones de este modelo.

La estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo presenta una relación negativa y significativa con el PIB, un resultado que difiere del estudio original. Esto podría indicar que, en el contexto de los países de la Alianza del Pacífico, los esfuerzos por mejorar la estabilidad política pueden generar costos económicos a corto plazo que no se compensan inmediatamente con los beneficios esperados de dicha estabilidad.

Por otro lado, la efectividad gubernamental y el estado de derecho no muestran una relación estadísticamente significativa con el PIB en este modelo, lo que contrasta parcialmente con los hallazgos originales. Esto no implica que estos factores carezcan de importancia, sino que su impacto podría ser más complejo o indirecto, posiblemente mediado por otras variables no incluidas en el análisis.

Es importante señalar que el modelo explica aproximadamente el 55.6% de la variabilidad en el PIB ($R^2=0.55624$), lo que sugiere que los indicadores de gobernanza son factores relevantes para el crecimiento económico en estos países. No obstante, también existen otros elementos no considerados en este estudio que podrían influir significativamente en dicho crecimiento.

Asimismo, se observan diferencias significativas entre Chile y los demás países de la Alianza del Pacífico en términos de los niveles y efectos de los indicadores de gobernanza. Chile tiende a presentar mejores puntajes en la mayoría de los indicadores analizados. Con base en los hallazgos, se recomienda a los formuladores de políticas de los países de la Alianza del Pacífico centrarse en mejorar la voz y rendición de cuentas, fortalecer la calidad regulatoria, abordar la corrupción de forma estratégica y evaluar cuidadosamente las medidas relacionadas con la estabilidad política. Estas acciones podrían fomentar un entorno más favorable para un crecimiento económico sostenible a largo plazo.

Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012).** Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty. Random House.
- Alianza del Pacífico. (2021).** ABC de la Alianza del Pacífico 2021. *Alianza del Pacífico*. <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/2021/05/ABC2021.pdf>
- Alianza Pacífico. (2024).** ¿Qué es la Alianza del Pacífico? <https://alianzapacifico.net/que-es-la-alianza/>
- Banco Mundial. (2023).** Indicadores del desarrollo mundial. *Banco Mundial*. <https://data.worldbank.org/indicador>
- Banco Mundial (2024).** Informe anual 2024. *Banco Mundial*. <https://www.bancomundial.org/es/about/annual-report>
- Barro, R. (1991).** Economic growth in a cross section of countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 407–443. <https://doi.org/10.2307/2937943>
- Bautista, A., Lindarte, M., Hernández, J. y Muñoz, L. (2015).** Incidencia de la profundización financiera en el crecimiento económico de los países que componen la Alianza del Pacífico. *Revista Análisis Internacional*, 12(6), 2, 275–293.
- Calderón, L., Rodríguez, O. y Shirk, D. (2018).** Drug violence in Mexico: Data and analysis through 2017 (Special Report). Justice in Mexico, *Department of Political Science & International Relations, University of San Diego*. https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/180411_DrugViolencein-Mexico-12mb.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021).** Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2021. *CEPAL*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47192/58/S2100608_es.pdf
- Cornell, A., Knutsen, C. y Teorell, J. (2020).** Bureaucracy and Growth. *Sage Journal*, 53(14), 2246–2282. <https://doi.org/10.1177/0010414020912262>
- Djankov, S., McLiesh, C. y Ramalho, R. (2006).** Regulation and growth. *Economics Letters*, 92(3), 395–401. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2006.03.021>
- Dosi, G., Riccio, F. y Virgillito, M. (2022).** Specialize or diversify? And in what? Trade composition, quality of specialization, and persistent growth. *Industrial and Corporate Change*, 31(2), 301–337. <https://doi.org/10.1093/icc/dtac008>
- Fondo Monetario internacional. 2023.** Perspectivas de la economía mundial: Abordar las divergencias mundiales. *Washington, DC (octubre)*. <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2023/10/10/world-economic-outlook-october-2023>
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2023).** Reproducibility package for 2023 Update of Worldwide Governance Indicators. *World Bank*. <https://doi.org/10.60572/8N3Y-EV47>
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. y Vishny, R. (1999).** The quality of government. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1), 222–279. <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.222>
- Lucas, R. E. (1988).** On the mechanics of economic development. *Journal of Monetary Economics*, 22(1), 3–42. [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(88\)90168-7](https://doi.org/10.1016/0304-3932(88)90168-7)
- Mauro, P. (1995).** Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712. <https://doi.org/10.2307/2946696>
- Mauro, P. (1997).** Why worry about corruption? Economic Issues (No. 6). *International Monetary Fund*. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues6/index.htm>
- North, D. (1990).** *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (p. 33). Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (2003).** The role of institutions in economic development (UNECE Discussion Papers Series No. 2003.2). *United Nations Economic Commission for Europe*. https://unece.org/fileadmin/DAM/oes/disc_papers/ECE_DP_2003-2.pdf
- Ravallion, M., y Chen, S. (1997).** What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in

- Distribution and Poverty? *The World Bank Economic Review*, 11(2), 357–382. <http://www.jstor.org/stable/3990232>
- Ríos, H. (2019).** Libre comercio y apertura comercial en la Alianza del Pacífico e impacto económico: Periodo 1970–2015. *Pensamiento Crítico*, 23(2), 47–72. <https://doi.org/10.15381/pc.v23i2.15804>
- Rodrik, D. (2017).** Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy. Princeton University Press.
- Romer, P. (1986).** Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, 94(5), 1002–1037. <http://www.jstor.org/stable/1833190>
- Solow, R. (1956).** A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 70(1), 65–94. <https://doi.org/10.2307/1884513>
- Stein, R. A. (2019).** What exactly is the rule of law? *Houston Law Review*, 57(1), 185.
- Stiglitz, J. y Greenwald, B. (2014).** Creating a Learning Society: A New Approach to Growth, Development, and Social Progress. *Columbia University Press*. <https://doi.org/10.7312/stig15214>
- Transparency International. (31 de enero de 2022).** *Corruption Perceptions Index reveals scant progress against corruption as world becomes more violent*. <https://www.transparency.org/en/press/2022-corruption-perceptions-index-reveals-scant-progress-against-corruption-as-world-becomes-more-violent>
- Valenti, G. y Flores, U. (2009).** Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*, 71(spe), 167–191.
- World Justice Project. (2022).** The World Justice Project Rule of Law Index 2022. *World Justice Project*. <https://govwatch.gr/en/reports/world-justice-project-rule-of-law-index-2022/>
- World Bank. 2020.** Doing Business 2020. *World Bank*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1440-2>

La Formación Ciudadana en el Mercado Educativo

Oscar Pereira-Mori

Investigador independiente

o.pereira.mori@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-2640-5332>

Resumen

La ley N°21.911 buscó cambiar el paradigma con el que se enseñaba ciudadanía, ampliando los objetivos y mandando a las escuelas a construir planes de formación ciudadana. En el marco de la política educativa en Chile, esta ley resguarda la libertad de enseñanza permitiendo que cada proyecto educativo construya su propio plan. A través de un estudio de casos, este artículo observa las diferencias en la formación recibida por los estudiantes como consecuencia de la libertad de enseñanza como principio de la política educativa en Chile, cuestión que, como se detalla en el artículo, afecta a las escuelas de administración estatal, particular subvencionada y privada que fueron investigadas.

Palabras clave: Formación ciudadana, educación, política educativa.



Fecha recepción: 01-06-2024

Fecha aceptación: 20-11-2024

Civic Education in the Educational Market

Abstract

Law N°21.911 aimed to transform the paradigm of citizenship education, broadening its objectives and requiring schools to develop civic education plans. Within the context of Chilean educational policy, this law protects educational freedom, enabling each educational project to devise its own plan. Through a case study, this article examines the differences in the education received by students as a result of freedom of education as a principle of educational policy in Chile. As detailed in the article, this issue affects state-run, subsidized private, and fully private schools that were investigated.

Keywords: Civic education, education, educational policy.

Cómo citar este artículo

Pereira-Mori, O. (2024). La Formación Ciudadana en el Mercado Educativo. Estado, *Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 248-273. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.74862>

Desde fines de la década de 1990, se han identificado antecedentes sobre el debilitamiento del sistema político en Chile. La baja participación electoral y la desconfianza en las instituciones han sido tendencias sostenidas durante las últimas dos décadas, revirtiéndose parcialmente con la reincorporación del voto obligatorio. En el caso específico de la juventud, se registró un punto crítico en 2013, cuando solo el 27% de las personas entre 18 y 29 años acudió a votar.

La *International Civic and Citizenship Education Study* (ICCS, 2016) reveló que algo más del 50% de los jóvenes encuestados en Chile estaría dispuesto a apoyar una dictadura si ello garantizara seguridad o mejores resultados económicos. Por su parte, la Encuesta de Jóvenes, Participación y Medios realizada por la Universidad Diego Portales (UDP) en 2019, indicó que el 37% de los encuestados aprobaba el uso de barricadas y el 35% justificaba los enfrentamientos con carabineros como formas de manifestación (UDP, 2019). En 2021, la misma institución señaló que la entidad en la que los jóvenes depositaban mayor confianza eran las municipalidades (28%), mientras que solo un 5% confiaba en los partidos políticos y un 4% en la figura presidencial (UDP, 2021).

Frente a este panorama, el Estado ha impulsado diversas alertas e iniciativas destinadas a fortalecer la democracia. En 2004, el Ministerio de Educación (MINEDUC) convocó a una comisión para promover mejoras en la formación ciudadana en las escuelas, lo que resultó en la propuesta de sugerencias curriculares en 2009. Posteriormente, el Informe Engel de 2015 destacó, entre sus múltiples recomendaciones, la necesidad de que los establecimientos escolares incorporaran la formación cívica y ética de manera transversal en sus programas educativos.

Finalmente, en 2016 se promulgó la Ley N°20.911, titulada Crea el Plan de Formación Ciudadana para los Establecimientos Educativos Reconocidos por el Estado. Esta norma establece objetivos que las instituciones educativas deben promover a través de sus planes de formación, incluyendo la creación del ramo de educación ciudadana y el acompañamiento del Ministerio de Educación (MINEDUC) a los establecimientos que lo requieran. Esta política educativa resulta fundamental para que el Estado pueda legitimarse y promover valores que sustenten la democracia.

Un aspecto relevante para analizar la implementación de esta ley, que ha sido poco explorado en la literatura, se relaciona con cómo se materializa en un sistema que resguarda la libertad de enseñanza dentro de un mercado educativo. En este contexto, el entorno interno de cada escuela influye significativamente en la concreción de las políticas educativas, dado que las escuelas, al encontrarse al final de la cadena causal de decisiones, son quienes implementan y dan coherencia a estas políticas, ya sea a través de acciones u omisiones (Aziz, 2018).

Considerando este marco, este artículo busca responder la siguiente pregunta de investigación: ¿afecta el tipo de administración de los establecimientos educativos las prácticas para la formación ciudadana con las que se forman a las y los estudiantes? En caso afirmativo, ¿qué diferencias se pueden observar en las prácticas formativas entre estudiantes de establecimientos con diferentes tipos de administración?

Dada la libertad de los establecimientos para ejecutar la ley, las distintas capacidades institucionales y las diferencias en las comunidades que los componen, la hipótesis de este estudio postula que las prácticas de formación ciudadana en las que participan los jóvenes están determinadas por el tipo de administración de sus establecimientos.

Para abordar esta pregunta, se recurrió al estudio de casos mediante entrevistas con miembros de la comunidad educativa, reconstruyendo las prácticas de cada establecimiento y comparando lo observado entre ellos.

El objetivo de este artículo es contribuir a la literatura sobre evaluación de políticas públicas, formación ciudadana y la crisis del sistema democrático, ofreciendo un análisis que aborde las diferencias en las prácticas educativas según el tipo de administración de los establecimientos.

Marco Teórico

Legitimidad y Educación

La literatura ha explorado ampliamente las condiciones necesarias para la existencia de la democracia en una comunidad política. Lipset (1959) señala que son indispensables: un sistema de valores que permi-

ta el ejercicio pacífico del poder —incluyendo la capacidad de aceptar la derrota en la disputa por el poder—, la existencia de una autoridad efectiva para quienes lo obtienen y condiciones que garanticen la posibilidad de oposición a los gobiernos. Es en el primer elemento donde la educación desempeña un rol crucial, ya que tiene el potencial de impulsar sistemas de valores que sustenten la democracia.

Por su parte, Peña (2007) destaca la importancia de los sistemas educativos en el surgimiento de los Estados nación, con el objetivo de formar sujetos competentes y leales a las instituciones. En la misma línea, Camacho (2006) subraya la necesidad de una organización institucional y cultural, promovida por el sistema político, que legitime los valores dominantes. Esto se concreta en el sistema educativo a través del currículo, que tiene la capacidad de establecer una conciencia colectiva alineada con los objetivos de la clase dominante.

Desde la perspectiva de Foucault, la subjetivación es el proceso por el cual las personas se constituyen como sujetos, posibilitando las formas modernas y contemporáneas de gobierno. Este proceso determina la relación que los individuos establecen consigo mismos a través de la moral, lo que hace posible el gobierno de sí (Ramírez, 2015). En este marco, las preguntas ¿Cómo se hacen las cosas? y ¿Por qué se hacen las cosas? resultan centrales para comprender el orden social. La educación, en este contexto, actúa como una forma de producción y constitución de modos específicos de subjetivación (Marín y Parra, 2015).

El proceso de subjetivación combina prácticas articuladas entre técnicas y télos (u objetivos). Estas prácticas son acciones realizadas sobre las personas, por otros o por ellas mismas, como parte de esfuerzos destinados a conducir la conducta individual y colectiva (Marín y Parra, 2015). Las prácticas, definidas como cualquier acción que se ejerce sobre las personas, buscan habilitar a los sujetos para gobernarse a sí mismos y ser gobernados. Estas se materializan cuando las personas actúan o hablan, y son esenciales para producir formas particulares de subjetividad que estructuran el orden social.

“Entonces, la cuestión ontológica acerca de la manera en que nos hemos constituido en lo que somos corresponde, en el fondo, a una pregunta por la historia de las prácticas, de las técnicas y los télos que se producen y articulan en estas. Se trata de un análisis que indaga acerca de la proce-

dencia y las condiciones de emergencia de las operaciones (en todo caso, acciones) que realizamos sobre nosotros mismos y sobre los otros, cuyo carácter mutable y contingente es efecto de los diversos intentos de conducir la conducta individual y colectiva hacia unos fines determinados”. (Marín y Parra, 2015, p, 49)

Ciudadanía

La *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (2017) identifica tres dimensiones fundamentales del concepto de ciudadanía. En primer lugar, una condición jurídica basada en derechos civiles, políticos y sociales, es decir, la capacidad de actuar conforme a la ley. En segundo lugar, la facultad de las personas consideradas ciudadanos/as para incidir en las instituciones políticas. Por último, la ciudadanía se entiende como pertenencia a una comunidad política con una identidad determinada.

La discusión sobre la ciudadanía suele estar marcada por dos paradigmas principales: el modelo liberal y el republicano. El modelo liberal enfatiza el resguardo de la libertad individual frente al Estado, destacando la dimensión jurídica del concepto. Por su parte, el modelo republicano se centra en el autogobierno de los ciudadanos, su participación activa en la toma de decisiones y el ejercicio de cargos públicos.

Dentro de la concepción liberal, la participación política responde a los intereses de cada individuo, y la política se entiende como la suma de intereses individuales. Este enfoque prioriza la libertad personal sobre el bien común, aplicando una concepción de libertad negativa. En cambio, para autores como Habermas y Arendt, el modelo republicano establece que los individuos pueden desarrollar sus fines siempre que no interfieran con lo público y la comunidad. Este modelo promueve principios correctivos de desigualdad y fomenta una ciudadanía activa y deliberativa (Horrach, 2009).

Por lo tanto, la concepción de ciudadanía no es neutral en las sociedades contemporáneas, ya que está atravesada por una diversidad de variables políticas, ideológicas y valóricas, continuamente en disputa. En esta línea, la ciudadanía se configura dentro de sistemas de creencias, donde la democracia es el común denominador. Su característica prin-

cial y transversal es la existencia de derechos de participación política para las personas. En esencia, la ciudadanía adquiere sentido únicamente dentro de comunidades políticas.

Para los fines de este artículo, se entenderá la ciudadanía como aquellos derechos civiles, políticos y sociales que posee una persona (Marshall, 1950).

Formación Ciudadana

Con la promulgación de la Ley N°20.911, se transformó el paradigma de formación para la ciudadanía en Chile, marcando un tránsito desde la educación cívica hacia la formación ciudadana. La literatura define la educación cívica como aquella que se centra en: i) la transmisión de conocimientos sobre la ciudadanía y ii) el entendimiento de lo político. En contraste, la formación ciudadana busca: i) una exploración reflexiva de los conocimientos relacionados y ii) el desarrollo de la autonomía (BCN Chile e Instituto Belisario, 2017, p.28). En esencia, mientras la educación cívica se enfoca en la entrega de información, la formación ciudadana enfatiza el saber hacer mediante la adquisición de competencias.

Una diferencia práctica y fundamental entre ambas concepciones radica en que la formación ciudadana se entiende de manera integral, siendo transversal a todas las asignaturas y niveles educativos, con el objetivo de formar para el ejercicio activo de la ciudadanía.

La literatura formula tres conceptos clave que engloban los elementos de la formación ciudadana como competencias (Education Commission of the States, 2016): i) conocimientos sobre historia, gobierno, instituciones, entre otros; ii) habilidades cognitivas, como analizar, comprender, resolver conflictos, etc; y iii) disposiciones o valores, relacionados con la justicia, equidad, responsabilidad, entre otros.

Para comprender las variables que influyen en el desarrollo de estas competencias, destacan dos investigaciones relevantes. La primera es el trabajo de Geobers et al. (2013), *Review Of The Effects Of Citizenship Education*, que sistematiza estudios empíricos realizados entre 2003 y 2009 sobre los efectos de las prácticas escolares en el desarrollo de habilidades y valores para la ciudadanía. Entre los hallazgos principales de esta sistematización se encuentran:

- El clima pedagógico mostraba impactos que variaban entre pequeños y grandes en el desarrollo de habilidades y valores en estudiantes.
- El currículo escolar tendía a generar impactos pequeños, pero en algunos casos significativos.
- Los currículos implementados fuera de la escuela, aunque escasamente investigados, mostraban efectos de magnitud media e importante.
- Las actividades extracurriculares mostraron tener un impacto bajo en los estudiantes.

La segunda investigación relevante para analizar las variables que influyen en la formación de competencias ciudadanas es el estudio *Influence Of Teachers And Schools On Students' Civic Outcomes In Latin America* (Treviño et al., 2016). Al igual que el trabajo de Geobers et al. (2013), esta investigación reúne estudios que identifican factores que inciden en la formación ciudadana, destacando el estatus socioeconómico de las familias y escuelas, así como el rol de los docentes, como elementos clave.

En términos del estatus socioeconómico, aunque existe una relación significativa entre este factor y el conocimiento ciudadano, su influencia es casi irrelevante respecto a la participación esperada en futuras acciones de carácter político. En el caso de Chile, el estatus socioeconómico explica el 66% de la variación en el conocimiento cívico, un dato que puede estar relacionado con la segregación existente en el sistema escolar. Adicionalmente, mientras el nivel socioeconómico se asocia positivamente con actitudes favorables hacia la diversidad, asistir a una escuela privada se relaciona negativamente con estas actitudes.

En cuanto al rol docente, los resultados indican que una mayor actitud cívica por parte de los profesores está asociada con un mayor conocimiento cívico en los estudiantes. Sin embargo, casi no se encuentra relación entre el rol de los docentes y la participación política futura esperada de los estudiantes ni con sus actitudes hacia la diversidad.

Política Educativa en Chile

Hasta 1979, la política educacional en Chile, entendida como el conjunto de políticas públicas que responden a requerimientos sociales

en el ámbito de la educación (Aziz, 2018), se caracterizaba por un modelo de Estado docente, donde este era el principal proveedor de educación escolar. Sin embargo, a partir de ese año, el paradigma educacional cambió, y el sistema dejó de regirse por una planificación centralizada, adoptando las reglas del mercado como principio organizador.

Los mercados, conceptualmente, son instituciones donde se intercambian bienes y servicios, y se distinguen según la mercancía comercializada (como el mercado educacional), su alcance territorial y su estructura (Herzog, 2021). La economía de mercado, según Mankiw (1998), se define como un sistema que asigna recursos a través de decisiones descentralizadas tomadas por múltiples actores que interactúan en el mercado. En el caso de la política educacional, los principios aplicados corresponden a los del libre mercado, los cuales otorgan mayor libertad a la interacción entre la oferta y la demanda.

Eyzaguirre (2016) señala que la diferencia clave de un sistema de educación regido por principios de mercado radica en la diversidad de oferta y la libertad de elección. Estas permiten que la demanda, mediada por las preferencias de los individuos, influya en la oferta. Desde esta perspectiva, la competencia entre proveedores de servicios educativos fomenta la eficiencia y mejora la calidad. Para ello, resulta esencial garantizar la libertad de enseñanza, que resguarda la posibilidad de competir entre distintos proyectos educativos, siempre dentro de los márgenes de la moral, las buenas costumbres y la seguridad nacional (Falabella, 2015).

El mercado escolar, en este contexto, se entiende como una política educativa que distribuye la educación de manera descentralizada, basada en los principios del libre mercado.

Con estos principios, se introdujeron políticas estructurales al sistema educativo chileno, como el financiamiento basado en subvenciones por estudiante, es decir, financiando la demanda en lugar de la oferta representada por los proyectos educativos. También se creó la figura del sostenedor educacional, responsable de administrar las escuelas (Aziz, 2018). Estas medidas fomentaron la creación de proveedores privados de educación y la competencia en el mercado educativo. Como resultado, para 2021, los establecimientos educacionales estatales o públicos representaban el 44,7% del total, los particulares con subvención estatal el 49,1%, y los privados el 5,5%¹.

¹ Información disponible para descargar en las bases de datos del Ministerio de Educación para el año 2021 en la página: <https://datosabiertos.mineduc.cl/directorio-de-establecimientos-educacionales/>

Con el retorno a la democracia, se impulsaron políticas orientadas principalmente a la cobertura, el aseguramiento de la calidad, la equidad y la inclusión, manteniendo un Estado subsidiario y un sistema educativo regido por las lógicas del mercado (Aziz, 2018). Aunque los principios fundamentales de la política educativa persisten, su funcionamiento ha experimentado modificaciones, especialmente en términos de rendición de cuentas al Estado mediante el cumplimiento de estándares y metas de desempeño (Falabella, 2015).

Diversos autores critican el funcionamiento del sistema educativo basado en lógicas de mercado, señalando entre otros aspectos las implicaciones en el acceso a la educación, que depende de la capacidad de pago, lo cual genera diferencias significativas en la calidad de la educación recibida (García-Huidobro, 2007).

Para analizar las políticas públicas, su implementación y, en particular, los efectos del mercado educativo en la formación ciudadana, resulta pertinente emplear un enfoque bottom-up (Blasquez y Morata, 2006). Este enfoque se centra en el nivel de ejecución de los servicios públicos, considerando a las escuelas como espacios activos en la materialización de las políticas, influyendo en su éxito.

En esta línea, como se expondrá más adelante, adquieren especial relevancia elementos como el contexto interno de cada establecimiento, es decir, sus capacidades institucionales, y las circunstancias externas en que se sitúan, específicamente las condiciones socioeconómicas de la comunidad educativa.

Ley 20.911, Crea el Plan de Formación Ciudadana

La política pública establecida por la Ley N°20.911 impulsa cuatro pilares fundamentales para su implementación en el sistema educativo: la creación de planes de formación ciudadana, la determinación de los objetivos de estos planes, la incorporación del ramo de Educación Ciudadana y el apoyo del Ministerio de Educación (MINEDUC) a los sostenedores y establecimientos que lo soliciten. Entre estos, se destacan especialmente los tres primeros puntos.

En primer lugar, la ley establece que todos los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, con enseñanza parvularia, básica y media, deben diseñar un plan de formación ciudadana. Este plan debe integrar las definiciones curriculares nacionales y preparar a los

estudiantes para una vida responsable en una sociedad libre. Además, debe orientarse al mejoramiento de la persona humana y al fortalecimiento del sistema democrático como base para su formación.

En segundo lugar, la ley define objetivos específicos para los planes de formación ciudadana. Entre ellos, promover la comprensión y el análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados; fomentar el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable, respetuosa, abierta y creativa; y desarrollar conocimientos, comprensión y análisis del Estado de Derecho y las instituciones. Asimismo, se busca promover el compromiso con los derechos humanos, valorar la diversidad social y cultural del país, e incentivar la participación estudiantil en temas de interés público. Estos planes también deben garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en las escuelas, fomentar la transparencia y la probidad, y promover valores como la tolerancia y el pluralismo.

En tercer lugar, la ley establece la obligatoriedad del ramo de Educación Ciudadana en los niveles de tercero y cuarto medio. Este ramo tiene como propósito formar estudiantes con competencias y valores orientados al ejercicio activo de la ciudadanía y al fortalecimiento de una democracia pluralista.

Diversos estudios han analizado la aplicación de la política pública establecida por la Ley N°20.911, señalando críticas importantes en su implementación. Por ejemplo, Salazar et al. (2021) argumentan que ni la ley ni la política educativa que la desarrolla consideran las condiciones estructurales propias de las escuelas. Estas incluyen prácticas naturalizadas y disputas internas que dificultan la promoción de una cultura democrática dentro de las instituciones educativas.

En la misma línea, Zuñiga y Cárdenas (2019) identifican limitaciones en los alcances y contenidos de la ley, señalando que esta no detalla con claridad las responsabilidades del sostenedor en la formación, implementación y monitoreo del plan de formación ciudadana. Además, mencionan que, al no ser evaluada formalmente en la educación básica, la formación ciudadana no se prioriza dentro del currículo. Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018) destacó que, en ese año, un 30% de los establecimientos observados no contaban con un plan de formación ciudadana.

Por su parte, el estudio Liderazgo Educativo y Formación Ciudadana (Jara et al., 2019) señala la falta de indicadores que evalúen el

trabajo de los establecimientos en esta materia. La evaluación se limita a medir la percepción de la comunidad respecto a espacios de colaboración. Entre las deficiencias señaladas, destacan la inexistencia de planes de formación ciudadana, la falta de participación de la comunidad educativa en su formulación, la concentración de funciones y el desconocimiento, por parte de directivos, profesores y estudiantes, del concepto de ciudadanía.

Metodología

Siguiendo los antecedentes proporcionados por la literatura y el marco teórico, este estudio se enfocó en analizar las prácticas escolares relacionadas con la formación ciudadana como objeto de estudio. Para ello, se empleó una metodología cualitativa basada en entrevistas. El diseño de investigación fue no experimental, descriptivo y no probabilístico, estructurado a través del análisis de tres casos. Con el propósito de responder a las preguntas de investigación, se compararon las prácticas escolares observadas en las escuelas, lo que permitió identificar si existían diferencias y, en caso afirmativo, cuáles eran estas.

Selección de casos

La selección de casos consideró diversos criterios. En primer lugar, dado el requisito de realizar entrevistas presenciales, la población se limitó a establecimientos de educación media reconocidos por el Estado y ubicados en sectores urbanos de la Región Metropolitana. Estos incluían establecimientos de administración estatal, particulares subvencionados y particulares pagados (o privados).

La pregunta de investigación requirió el uso del método comparativo de tipo horizontal o de concordancia (Nohlen, 2020). Por ello, se buscó que los contextos de los casos seleccionados fueran heterogéneos, con la variable principal aislada siendo el tipo de administración de las escuelas. Aunque se logró concordancia en términos de región y localización urbana, características como la comuna de ubicación o el nivel de ingreso de las comunidades educativas no coincidieron entre los casos. Esto implicó que no fuera posible aislar por completo la variable de administración del establecimiento.

Esta limitación se debió a que, a pesar de contactar a diversos establecimientos para invitarles a participar en la investigación, no se obtuvo respuesta a los correos enviados. Como alternativa, se recurrió a docentes con acceso directo a sus comunidades educativas, quienes facilitaron la participación en el estudio (Tabla 2).

Tabla N°1. Categorías de Establecimientos Educativos en Chile al 2022

Tipo de Institución	Categorías				
	Territorial		Desempeño	socioeconómico	Enfoque
Público (5046)	Urbano (7.986) / Rural (3.299)	RM (719) / Otra Región (4327)	Alto / Medio / Medio Bajo / Insuficiente	Porcentaje de alumnos vulnerables	Laico (5046)
Part-Subv (5.546)		RM (1.856) / Otra Región (3690)			Laico (6.159) / Religioso (4544)
Privado (623)		RM (310) / Otra Región (313)			
Otros (713)		-			
TOTAL: 11285					

Fuente: Elaboración propia en base a las Estadísticas Territoriales de la Biblioteca Nacional al año 2021.

Tabla N°2. Selección de Casos

Caso	Tipo de Institución	Comuna
N°1	Estatal	Quinta Normal
N°2	Part-Sub	Recoleta
N°3	Privado	Santiago Centro

Fuente: Elaboración Propia.

Para proporcionar un contexto más amplio sobre las escuelas investigadas, a continuación, se resumen sus principales características:

- Colegio de administración estatal: Ubicado en la comuna de Quinta Normal, ofrece educación media científico-humanista y técnico-profesional. Funciona en jornadas diurna y nocturna, con una matrícula de 634 estudiantes de ambos sexos. Sus resultados en la Prueba de Acceso a la Educación Superior (PAES) varían entre ser inferiores, iguales o levemente

superiores a los de unidades educativas similares en la comuna, provincia, región y a nivel nacional. Colegio particular subvencionado: Situado en la comuna de Recoleta, imparte educación parvularia, básica y media, con una matrícula de más de 1240 estudiantes de ambos sexos. Sus resultados en la PAES son levemente superiores a los de unidades educativas similares en la comuna, provincia, región y a nivel nacional. Forma parte de una red de colegios bajo una misma administración.

- Colegio privado: Localizado en la comuna de Santiago, ofrece educación parvularia, básica y media, con una matrícula de 1944 estudiantes de ambos sexos. Sus resultados en la PAES superan a los de unidades educativas similares en la comuna, provincia, región y a nivel nacional. En 2023, la mensualidad asciende a \$411.700.

La muestra utilizada en esta investigación implica que los resultados obtenidos son válidos únicamente para los casos de estudio seleccionados. Estos resultados reflejan ejemplos de prácticas de formación ciudadana que pueden desarrollarse en las escuelas y las diferencias entre ellas. Sin embargo, no son representativos del sistema educativo a nivel nacional ni regional, ni de los tipos de administración observados.

Variables

A la luz del objetivo, las implicancias y las consecuencias de la educación de mercado, los distintos sostenedores o instituciones educativas tienen la libertad de diseñar sus propios proyectos educativos. Esta característica, recogida en la Ley que crea el plan de formación ciudadana, permite que cada establecimiento desarrolle diferentes prácticas para la formación ciudadana de sus estudiantes. La hipótesis de este artículo plantea que dichas libertades influyen en las prácticas de formación ciudadana que reciben los jóvenes en Chile.

En este contexto, el artículo identifica como variable independiente el tipo de administración de las escuelas (establecimientos de administración estatal o públicos, particulares con subvención estatal y privados). La variable dependiente corresponde a las prácticas que estas desarrollan para la formación ciudadana de sus estudiantes.

La variable dependiente se desglosa en tres dimensiones que responden a los objetivos de las prácticas: desarrollar conocimiento, habilidades y/o disposiciones, las cuales constituyen las competencias asociadas a la formación ciudadana. Además, se incluye un cuadro comparativo de los planes de formación ciudadana de cada institución analizada como complemento al análisis.

En la información recopilada mediante entrevistas, se identificaron otras variables relevantes abordadas en el marco teórico, como las condiciones socioeconómicas de las familias y el rol de los profesores. Asimismo, las entrevistas revelaron otros aspectos que se presentan en la sección de resultados y conclusiones del artículo.

Entrevistas

El levantamiento de información se llevó a cabo mediante entrevistas semiestructuradas realizadas a dos profesores/as y tres estudiantes de cada caso de estudio. Las preguntas utilizadas en las entrevistas fueron esencialmente las mismas para ambos grupos, salvo en el apartado relacionado con los contenidos enseñados, que se aplicó únicamente a los estudiantes. Este enfoque permitió reconstruir las prácticas escolares desde las perspectivas de los estamentos entrevistados, facilitando el contraste y la complementariedad de los relatos obtenidos.

Para la formulación del cuestionario de entrevistas, se utilizaron como referencia instrumentos proporcionados por el Ministerio de Educación (MINEDUC). Entre estos, se incluyen:

- Priorización Curricular del ramo de Educación Ciudadana del MINEDUC para el año 2023.
- Programas de Estudio de tercero y cuarto medio del ramo de Educación Ciudadana del MINEDUC para el año 2021.
- Fichero Pedagógico de Formación Ciudadana: Democracia, Derechos y Participación, destinado a la enseñanza media, elaborado por el MINEDUC.
- Al momento de realizar las preguntas, el sitio web habilitado por el MINEDUC y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, diseñado para compartir buenas prácticas

relacionadas con la formación ciudadana, no se encontraba disponible².

El cuestionario de entrevista incluyó tres apartados: contenidos, habilidades y disposiciones. La primera parte consistió en preguntas cerradas diseñadas para determinar si los contenidos eran enseñados y evaluados. Las personas entrevistadas podían responder afirmativamente, negativamente o señalar que no recordaban. Entre los temas consultados se incluyeron ciudadanía, democracia, Estado de Derecho y organización nacional/territorial, entre otros.

Los apartados restantes se centraron en prácticas orientadas al desarrollo de habilidades y disposiciones. En estos casos, se emplearon preguntas abiertas para obtener información más detallada. Cabe destacar que una misma práctica podía contribuir al desarrollo de ambos tipos de competencias.

Con el fin de realizar las entrevistas en el mismo periodo del año, estas fueron realizadas en horario laboral en los meses de junio y julio del 2023, con el objetivo de convalidar aquellos espacios del año en que estudiantes y profesores se encuentran con más tiempo de dedicación, dado el cierre e inicio de semestre. Se asistió a entrevistar al colegio particular subvencionado los días viernes 23 y jueves 29.

Las entrevistas se llevaron a cabo durante los meses de junio y julio de 2023, en horario laboral, para coincidir con un periodo en el que estudiantes y profesores disponen de mayor tiempo, debido al cierre e inicio de semestre. Las visitas a los establecimientos se realizaron en las siguientes fechas: al colegio particular subvencionado los días viernes 23 y jueves 29 de junio, al colegio privado el martes 27 de junio y al colegio de administración estatal el lunes 24 de julio. Todas las entrevistas se realizaron en el año 2023³.

En línea con el objeto de estudio —las prácticas escolares—, se solicitó a las escuelas cumplir con dos criterios para la selección de los entrevistados/as. En el caso de los/as profesores/as, se pidió seleccionar a quien tuviera mayor antigüedad dictando materias humanistas en la institución y, paralelamente, a quien la comunidad identificara como cercano/a a las y los estudiantes. Estos criterios se cumplieron en su totalidad.

² Una vez se realiza la batería de preguntas, el portal se vuelve a habilitar, pero solo hace referencias a la ciudadanía digital.

³ Dada la licencia médica de una de las profesoras a entrevistar, se asistió en dos ocasiones.

Para los/as estudiantes, se solicitó a las instituciones abrir una convocatoria dirigida a jóvenes de cuarto medio interesados en participar de forma voluntaria. Este procedimiento solo se implementó en una institución, mientras que en las otras se solicitó la colaboración de sus respectivos centros de estudiantes.

El análisis de contenido se dividió en dos fases principales. En primer lugar, se contrastaron en una tabla los contenidos que se enseñan y evalúan, elaborándose un resumen para facilitar su comprensión en este artículo. En segundo lugar, se realizó una reconstrucción de las prácticas mencionadas por los/as entrevistados/as en las preguntas abiertas. Para esta última etapa se siguió el siguiente procedimiento:

- Transcripción textual de las entrevistas en documentos de Microsoft Word.
- Codificación de las respuestas mediante Atlas.ti, agrupando las citas que incluyeran información sobre prácticas relacionadas dentro de un mismo caso de estudio.
- Reconstrucción de las prácticas identificadas en cada caso, contrastando las respuestas y señalando discrepancias, si las hubiera.
- Transcripción textual de las entrevistas a documentos Microsoft Word.
- Codificación de las respuestas a través de Atlas.ti, agrupando aquellas citas que contengan información sobre prácticas relacionadas que se den dentro de un mismo caso de estudio.
- Reconstrucción de las prácticas por cada caso, contrastando las respuestas y señalando si existen discrepancias.
- Contraste entre las prácticas dadas en cada caso.

Resultados

Alineado con las preguntas de investigación y en el marco del contexto teórico y metodológico, este apartado presenta tres tablas que permiten abordar las interrogantes planteadas. La Tabla 3, aunque no se enfoca directamente en las prácticas escolares identificadas mediante entrevistas, resume los planes de formación ciudadana de cada caso. Estos planes son documentos base a partir de los cuales deberían generarse las prácticas.

La Tabla 3 y 4 expone un resumen de las prácticas encontradas: una aborda la frecuencia de aquellas relacionadas con la transmisión de contenidos, y la otra, las prácticas vinculadas al desarrollo de habilidades y disposiciones¹.

La comparación entre los planes de formación ciudadana revela diferencias notables, especialmente en la cantidad de prácticas a implementar. En el caso de la escuela de administración estatal, se identificaron únicamente tres acciones a impulsar, en contraste con los otros casos. Además, este primer caso no designa responsables para la ejecución de las acciones propuestas, una característica que sí está presente en los otros dos casos. Sin embargo, todos los planes coinciden en su vigencia y en la ausencia de participación de la comunidad educativa durante su formulación.

En cuanto a los contenidos enseñados y evaluados, no se observaron diferencias significativas entre los casos (Tabla 4). En 8 de los 10 contenidos evaluados, las respuestas mayoritarias indicaron que estos habían sido enseñados y evaluados. Este resultado puede atribuirse a la estructura del cuestionario de entrevistas, que se basó en los contenidos priorizados por el MINEDUC para el ramo de Educación Ciudadana, de carácter obligatorio para estudiantes de tercero y cuarto medio.

Sin embargo, los contenidos relacionados con el libre mercado, economía capitalista, economía centralizada y sistema mixto generaron respuestas más variadas, incluyendo “no se ha enseñado”, “no se ha evaluado” y “no lo recuerdo”. Contenidos como las funciones de las

¹ Para efectos de la lectura de las tablas, la escuela de administración estatal se codifica como el caso N°1, la escuela de administración particular subvencionada como N°2 y finalmente la escuela particular es el caso N°3.

municipalidades y los derechos laborales también presentaron variabilidad, aunque la mayoría de las respuestas afirmaron que habían sido enseñados y evaluados.

A partir de la decodificación de las preguntas abiertas, las prácticas escolares se agruparon en cuatro categorías principales: i) democracia y organización estudiantil; ii) diversidad, respeto y pluralismo; iii) Derechos Humanos; y iv) investigación, debate e ideas.

Tabla N°3 Planes de formación ciudadana

	Caso N°1	Caso N°2	Caso N°3
Año del plan	2023	2023	2023
Formulación participativa	No	No	No
N° paginas	1	29	7
N° apartados	1	4	3
N° de acciones*	3	24	9
Identifica responsables	No	Si	Si
Identifica fechas	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración Propia.

Tabla N°4 Prácticas escolares de habilidades y disposiciones

Tipo de práctica	Presencia en la institución		
	Caso N°1	Caso N°2	Caso N°3
Democracia y Organización Estudiantil			
Directivas y consejos de curso	x	x	x
Consejo de delegados de curso	x	x	x
Elecciones periódicas del centro de estudiantes	x	x	x
Organización de días conmemorativos	x	x	x
Reuniones con autoridades	x	x	x
Participación en la formulación del reglamento de convivencia	x	x	x
Iniciativas estudiantiles que nacen sin planificación institucional	x	x	x
Participación del centro de estudiantes en actividades junto a otros centros de estudiantes de instituciones bajo la misma administración.		x	x
Escuelas cívicas		x	
Trabajo colaborativo entre estudiantes por consecuencias de la pandemia		x	
Paro estudiantil		x	
Iniciativas estudiantiles que nacen bajo la planificación y el incentivo institucional			x

Grupos organizados			x
Diversidad, respeto y pluralismo			
Días conmemorativos	x	x	x
Insultos por parte de estudiantes	x	x	x
Comentarios discriminatorios por parte de estudiantes	x	x	x
Foros	x	x	x
Mecanismos culturales de inclusión a la comunidad migrante	x		
Resolución colectiva de conflictos entre estudiantes	x		
Funa		x	
Derechos Humanos			
Actividades no académicas de promoción de los DD.HH.		x	
Discusión del aborto	x	x	x
Investigación, debate e ideas			
Desarrollo de ideas	x	x	x
Investigación	x	x	x
Debate	x	x	x
Temas de contingencia nacional	x	x	x
Taller de avanzada de historia			x

Fuente: Elaboración Propia

Caso N°1 – Escuela de Administración Estatal

En el caso N°1 se identificaron dos prácticas escolares que no están presentes en los otros casos de estudio: acciones para la inclusión de la comunidad migrante y la resolución de conflictos de carácter violento. Estas dinámicas no se encuentran contempladas en el plan de formación ciudadana, sino que surgen de las particularidades de la comunidad estudiantil, tal como lo describieron las personas entrevistadas.

La primera práctica tiene como objetivo integrar a la comunidad migrante. Se lleva a cabo destacando los aportes de las comunidades extranjeras al país en aquellos ramos donde los tópicos tratados lo permiten. Además, incluye la incorporación de la comunidad migrante en la celebración de fiestas patrias, incentivando la expresión de sus manifestaciones culturales.

La segunda práctica consiste en la consulta que la dirección y la unidad de convivencia escolar realizan al centro de estudiantes en situaciones de conflicto y violencia dentro de la escuela. Este enfoque busca involucrar a los estudiantes en la resolución de problemas, promoviendo su participación activa.

Por otro lado, el caso N°1 carece de una cantidad significativa de prácticas observadas en los otros casos. Entre las prácticas ausentes destacan la participación del centro de estudiantes en actividades con otros centros, las escuelas cívicas, la colaboración entre estudiantes frente a los desafíos de la pandemia, los paros estudiantiles, las iniciativas planificadas e impulsadas por los propios estudiantes, los grupos organizados, las actividades no académicas orientadas a la promoción de los derechos humanos y los foros sobre temas de contingencia nacional.

Caso N°2 – Escuela Particular Subvencionada

Entre las instituciones analizadas, el caso N°2 destaca por la mayor cantidad de prácticas derivadas directamente del plan de formación ciudadana, lo que lo diferencia significativamente de los otros casos. Es el único caso en el que se llevan a cabo actividades fuera del aula para promover la valoración de los derechos humanos. Además, cuenta con un programa de liderazgo estudiantil, organiza actividades para fomentar la ciudadanía digital responsable, conmemora el Día de la Mujer y el Día del Trabajador/a, e incluye la realización de escuelas cívicas como parte de su plan.

Sin embargo, en este caso no se observaron acciones orientadas a la inclusión de la comunidad migrante ni prácticas relacionadas con la resolución de conflictos violentos que involucren al centro de estudiantes. Esto último podría explicarse por la ausencia de situaciones de violencia que requieran tales medidas. Asimismo, no se identificaron iniciativas estudiantiles que surgieran bajo el incentivo directo de la institución⁵.

Caso N°3 – Escuela Particular

Al igual que el caso anterior, la escuela privada combina acciones derivadas del plan de formación ciudadana con iniciativas que surgen del estudiantado. Entre las acciones destacadas se encuentran la celebración del Día del Niño y la Niña, y las conmemoraciones del Día del Síndrome de Down, del Autismo, del Orgullo LGBT, de las Personas Sordas y de las Personas con Discapacidad. Además, la institución promueve valores ciudadanos bajo un enfoque denominado Evangelización Carisma, que busca inculcar principios democráticos y éticos inspirados en la vida de Jesús y el legado del padre fundador de la escuela.

⁵ A diferencia del caso N°1, en los casos N°2 y N°3 las personas entrevistadas no señalaron la existencia regular de situaciones de violencia entre la comunidad estudiantil.

Una característica distintiva de este caso es la existencia de grupos estudiantiles autoconvocados, organizados en torno a temáticas específicas como el ambientalismo, el feminismo y los derechos de las diversidades. Estos grupos cuentan con el apoyo de profesores/as y de la dirección, lo que fomenta su actividad. Este es el único caso donde se observa una organización estudiantil más allá del centro de estudiantes, aunque se señaló que estas agrupaciones no realizan actividades de forma recurrente.

Por otro lado, la escuela privada carece de varias prácticas presentes en los otros casos. Entre ellas, se encuentran las escuelas cívicas, el trabajo colaborativo entre estudiantes frente a las consecuencias de la pandemia, los paros estudiantiles, mecanismos culturales de inclusión para la comunidad migrante, la resolución colectiva de conflictos entre estudiantes, las funas y las actividades no académicas destinadas a la promoción de los derechos humanos.

Conclusiones

En respuesta a las preguntas de investigación y considerando los alcances previamente expuestos, los resultados sugieren que el tipo de administración de las escuelas influye en las prácticas de formación ciudadana que reciben los estudiantes en los casos observados. Cada institución desarrolla prácticas distintas, y esta variabilidad refleja la influencia de los planes de formación ciudadana en la implementación de dichas prácticas. Esto se evidencia, por ejemplo, al contrastar las medidas adoptadas por la escuela pública con las de la escuela particular subvencionada.

En segundo lugar, las diferencias más significativas entre los casos se observan en las prácticas destinadas a promover habilidades y disposiciones, especialmente en actividades realizadas fuera del aula. Sin embargo, no se encontraron grandes variaciones en lo relativo a la transmisión de conocimientos, posiblemente debido a la obligatoriedad de contenidos definidos por el MINEDUC.

Entre otros hallazgos relevantes, se identificaron temas que podrían ser objeto de futuras investigaciones. En los relatos de las entre-

vistas, emergieron signos de apatía estudiantil hacia las instancias colectivas y una desconexión entre los jóvenes y sus centros de estudiantes. También se observó poca innovación en la implementación de la formación ciudadana, especialmente en los casos N°1 y N°3. Además, la realización de ciertas actividades o prácticas parece depender de la iniciativa de profesores/as y estudiantes, lo que indica una falta de sistematicidad. Por ejemplo, algunas actividades se desarrollan por interés particular del profesorado, mientras que otras dependen de la disposición voluntaria de los estudiantes.

La procedencia de los estudiantes, incluyendo el contexto socioeconómico de sus familias, también influye en las prácticas que las escuelas son capaces de implementar, según lo señalado por los profesores/as entrevistados/as. Asimismo, eventos del acontecer nacional pueden permear el contexto escolar, como ocurrió con el estallido social y el proceso constituyente, que incentivaron debates específicos en las instituciones.

Finalmente, si bien la Ley N°20.911 ha impulsado a las escuelas a planificar y estructurar la formación ciudadana, la libertad de enseñanza y la competencia derivada del mercado educativo han generado diferencias significativas en la formación que los estudiantes reciben para insertarse en la comunidad política. Estas disparidades están profundamente relacionadas con el tipo de administración de las instituciones educativas.

Referencias

- Aziz, C. (2018).** *Evolución e implementación de las políticas educativas en Chile* (Nota técnica N°2). LIDERES EDUCATIVOS, Centro de Liderazgo para la Mejora Escolar.
- Ball, Stephen. (1989).** *La micropolítica de la escuela. Hacia una teoría de la organización escolar*. Editorial Paidós.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile e Instituto Belisario Domínguez del Senado de México. (2017).** Desafíos de la Formación Ciudadana en la Era Digital : Estado del Arte (Licitación 2020-3-LE162016, Items de Evaluación). *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile y Fondo de Cooperación Chile México*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/46385/3/Formacion_Ciudadana_Estado_del_Arte.pdf
- Biesta, G., Lawy, R. y Kelly, N. (2009).** Understanding young people's citizenship learning in everyday life. *Education, Citizenship and Social Justice*, 4, 5–24.
- Blasquez, B. y Morata, B. (2005).** La Implementación de las Políticas Públicas: Modelos Ana-

- líticos y el Papel de la Administración Pública. En M. Pérez Sánchez (Ed.), *Análisis de Políticas Públicas* (1era edición, pp.153-173). Editorial Universidad de Granada.
- Bolívar, A. (2008).** *Ciudadanía y competencias básicas*. FundaciónEcoem.
- Camacho, G. M. (2006).** Gramsci y el proceso hegemónico educativo. *Revista Electrónica Educare*, 9(2), 13-39.
- Canales, M. (2006).** *Metodología de la Investigación Social Introducción a los Oficios*. LOM Ediciones.
- Corbetta, P. (2007).** *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Edición Revisada.
- Cox, C. (2006).** Construcción política de reformas curriculares: el caso de Chile en los noventa. *Revista de currículum y formación del profesorado*, 10(1), 1-24.
- Denscombe, M. (1998).** *The Good Research Guide for Small-Scale Social Research Projects*. Open University Press.
- Duarte, K. (2022).** *Separar para construir. Análisis cualitativo de información*. SOCIAL-EDICIONES.
- Education Commission of the States. (2006).** Developing Citizenship Competencies from kindergarten through grade 12: A Background Paper for Policymakers and Educators. *Education Commission of the States*. <https://files.eric.edu/gov/fulltext/ED493710.pdf>
- Education Commission of the States. (2016).** *Percepciones de los jóvenes acerca del gobierno, la convivencia pacífica y la diversidad en cinco países de América Latina*. http://archivos.agenciaeducacion.cl/ICCS_2016_LA_espanol.pdf
- Enslin, P. (2000).** Education and democratic citizenship: In defense of cosmopolitanism. In M. Licster, C. Modgil y S. Modgil (Eds.), *Politics, education and citizenship* (pp. 149-150). Falmer Press.
- Eyzaguirre, S. (2016).** *Reflexiones en torno a la Educación y el Mercado* (Puntos de Referencia, 434). Centro de Estudios Públicos.
- Falabella, A. (2015).** El mercado escolar en Chile y el surgimiento de la nueva gestión pública: el tejido de la política entre la dictadura neoliberal y los gobiernos de la centroizquierda (1979 a 2009). *Educação & Sociedade*, 36(132), 699-722. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152420>
- García-Huidobro, J. (2007).** Desigualdad educativa y segmentación del sistema escolar. Consideraciones a partir del caso chileno. *Pensamiento Educativo*, 40(1), 65-85. <https://pensamientoeducativo.uc.cl/index.php/pel/article/view/25489>
- Geboers, E., Geijsel, F., Admiraal, W. y Dam, G. ten. (2013).** Review of the effects of citizenship education. *Educational Research Review*, 9, 158-173 <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2012.02.001>
- Herzog, L. (2021).** Markets. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/markets/>
- Jara, C., Sánchez, M. y Cox, C. (2019).** Liderazgo educativo y formación ciudadana: visiones y prácticas de los actores. *Calidad en la educación*, 51, 350-381. <https://dx.doi.org/10.31619/caledu.n51.687>
- Kazecz, R. (2009).** Los estudios de casos y el problema de la selección de la muestra: aportes del sistema de matrices de datos. *Subjetividad y procesos cognitivos*, 13(1), 71-89.
- Ley 20.911 de 2016.** *Creación del plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado*. 3 de marzo de 2016. D.O. No. 41422.
- Lipset, S. (1959).** Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 3, 69-105.
- Magendzo, A. y Pavez, J. (2020).** Análisis de la Educación Ciudadana en las Bases Curriculares de 3° y 4° Medio. *Revista Enfoques Educativos*, 17, 15-28.
- Mankiw, G. (1998).** *Principios de Economía*. Cengage Learning Editores.
- Mardones, R. (2015).** El Paradigma de la Educación Ciudadana en Chile: Una Política Pública Inconclusa. En C. Cox y J. Castillo (Eds.), *Aprendizaje de la Ciudadanía* (pp.145-173). Ediciones UC.
- Mardones, R., Cox, C., Fariás, A. y García, C. (2014).** Propuestas para Chile 2014, Currículos comparados, percepciones docentes y formación de profesores para la formación ciu-

- dadana: tendencias y proposiciones de mejoramiento. *Propuestas para Chile* (pp.215-246). Universidad Católica de Chile.
- Marín, D. y Parra, G. (2015).** La noción de prácticas: Posibilidades para pensar en educación. *Inclusão e Subjetivação: ferramentas teórico-metodológicas* (pp.41-58). Appris Editora.
- Marshall, T. H. y Bottomore, T. (1992).** *Citizenship and Social Class* (pp.59-93). Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt18mvns1>
- Ministerio de Educación, Agencia de Calidad de la Educación. (2023).** Resultados SIMCE año 2022. *Ministerio de Educación*. <https://informacionestadistica.agenciaeducacion.cl/#/bases>.
- Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación. (2023).** *Actualización de la Priorización Curricular Para la Reactivación Integral de Aprendizajes Educación Ciudadana*. Ministerio de Educación. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/19286/Actualizac%20Priorizaci%c3%b3n%20EdCiudadana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación. (2019).** *Plan de Estudios para Tercero y Cuarto Medio*. Ministerio de Educación <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/14415/3%-c2%b0%204%c2%b0%202019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación. (2021).** *Programas de Estudio de 3° medio: Educación Ciudadana*. Ministerio de Educación. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/14332/Ed%20Ciudadana%203%c2%b0M.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación. (2021).** *Programas de Estudio de 4° medio: Educación Ciudadana*. Ministerio de Educación. https://www.curriculumnacional.cl/614/articles-140124_programa.pdf
- Ministerio de Educación. (2016).** *Fichero Pedagógico de formación ciudadana: Democracia, Derechos y Participación. 3° y 4° medio*. Ministerio de Educación. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/bitstream/handle/20.500.12365/2431/mono-1031.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Educación. (2016).** *Orientaciones Técnicas y Guiones Didácticos para Fortalecer la Formación Ciudadana 7° Básico a 4° Medio*. Ministerio de Educación. http://portales.mineduc.cl/usuarios/media/doc/201306271028220.Guiones_Didacticos_4to_Medio.pdf
- Neiman, G. y Quaranta, G. (2006).** Los estudios de caso en la investigación sociológica. En V. de Gialdino (Coord), *Estrategias de investigación cualitativa* (1era edición. pp.213-237). Gedisa.
- Nohlen, D. (2020).** El Método Comparativo. En H. Sánchez de la Barquera (Ed.), *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política. Volumen III: La metodología de la ciencia política* (1era edición, Vol. 3, pp. 41-57). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010).** *Habilidades y competencias del siglo XXI para los aprendices del nuevo milenio en los países de la OCDE*. http://recursostic.educacion.es/blogs/europa/media/blogs/europa/informes/Habilidades_y_competencias_siglo21_OCDE.pdf
- Peña, G. (2007).** Educación y ciudadanía: los problemas subyacentes. Pensamiento Educativo, *Revista De Investigación Latinoamericana*, 40(1), 31–43.
- Programa de las Naciones Unidas Para El Desarrollo. (2018).** *Estudio sobre la puesta en marcha del Plan de Formación Ciudadana*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Quiroz Posada, R. E. y Jaramillo, O. (2009).** Formación ciudadana y educación cívica: ¿cuestión de actualidad o de resignificación?. *Revista de Teoría y Didáctica de las Ciencias Sociales*, 14, 123-138.
- Ramírez, Z. (2015).** El sujeto en los juegos del poder: subjetivación y desubjetivación desde Foucault. *Revista de Psicología Universidad Antioqueña*, 7 (2), 133-146.
- Salazar, R., Orellana, C., Muñoz, C. y Cárcamo, H. (2021).** Escuela y Participación: La implementación de un plan de formación ciudadana en establecimientos educacionales de Chile. *Revista Actualidades Investigativas en Educación*, 21 (1), 1-29.
- Sampieri, R. (2010).** *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill.
- Seid, G. (2016).** Procedimientos para el análisis cualitativo de entrevistas. Una propuesta didáctica.

- V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 16 al 18 de noviembre de 2016, Mendoza, Argentina. *Métodos, metodologías y nuevas epistemologías en las ciencias sociales: desafíos para el conocimiento profundo de Nuestra América*. Memoria Académica. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8585/ev.8585.pdf
- Servicio Electoral. (2022).** *Cantidad de votantes por grupos etarios por sexo en cada comuna y totales del país Elecciones primarias presidenciales 2021*. Servicio Electoral.
- Servicio Electoral. (2022).** *Estadísticas de participación por rango etario Municipales 2012*. Servicio Electoral.
- Servicio Electoral. (2022).** *Participación electoral por sexo y rango etario plebiscito 2020*. Servicio Electoral.
- Soto, P. y Peña, C. (2020).** La nueva asignatura de educación ciudadana en Chile: creencias de profesores y profesoras. *SOPHIA AUSTRAL*, 26, 303-324. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-56052020000200303>
- Stake, R. (1999).** *Investigación con estudio de casos*. Editorial Morata.
- The Stanford Encyclopedia of Philosophy. (2017).** *Citizenship*. <https://plato.stanford.edu/entries/citizenship/>
- Treviño, E., Béjares, C., Villalobos, C. y Naranjo, E. (2016).** Influence of teachers and schools on students' civic outcomes in Latin America. *The Journal of Educational Research*, 110(6), 604-618. <https://doi.org/10.1080/00220671.2016.1164114>
- Universidad Diego Portales. (2019).** *11°. Encuesta sobre participación, jóvenes y consumo de medios*. Universidad Diego Portales. <https://ciclos.udp.cl/proyectos/encuesta-de-jovenes-participacion-y-medios/>
- Universidad Diego Portales. (2021).** *13°. Encuesta sobre participación, jóvenes y consumo de medios*. Universidad Diego Portales. <https://ciclos.udp.cl/proyectos/encuesta-de-jovenes-participacion-y-medios/>
- Urzúa, S. (18 de enero 2024).** *La élite endogámica de Chile: La desigualdad, pobreza y catástrofe social que impone la clase alta a través del sistema educacional*. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales. <https://clapesuc.cl/en-los-medios/la-elite-endogamica-de-chile-la-desigualdad-pobreza-y-catastrofe-social-que-impone-la-clase-alta-a-traves-del-sistema-educacional>
- Zúñiga, C. y Cárdenas, P. (2019).** La formación Ciudadana en Chile: Trayectoria y sugerencias para la promoción en las escuelas. En A. Carrasco y L. Flores (Eds.), *De la Reforma a la Transformación: Capacidades, innovaciones y regulación de la educación chilena* (pp.131-154). Ediciones UC.

Determinantes de la confianza social en Chile. ¿Qué elementos incorporar en el diseño de políticas públicas?

Felipe Livert

Politecnico di Milano

felipehernabe.livert@polimi.it

<https://orcid.org/0000-0003-3658-6886>

José Francisco Fernández

Universidad del Desarrollo

franciscofernandezv@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0009-5890-0333>

Resumen

La confianza social corresponde a la disposición generalizada a confiar en otra persona, a pesar de no contar con información suficiente para juzgar su confiabilidad. Existe amplia evidencia académica que relaciona confianza con el bienestar subjetivo de la población. Esta investigación busca identificar los determinantes de la confianza social en Chile, para ello se utilizan las encuestas de desarrollo humano realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) entre los años 2004 y 2010, y se emplea un modelo probit para estimar la probabilidad de poseer el atributo confianza social. Los resultados confirman que la sociabilidad, sensación de control y optimismo inciden en la confianza social en Chile. A partir de los resultados se concluye que un camino promisorio para estimular la confianza a largo plazo sería el desarrollo de políticas universales que favorezcan el encuentro entre grupos diferentes y promuevan la idea de una suerte compartida entre ciudadanos no acostumbrados a relacionarse.

Palabras clave: confianza social, sociabilidad, sensación de control, optimismo, diseño de políticas públicas.



Fecha recepción: 11-07-2024

Fecha aceptación: 6-12-2024

Determinants of social trust in Chile: what elements to incorporate in the design of public policies?

Abstract

Social trust corresponds to the generalised willingness to trust another person, despite not having sufficient information to judge his or her trustworthiness. There is extensive academic evidence linking trust with the subjective well-being of the population. This research seeks to identify the determinants of social trust in Chile, using human development surveys conducted by United Nations Development Programme (UNDP) between 2004 and 2010, and employs a probit model to estimate the probability of possessing the attribute social trust. The results confirm that sociability, sense of control and optimism have an impact on social trust in Chile. From the results it is concluded that a promising way to stimulate trust in the long term would be the development of universal policies that favour the encounter between different groups and promote the idea of a shared fate among citizens who are not used to interacting with each other.

Keywords: social trust, sociability, sense of control, optimism, public policy design.

Declaración de autorías

Felipe Livert: conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción de borrador original y revisión y edición.

José Francisco Fernández: conceptualización, investigación, metodología, visualización, redacción de borrador original y revisión y edición.

Cómo citar este artículo

Livert, F. y Fernández, J.F. (2024). Determinantes de la confianza social en Chile. ¿Qué elementos incorporar en el diseño de política públicas?. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 274-299. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.75332>

La confianza constituye una pieza clave en la arquitectura del contrato social. Facilita que personas desconocidas inicien proyectos o relaciones que contribuyan tanto a su bienestar como al crecimiento económico. Sin la noción de que es posible confiar en personas desconocidas, sería inviable establecer relaciones más allá de los círculos familiares con la seguridad de que serán recíprocas, ya que resultaría extremadamente costoso implementar medios de control para garantizarlo.

Esta idea de que, en términos generales, se puede confiar en la mayoría de las personas se define como confianza social o confianza generalizada. Este concepto se diferencia de la confianza interpersonal y política, ya que no se fundamenta en la reputación ni en experiencias previas (Uslaner, 2018).

Diversas investigaciones han analizado la importancia de la confianza y su impacto en el crecimiento económico, teorizando que, al reducir los costos de transacción, promueve el desarrollo de inversiones y la creación de negocios. Una mayor confianza implica menor inversión en medidas de cuidado y protección por parte de las empresas, permitiendo una mayor asignación de recursos a factores productivos; disminuye la percepción de riesgo en las relaciones entre inversores e inversionistas, lo que favorece la inversión en investigación e innovación; y, finalmente, reduce el tiempo y los recursos destinados a evaluar corredores de inversiones o candidatos a puestos laborales, facilitando tanto la inversión como la contratación (Bjørnskov, 2018).

Así como se reconocen los beneficios asociados a la confianza, se ha analizado su relación con el diseño y la ejecución de políticas públicas. Este enfoque no solo considera cómo dichas políticas pueden beneficiarse de las externalidades positivas de la confianza, sino también cómo estas, al ser declarativas de un modelo de comprensión del mundo, moldean las formas de relación entre las personas, lo que podría tener un impacto a largo plazo en la confianza.

Para fomentar la confianza y aprovechar su potencial impacto en el crecimiento, resulta esencial comprender sus determinantes. Uslaner, a partir de encuestas realizadas durante las décadas de 1970 y 1980 que incluían una pregunta sobre confianza social, identificó como determinantes principales el optimismo, la sociabilidad y la sensación de control (Uslaner, 2002).

Este estudio tiene como objetivo determinar si los factores identificados por Uslaner para los Estados Unidos guardan una relación significativa en el contexto chileno, utilizando las encuestas de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estas encuestas incluyen la pregunta: “En general, ¿se puede confiar en las personas?”, junto con otras relacionadas con los determinantes identificados, controlando por variables como género, nivel educativo, nivel socioeconómico, religión, entre otras.

Chile presenta índices bajos de confianza social, con una disminución sostenida mayor que la observada en el promedio mundial y en otros países de América Latina. Ante esta situación, se ha señalado que el país podría estar enfrentando una crisis de confianza, lo que limitaría los beneficios asociados a este atributo y afectaría la cohesión social (Irrazabal et al., 2015). Por ello, comprender la relación entre estos determinantes y la confianza social permitirá evaluar si las políticas públicas están promoviendo o dificultando dichos atributos.

Para estimar esta relación, se utiliza un modelo probit, que relaciona una variable dependiente categórica, como la respuesta a la pregunta sobre confianza social, con diversas variables explicativas. Este método facilita identificar el vínculo entre los determinantes descritos y la confianza en Chile, lo cual constituye el primer paso para diseñar políticas públicas orientadas a desarrollarla¹.

El presente documento inicia con la definición e identificación de los tipos de confianza descritos en la literatura, seguido por una descripción de los beneficios asociados a esta y de cómo las políticas públicas pueden fomentar escenarios propicios para su desarrollo. Posteriormente, se analizan algunos determinantes de la confianza y su manifestación tanto en Chile como a nivel global. A continuación, se presentan los datos utilizados en este estudio, la metodología aplicada y los resultados obtenidos, para finalizar con la discusión y las conclusiones.

¹ Un modelo probit permite calcular la probabilidad de que ocurra un evento dado un conjunto de variables explicativas, usando una función de probabilidad acumulativa de una distribución normal estándar. Este modelo es recomendable para relaciones no lineales entre las variables.

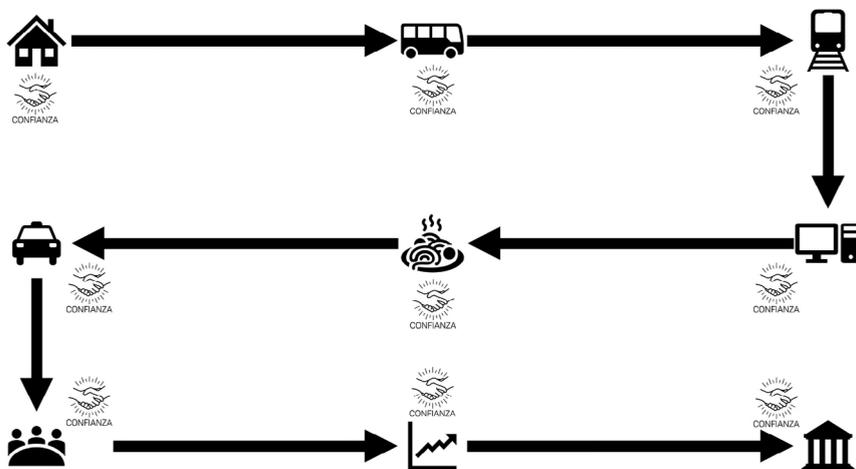
Confianza: Definición, Tipos y Beneficios

“...cuando confiamos, no tenemos que enfrentar cada oportunidad de cooperar como si fuera una nueva decisión.” (Uslaner, 2002, p. 2, traducción propia)

Cada mañana sigo el mismo recorrido de transporte público, combinando diferentes alternativas que me permiten llegar puntualmente a la oficina desde mi hogar (Figura 1). Durante la jornada, elijo opciones de alimentación cercanas que me permitan almorzar sin perder demasiado tiempo, para luego retomar mi trabajo y cumplir con los resultados que debo presentar a mis superiores, asegurando así la posibilidad de continuar con actividades académicas como esta investigación.

Como se muestra en el diagrama del día ficticio descrito en la Figura 1, cada una de estas acciones implica transacciones de confianza, principalmente entre personas y, en algunos casos, con instituciones. Sin confianza, estas actividades quedarían obstaculizadas por constantes verificaciones sobre la veracidad y calidad de las interacciones.

Figura 1. Confianza como articulador de relaciones humanas



Fuente: Elaboración propia.

Pese a las distintas definiciones de confianza, existe consenso en entenderla como una disposición a asumir una posición de vulnerabilidad basada en expectativas positivas del sujeto que confía hacia quien recibe esa confianza. Esta definición implica la existencia de un sujeto que confía y un objeto de confianza, donde el primero enfrenta voluntariamente el riesgo inherente a la vulnerabilidad para alcanzar un objetivo (PytlikZillig y Kimbrough, 2015).

Gran parte de las interacciones con personas o instituciones implican asumir cierto grado de vulnerabilidad respecto al resultado de la interacción. Confío en que el conductor del transporte público respetará la parada, permitiéndome llegar a tiempo al trabajo; en que el restaurante donde compro mi almuerzo mantiene condiciones de salubridad que minimizan el riesgo de intoxicación; o en que un desconocido podrá orientarme al consultar por una dirección. Estas expectativas positivas sobre el resultado de la interacción permiten establecer nuevas relaciones sin la necesidad de construir una base extensa de experiencias previas para evaluar si la otra persona merece confianza.

La confianza ha sido objeto de estudio en las ciencias sociales desde hace décadas, aunque adquirió mayor relevancia a partir de los años 90 al ser descrita como un componente esencial para mantener el orden social. Dado su papel central en el desarrollo de relaciones de cooperación y otros comportamientos positivos, se ha propuesto que la confianza es clave para el adecuado funcionamiento de la sociedad (Uslaner, 2018; Cook et al., 2005).

Las aproximaciones a la noción de confianza como elemento central en el funcionamiento social son diversas, reflejando la amplitud de disciplinas dentro de las ciencias sociales.

Algunas aproximaciones estratégicas plantean que la confianza se fundamenta en la expectativa de que el resultado de una interacción generará un beneficio para quien confía. Este enfoque cuestiona la relevancia de la confianza en la mantención del orden social, argumentando que su papel es estratégico en las interacciones entre personas y que el orden depende principalmente de instituciones diseñadas para mitigar los riesgos de dichas interacciones.

Dentro de esta perspectiva, destaca la idea de la confianza como interés encapsulado, que sugiere que confiamos cuando reconocemos

que los intereses de la otra persona encapsulan los nuestros, lo que permite anticipar acciones en beneficio de intereses mutuos. De manera similar, la concepción de la confianza como una elección racional propone que esta surge de un proceso cognitivo, en el cual se calcula la confiabilidad del otro y la probabilidad de obtener un beneficio al confiar (Cook y Santana, 2018; Cook et al., 2005).

En contraste, las aproximaciones culturales comprenden la confianza como un valor moral inherente a las características de la sociedad en la que se encuentra la persona que confía. Desde esta perspectiva, la confianza no depende de decisiones estratégicas individuales, sino de factores culturales como la socialización y los valores compartidos. Estas miradas consideran la confianza como un componente estructural del orden social, actuando como articulador de las relaciones humanas y facilitando el intercambio entre desconocidos, especialmente en contextos donde no es posible basarse en información previa (Cook y Santana, 2018; Uslaner, 2018).

Al analizar en quién y cómo se confía, es posible distinguir tres tipos de confianza. La confianza política se refiere a la confianza en instituciones y depende de la experiencia acumulada en interacciones previas con estas (Uslaner, 2018, 2002).

Aunque existe controversia sobre las definiciones de confianza social generalizada y confianza particular, se coincide en que ambas son diferentes de la confianza política. En general, las definiciones de confianza asumen que los demás actuarán de forma justa o beneficiosa y no maliciosa en la interacción, describiendo una relación basada en un interés común o encapsulado, donde los objetivos o valores están alineados (Montero et al., 2008).

La confianza social o confianza generalizada se refiere a la disposición general de confiar en otros, sin depender de antecedentes específicos de una persona, sino basándose en las expectativas sobre el comportamiento general de las personas (Uslaner, 2018, 2002). En sociedades complejas, donde interactuamos con desconocidos a diario, no es posible depender de experiencias previas para decidir si confiar. Este tipo de confianza es abstracta, situada en relaciones ocasionales y difusas, donde la información disponible no permite evaluar adecuadamente la confiabilidad (Newton, 2009).

Por otro lado, la confianza particular o estratégica se refiere a la confianza depositada en personas con las que existe una identificación por similitud o sobre quienes se tiene suficiente información para asumir que cumplirán los términos de la interacción (Uslaner, 2018, 2002). También se describe como la confianza de las relaciones densas, características de comunidades pequeñas, donde las interacciones recurrentes generan incentivos fuertes para mantener la reputación. En estos contextos, sabemos en quién y cuándo confiar (Hardin, 2010).

Es crucial distinguir la confianza social o generalizada de la credulidad. Según Yamagishi (2001), la confianza social representa una forma de inteligencia. Las personas que confían muestran una mayor capacidad para discriminar los atributos de confiabilidad en otros, siendo, por ende, menos crédulas que aquellas que desconfían.

Este estudio se focaliza en la confianza social, entendida como la creencia de que se puede confiar en la mayoría de las personas. Este tipo de confianza no se dirige a una persona específica ni tiene un propósito definido, sino que se refiere a la confianza en los demás en términos generales (Uslaner, 2018, 2002).

Aunque existe debate sobre los significados y métodos para medir la confianza, hay consenso en que esta aporta amplios beneficios en diversos niveles: individual, grupal, laboral, institucional y societal (Welch et al., 2005).

En cuanto al bienestar, estudios indican que la confianza social está asociada con una mayor esperanza de vida, principalmente debido a la reducción de suicidios y accidentes de tráfico, un mayor bienestar subjetivo y una mayor resiliencia frente a la adversidad (Helliwell et al., 2016).

Respecto a los beneficios sociales, se han identificado diversos mecanismos mediante los cuales la confianza social puede influir en el crecimiento económico. Entre los mecanismos directos se destacan la disminución de los costos de transacción, la simplificación de la firma de contratos y la reducción del gasto en seguridad.

Los mecanismos indirectos incluyen el aumento de la inversión por la reducción de los recursos destinados a investigar agentes de inversión, la simplificación de los procesos de contratación al reducir la necesidad de verificar la información de los postulantes, la mejora de la

calidad de las instituciones y la definición de políticas, así como la articulación de grupos ciudadanos para el desarrollo de mejores políticas públicas (Bjørnskov, 2018).

Confianza y Políticas Públicas

Las políticas públicas, además de responder a la comprensión de la realidad por parte de quienes las diseñan, promueven modos de funcionamiento que refuerzan comportamientos en la población. Así, estas políticas no solo son declarativas respecto de los paradigmas que informan su diseño, sino que también actúan como constructoras de modelos de relación que influyen en la comprensión del mundo por parte de sus destinatarios.

El Estado desempeña un papel central en la creación y el cuidado de los espacios de socialización, utilizando los instrumentos de política pública como herramientas de acción. Estos instrumentos pueden clasificarse como coercitivos, aplicando regulación o castigos para reducir conductas indeseadas; promocionales, ofreciendo incentivos para fomentar conductas deseadas; o reflexivos, que buscan equilibrar la reducción de conductas indeseadas y la promoción de conductas positivas, basándose en la comprensión de las implicancias sociales e individuales de dichas conductas (Güemes, 2019).

A través de la provisión de bienes y servicios y la transmisión de valores, estos instrumentos pueden promover la cohesión social y el sentido de pertenencia, influyendo en la percepción de igualdad. Sin embargo, también pueden generar desconfianza entre grupos sociales cuando se implementan de manera discriminatoria o discrecional (Repetto y Bertranou, 2019).

Por ejemplo, políticas que refuercen la previsibilidad, la no discriminación y la no discrecionalidad —como la regulación de compras y contrataciones públicas o la implementación de sistemas universales de protección social— pueden fomentar una mayor sensación de igualdad entre los ciudadanos. En contraste, políticas asistenciales hiperfocalizadas o aquellas que segreguen en la provisión de servicios pueden debi-

litar la percepción de un universo compartido de reglas y valores, afectando negativamente la cohesión social (Repetto y Bertranou, 2019).

Asimismo, la promoción de formas de asociatividad bajo proyectos sociales permite desarrollar capital social en comunidades postergadas, siendo la confianza un componente esencial de este capital. Se ha observado que las personas con mayor participación social tienden a mostrar mayores niveles de confianza social que aquellas que no participan. En este sentido, la organización comunitaria en torno a políticas de fomento, vivienda o desarrollo constituye una forma significativa de participación que refuerza estos vínculos (Durston y Miranda, 2001).

Incidencia de las Políticas Públicas Sobre la Confianza

Diversos estudios señalan que factores institucionales y culturales pueden fomentar la confianza. Al analizar cómo la implementación de políticas públicas podría incidir en su desarrollo, es posible identificar al menos tres perspectivas clave: primero, cómo el Estado garantiza la justicia en el acceso a la estructura de oportunidades; segundo, cómo asegura la justicia en las interacciones entre individuos; y tercero, cómo fomenta la participación a través de sus políticas.

Desde la perspectiva de la justicia en el acceso a las oportunidades, se ha observado que las políticas orientadas a la transparencia y al combate de la corrupción contribuyen al aumento de la confianza. Aunque se ha identificado una relación positiva entre la confianza social y el crecimiento económico, el mecanismo exacto de esta relación permanece desconocido.

No obstante, se sabe que la corrupción perjudica tanto la confianza como el crecimiento económico. Por ello, se plantea que políticas capaces de reducir la corrupción podrían tener un doble impacto positivo sobre el crecimiento, actuando directamente al combatirla e indirectamente al fortalecer la confianza (Serritzlew et al., 2012). De igual forma, las acciones gubernamentales no solo pueden regular o sancionar conductas que disminuyen la confianza, como la corrupción, sino también promoverla mediante la transparencia en el acceso a la información (Sun y Wang, 2012).

En cuanto a la justicia en los espacios de interacción, se ha evidenciado que el control de los abusos de poder y el fortalecimiento de

espacios con reglas comunes favorecen la creación de un entorno propicio para la confianza. Un ejemplo ilustrativo es el de los mercados en Corea del Norte. En el contexto de una de las autocracias más longevas del mundo, el crecimiento de mercados informales bajo una tolerancia ambivalente por parte del gobierno ha estimulado el emprendimiento, la socialización y la confianza.

Este tránsito, de la represión hacia una relación de tolerancia, permitió desarrollar mecanismos semiformales de regulación y control contractual, fomentando sistemas promotores de confianza (Hastings y Yeo, 2024). De manera similar, las negociaciones de paz en Colombia mostraron cómo el establecimiento de certezas en la interacción y sanciones claras frente al incumplimiento fortalecieron la confianza entre los actores involucrados (Filippidou y O'Brian, 2020).

En relación con la promoción de la participación, programas como las monedas comunitarias en Japón destacan cómo las políticas gubernamentales pueden incentivar conductas prosociales. Estas monedas, que se pueden utilizar en servicios locales, no solo promueven la participación ciudadana, sino que también fortalecen la confianza dentro de las comunidades (Richey, 2007).

De esta forma, las políticas públicas pueden diseñarse para generar escenarios que favorezcan el desarrollo de la confianza a largo plazo, entendiendo que este proceso no admite atajos ni soluciones de corto plazo (Repetto y Bertranou, 2019).

Incidencia de la Confianza Sobre las Políticas Públicas

En sentido inverso, también se ha observado cómo los niveles de confianza existentes en una sociedad pueden influir en la implementación de políticas públicas. Aunque diversas investigaciones han analizado cómo la confianza política o la confianza en instituciones impactan en la ejecución de estas políticas, se ha identificado que la confianza social, o confianza generalizada, también juega un papel relevante.

En el ámbito de la participación y la cohesión social, estudios sobre la aceptación de inmigrantes muestran que un mayor nivel de confianza social reduce la percepción de la migración como un riesgo

económico o un problema asociado al tamaño de la población (Fierro y Parella, 2021). Además, quienes confían tienden a manifestar menos prejuicios y mayores niveles de hospitalidad en contextos multiculturales (Jung et al., 2017). En relación con la participación, se ha observado que los niveles de confianza ciudadana influyen en la participación política. Este efecto se amplifica en sociedades con altos niveles agregados de confianza, donde las personas que confían tienden a involucrarse más en organizaciones no institucionalizadas y a participar activamente en elecciones (Bäck y Christensen, 2016).

La confianza también afecta decisiones relacionadas con proyectos de largo plazo, caracterizados por altos niveles de incertidumbre. Un ejemplo es la natalidad, donde la confianza puede influir en las decisiones respecto a tener hijos. De igual forma, en el ámbito del emprendimiento, la existencia de un ecosistema de confianza mitiga la incertidumbre y la falta de control mediante acuerdos claros e intercambios eficientes de información entre las partes interesadas (Kwag et al., 2024; Maleki et al., 2023).

Durante la pandemia, la confianza se evidenció como un factor crucial para la aceptación de políticas gubernamentales. En particular, la confianza en las instituciones facilitó la aceptación de medidas de control y restricciones de movilidad. Adicionalmente, mayores niveles de confianza social incrementaron la disposición a acatar restricciones de contacto interpersonal (Jäckle et al., 2022).

Por último, se ha observado que la confianza influye incluso en la política exterior de los países. En democracias con niveles elevados de confianza social, existe una mayor probabilidad de realizar concesiones y alcanzar acuerdos significativos en procesos de disputa territorial entre países (Justwan y Fisher, 2016).

Determinantes de la Confianza Social

Cualquier intento de comprender las posibilidades de desarrollar la confianza a largo plazo requiere examinar sus determinantes. A diferencia de los factores que determinan la confianza particular —basados en atributos como familiaridad, cooperación, relaciones sociales,

obligaciones morales, integridad y reciprocidad—, la confianza social se refiere a una disposición general, en la cual confiamos en individuos sobre los que no poseemos suficiente información para predecir su conducta (Welch et al., 2005).

Las aproximaciones a los determinantes de la confianza social pueden dividirse en dos niveles: social y personal. Un estudio de Bjørnskov (2007) identificó que muchas variables previamente descritas como determinantes de la confianza presentaban relaciones espurias o eran causadas por la confianza misma. Sin embargo, encontró que la polarización social, medida a través de la desigualdad de ingresos y la diversidad étnica, tiende a disminuir la confianza, al igual que pertenecer a sociedades post-comunistas. Por el contrario, el protestantismo y vivir bajo un sistema monárquico se asocian con mayores niveles de confianza. Estos hallazgos son consistentes con investigaciones de Rothstein y Uslaner (2005), quienes destacan una importante relación entre la confianza y la desigualdad.

A nivel personal, las investigaciones han señalado factores biológicos y de personalidad como posibles explicaciones para las variaciones en la confianza social y otros tipos de confianza. Por ejemplo, se ha identificado la influencia de hormonas como la oxitocina en la confianza social y la confianza institucional (Cawvey et al., 2018).

Delhey y Newton (2003) sintetizan diferentes enfoques sobre los determinantes de la confianza, destacando aproximaciones desde una perspectiva social que incluyen factores como la participación social, las redes sociales, el tamaño de las comunidades y la conflictividad social. Desde una perspectiva individual, proponen que la confianza puede explicarse por rasgos de personalidad o por experiencias de bienestar acumuladas a lo largo de la vida.

Aunque estas aproximaciones han sido sometidas a evaluaciones con resultados variados, algunas investigaciones sugieren que los principales determinantes son individuales, mientras que otras enfatizan la importancia de los determinantes sociales (Delhey y Newton, 2003). A pesar de estas discrepancias, varios estudios asocian ciertos rasgos de personalidad con la disposición a confiar, reconociendo además que esta tendencia suele ser estable a lo largo del tiempo (Cawvey et al., 2018; Uslaner, 2015).

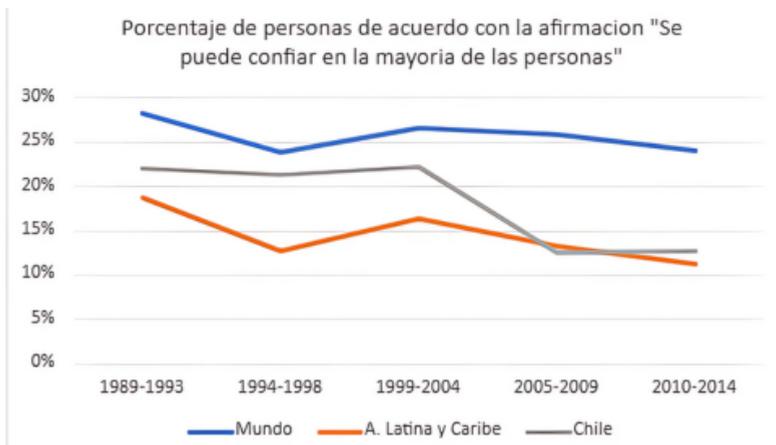
Reconociendo las diferencias sobre cuáles son los principales determinantes de la confianza, existe suficiente evidencia de una relación

significativa entre la confianza social generalizada y factores personales. Uslaner (2002) identifica el optimismo, la sensación de control y la socialización como los principales determinantes, descartando otras variables como la participación, experiencias personales o el voluntariado, que no han mostrado una relación sólida con este atributo.

Confianza Social en Chile y el Mundo

En los últimos años, se ha debatido en la opinión pública la posibilidad de que Chile esté enfrentando una crisis de desconfianza. Sin embargo, el país nunca se ha caracterizado por tener altos niveles de confianza social y, durante los últimos 40 años, ha experimentado una disminución significativa (Irrazabal et al., 2016).

Figura 2. Confianza Social en Chile, Latinoamérica y el Mundo



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta Mundial de Valores 1981-2014.

Como se muestra en la Figura 2, aunque los niveles de confianza social han disminuido a nivel global, la reducción observada en Chile entre 1989 y 2014 ha sido mayor en comparación con el promedio mundial o el de América Latina. En este período, Chile ha registrado una caída de nueve puntos porcentuales, mientras que América Latina y el mundo han mostrado reducciones más moderadas, de entre siete y cuatro puntos porcentuales, respectivamente.

Esta diferencia, junto con la tendencia decreciente de los niveles de confianza social, se evidencia en distintas mediciones realizadas en el país, cuyos resultados se encuentran consistentemente por debajo del promedio global y reflejan una clara tendencia a la baja (Irrazabal et al., 2015; Dusillant y Guzmán, 2014).

Datos y Métodos

Para evaluar la incidencia en la población chilena de los determinantes de la confianza identificados por Uslaner (2018) en Estados Unidos, se emplearon los datos de las encuestas de desarrollo humano realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile (Tabla 1). Estas bases incluyen preguntas relacionadas con confianza social, confianza institucional, sensación de control, sociabilidad y optimismo, entre otras variables relevantes. Se seleccionaron aquellas preguntas que miden dichos determinantes y se repiten en el mayor número de años, para analizar su relación de manera consistente.

En este contexto, se escogieron las siguientes preguntas aplicadas en las encuestas de 2004, 2006, 2009 y 2010, que permiten medir los determinantes mencionados:

- Sociabilidad: “Con respecto al tema de la amistad, ¿usted diría que...? ... Tiene muchos amigos.”
- Sensación de control: “Mirando el rumbo que ha tomado su vida, ¿usted cree que ese rumbo ha sido principalmente el resultado de... Sus decisiones personales?”
- Optimismo: “¿Cómo cree usted que será la situación económica de su familia en cinco años más?”

La variable dependiente es la Confianza Social, definida como la disposición general a confiar en otras personas. En las encuestas de Desarrollo Humano del PNUD, esta se mide mediante la pregunta dicotómica tradicional: “Usted diría que, en general... Se puede confiar en las personas / No se puede confiar en las personas”, que se ha aplicado de forma continua desde el año 2000 hasta el 2012. Los encuestados que seleccionan la primera opción son identificados como poseedores del atributo de confianza social (PNUD, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2009, 2010, 2012).

Aunque existe un debate sobre si es más apropiado utilizar esta pregunta dicotómica o una escala para medir la confianza social, estudios han demostrado que las personas con este atributo suelen elegir respuestas intermedias en las escalas. Esto ha llevado a preferir la alternativa dicotómica en diversas encuestas, como la General Social Survey en Estados Unidos, la Encuesta Mundial de Valores y las aplicadas en

Tabla 1. Descripción de variables

Variable	Categorías	Obs.	Promedio	Desv. Est.
Urbano	0 Rural 1 Urbano	8.033	0,87	0,34
Nivel Socio económico	1 ABC1 2 C2 3 C3 4 D 5 E	8.033	3,09	1,15
Sexo	0 Mujer 1 Hombre	8.033	0,40	0,49
Edad	-	8.033	45,38	17,70
Estado Civil	0 soltero, viudo, separado 1 Casado o conviviente	8.007	0,51	0,50
Nivel Educativo	1 educación básica incompleta 2 Básica completa 3 Media incompleta 4 Media completa 5 Instituto profesional o centro de formación técnica incompleta 6 Instituto profesional o centro de formación técnica completa 7 Universitaria incompleta 8 Universitaria completa 9 Posgrado (máster, doctorado o equivalente)	8.014	3,99	2,34
Participación en Religión	0 No participa activamente 1 Participa activamente	7.926	0,25	0,43
Sociabilidad	0 Tiene pocos amigos o no tiene 1 Tiene muchos amigos	8.023	0,24	0,43
Sensación de control	0 Circunstancias 1 Decisiones	7.964	0,49	0,50
Confianza	0 No Confía 1 Confía	7.824	0,35	0,48
Optimismo	0 igual o peor 1 Mejor	7.606	0,52	0,50

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Desarrollo Humano PNUD, 2002-2010.

los Informes de Desarrollo Humano en Chile. Una excepción fue la encuesta de 2015, donde se empleó una escala de 1 a 7, donde 1 significa “no se puede confiar en las personas” y 7 “se puede confiar en las personas” (PNUD, 2015).

Para el análisis, la pregunta sobre confianza social fue transformada en una variable categórica en las encuestas de los años 2004, 2006, 2009 y 2010, que incluyen las variables relacionadas con los determinantes de la confianza. Se asignó el valor 1 a la respuesta “se puede confiar en las personas”, identificando así la presencia del atributo confianza social en los encuestados.

En cuanto a las variables de tratamiento —sociabilidad, sensación de control y optimismo—, se aplicó el mismo procedimiento, identificando las respuestas que reflejan la presencia de cada atributo y transformándolas en variables categóricas.

Además, se incluyeron como covariables factores sociodemográficos, tales como edad, sexo, nivel socioeconómico, región, ruralidad, estado civil, participación religiosa activa y nivel educacional. Estas covariables fueron derivadas de preguntas realizadas en las encuestas de desarrollo humano en los años seleccionados. Todas se transformaron en variables categóricas, con excepción de nivel socioeconómico y nivel educacional, que permanecieron como variables continuas.

El análisis muestra que la confianza social, entendida como la disposición general a confiar en otras personas, ha tendido a aumentar en el tiempo. Entre 2004 y 2010, el porcentaje de personas que expresaron confianza social pasó del 31,4 % al 38,4 %. En contraste, la desconfianza mostró una tendencia decreciente durante el mismo período (Tabla 2).

Tabla 2. Evolución de la confianza social según datos PNUD

Usted diría que, en general...	2004	2006	2009	2010
Se puede confiar en las personas	31,4%	29,4%	28,5%	38,4%
No se puede confiar en las personas	66,7%	68,4%	69,8%	58,2%
NS-NR	2,0%	2,2%	1,7%	3,5%

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano PNUD, 2002-2010.

Por otro lado, se observa que las variables de tratamiento, sociabilidad y optimismo, se han mantenido estables durante el período de análisis, mientras que la sensación de control ha aumentado ligeramente entre 2004 y 2010 (Tabla 3).

Tabla 3. Variables dependientes e independiente a lo largo de los años

Año	Sociabilidad	Sensación de Control	Optimismo
2004	24%	44%	54%
2006	23%	50%	58%
2009	23%	52%	41%
2010	26%	51%	53%
Total	24%	49%	52%

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Desarrollo Humano PNUD, 2002-2010.

Metodología

Para identificar la relación entre la variable dependiente y las variables independientes, incluyendo los controles para mejorar la capacidad predictiva del modelo, se utiliza un modelo de Regresión Probit, que es un modelo de regresión no lineal diseñado especialmente para variables dependientes categóricas (Stock y Watson, 2010).

El Modelo (1) busca identificar la incidencia de las variables independientes en la Confianza Social:

$$\Pr(\text{Conf} = 1 | \text{Soc}, \text{Opt}, \text{Cont}) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 \text{Soc} + \beta_2 \text{Opt} + \beta_3 \text{Cont}) \quad (1)$$

Donde la probabilidad de tener el atributo Confianza Social (Conf=1) es igual a la función de distribución acumulada normal estándar (Φ) de $(\beta_0 + \beta_1 \text{Soc} + \beta_2 \text{Opt} + \beta_3 \text{Cont})$ ($\beta_0 + \beta_1 \text{Soc} + \beta_2 \text{Opt} + \beta_3 \text{Cont}$), siendo Soc: Sociabilidad, Opt: Optimismo y Cont: Control.

El Modelo (2) busca identificar la incidencia de las variables independientes en la Confianza Social, incluyendo el control de efectos fijos de año de aplicación de la encuesta y región del encuestado.

$$\Pr(\text{Conf} = 1 | \text{Soc}, \text{Opt}, \text{Cont}) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 \text{Soc} + \beta_2 \text{Opt} + \beta_3 \text{Cont}) + FE \quad (2)$$

Donde la probabilidad de tener el atributo Confianza Social (Conf=1) es igual a la función de probabilidad normal (Φ) de

$(\beta_0 + \beta_1 Soc + \beta_2 Opt + \beta_3 Cont)$ $(\beta_0 + \beta_1 Soc + \beta_2 Opt + \beta_3 Cont)$, siendo Soc: Sociabilidad, Opt: Optimismo, Cont: Sensación de Control y FE los efectos fijos de año de aplicación de la encuesta y región del encuestado.

El Modelo (3) busca identificar la incidencia de las variables independientes en la Confianza Social, controlando por edad, sexo, nivel socioeconómico, región, ruralidad, estado civil, participación religiosa activa y nivel educacional, además del control de efectos fijos de año de aplicación de la encuesta y región del encuestado

$$Pr(\text{Conf} = 1 | Soc, Opt, Cont) = \phi(\beta_0 + \beta_1 Soc + \beta_2 Opt + \beta_3 Cont) + FE + \gamma Z \quad (3)$$

Donde la probabilidad de tener el atributo Confianza Social (Conf=1) es igual a la función de probabilidad normal (ϕ) de $(\beta_0 + \beta_1 Soc + \beta_2 Opt + \beta_3 Cont)$ $(\beta_0 + \beta_1 Soc + \beta_2 Opt + \beta_3 Cont)$ $+ FE + \gamma Z$ $+ FE + \gamma Z$, siendo Soc: Sociabilidad, Opt: Optimismo, Cont: sensación de control, FE los efectos fijos de año de aplicación de la encuesta y región del encuestado. Mientras que γZ un vector que agrupa a las covariables, es decir, considera edad, sexo, nivel socioeconómico, ruralidad, estado civil, participación religiosa activa y nivel educacional.

Resultados

El análisis de los modelos permite evaluar cómo los determinantes seleccionados se relacionan con la confianza social y cómo la inclusión de controles mejora la capacidad de aislar esta incidencia. En la Tabla 4 se presentan los resultados obtenidos para los tres modelos descritos. En todos ellos, se observa una relación positiva entre la variable confianza social y las variables de tratamiento: optimismo, sociabilidad y sensación de control. Asimismo, esta relación resulta estadísticamente significativa en los tres casos.

Al comparar los modelos, se observa un incremento en la proporción de la varianza explicada por las variables de tratamiento al incorporar los controles de sexo, edad, estado civil, nivel socioeconómico, área urbana o rural, nivel educacional y participación religiosa activa.

Aunque los resultados muestran una relación positiva significativa entre las variables optimismo, sociabilidad y sensación de control

con la variable de resultado confianza, no es posible interpretar directamente estos resultados. Para ello, es necesario calcular la probabilidad de que la variable dependiente sea igual a 1 —es decir, que se manifieste el atributo confianza— en función de cómo las variables independientes (optimismo, sociabilidad y/o sensación de control) toman el valor 1. Este cálculo se realiza utilizando la función de distribución acumulada normal estándar (Tabla 5).

Tabla 4. Resultados de los tres modelos

VARIABLES	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Optimismo	0.0557*** (0.0109)	0.240*** (0.0515)	0.0769** (0.0330)
Sociabilidad	0.205*** (0.0133)	0.853*** (0.0569)	0.425*** (0.0366)
Sensación de control	0.137*** (0.0110)	0.589*** (0.0516)	0.244*** (0.0330)
Efectos Fijos	No	Si	Si
Constante	0.209*** (0.00886)	-1.339*** (0.143)	-0.457*** (0.153)
Observaciones	7,356	7,356	7,225
R ²	0.0657	0.0608	0.0883

Nota. Standard errors in parentbeses *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Desarrollo Humano PNUD, 2002-2010.

Tabla 5. Estimación de parámetros de las variables de tratamiento

Variables Independientes	Efecto
Optimismo	.07687141*
Sociabilidad	.42485009***
Sensación de control	.24351699***
Constante	-.45725101**

Nota. *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Desarrollo Humano PNUD, 2002-2010.

De acuerdo con los parámetros obtenidos, la probabilidad de confiar en las personas varía según la presencia o ausencia de los atributos optimismo, sociabilidad y sensación de control. Si una persona no es optimista, sociable ni percibe sensación de control sobre su vida, la probabilidad de confiar es del 32,4 %. Esta probabilidad aumenta al 35,2 % si solo posee optimismo, al 41,5 % si tiene sensación de control sobre los eventos de la vida y al 48,7 % si es sociable. Finalmente, cuando una persona reúne los tres atributos —optimismo, sociabilidad y sensación de control—, la probabilidad de confiar alcanza el 61,3 %.

Discusión

Los resultados obtenidos muestran coherencia con los hallazgos de Uslaner (2002), quien identifica el optimismo, la sensación de control y la sociabilidad como los principales determinantes de la confianza social a nivel personal. Entre estos factores, la sociabilidad presenta la mayor incidencia sobre la variable de resultado, lo que sugiere que los componentes de participación en programas sociales, descritos en la relación entre confianza y políticas públicas, podrían ser un eje relevante para fomentar la confianza a largo plazo.

Políticas públicas que promuevan la organización y participación mediante modelos colaborativos de postulación, diseño y planificación —como los programas de Agua Potable Rural, Pavimentación Participativa, Subsidios Colaborativos para la Vivienda, programas de recuperación de barrios o iniciativas de fomento productivo con un componente colectivo— podrían incluir en su diseño elementos que fomenten la sociabilidad. Estos componentes podrían centrarse en la creación de espacios que propicien encuentros entre personas que, de otro modo, probablemente no interactuarían.

Asimismo, políticas participativas que vinculen la respuesta del Estado a una necesidad personal con la acción colectiva podrían influir positivamente en la sensación de control sobre los sucesos que afectan la vida de los participantes, fortaleciendo también la percepción de que el futuro puede ser mejor. Por otro lado, políticas universales de protección social, que refuercen la idea de una “suerte compartida” mediante una base común de protección para todos los ciudadanos, no solo po-

drían promover la cohesión social, sino también tener un impacto positivo en el optimismo.

Diferentes autores destacan que no se han identificado mecanismos directos para desarrollar la confianza social, a pesar de conocer sus determinantes. Esto se debe a que estos factores dependen, en el nivel interpersonal, de procesos de crianza, y en el nivel nacional, de características socioeconómicas del país (Rothstein y Uslaner, 2005; Uslaner, 2002). Sin embargo, existe consenso sobre los beneficios asociados a la confianza social y su naturaleza como bien público. Esto refuerza la importancia de diseñar estrategias en diferentes niveles para maximizarla (Boslego, 2005).

Conclusiones para el Diseño de Políticas Públicas

Al reconocer que las personas sociables, optimistas y con una sensación de control sobre su vida tienen una probabilidad significativamente mayor de confiar en otros, se hace evidente la importancia de integrar la promoción de estos atributos en el diseño de políticas públicas.

Fomentar el encuentro entre personas fuera de los círculos de familiaridad y amistad puede ampliar el reconocimiento de valores compartidos. Asimismo, el desarrollo de políticas universales podría reforzar la cohesión y la confianza al consolidar en la población la percepción de que todos comparten una misma suerte bajo un sistema de reglas equitativas.

Dado que las políticas públicas definidas por los gobiernos establecen las reglas y prioridades de muchos espacios de interacción entre los ciudadanos y las instituciones, resulta crucial considerar la confianza social como un elemento central que influye en su implementación. Políticas en ámbitos como vivienda e infraestructura, que priorizan la participación de comunidades organizadas y la incorporación de procesos de habilitación social, parecen orientarse hacia la creación de estas confianzas. Por ejemplo, estudios han mostrado que los habitantes de barrios donde se asignan viviendas a destinatarios originales

presentan una mayor disposición a confiar y apoyarse entre vecinos. Esto respalda la idea de que fortalecer la participación en proyectos de inversión en vivienda o infraestructura barrial puede ser una estrategia efectiva para desarrollar la confianza social a largo plazo (Ibarra, 2020).

Experiencias en políticas de protección social y salud también ofrecen aprendizajes valiosos. La implementación del *Affordable Care Act* (ACA) en Estados Unidos, por ejemplo, ha demostrado cómo las políticas de largo plazo pueden incidir en la confianza social. Un estudio de 2017 evidenció que la ACA redujo el impacto de la autopercepción de salud sobre la confianza social, lo que apoya la hipótesis de que el desarrollo de políticas universales de salud podría mitigar el declive de la confianza social en el país (Mewes y Giordano, 2017).

Estas experiencias sugieren que diseñar políticas públicas con un enfoque en promover la sociabilidad, el optimismo y la sensación de control podría ser un camino prometedor para fortalecer la confianza social y, con ello, mejorar la cohesión y el funcionamiento social a largo plazo.

Casos como los programas de monedas comunitarias en Japón, donde se premia la participación con puntos o “monedas sociales” intercambiables por servicios, destacan como experiencias prometedoras en acciones públicas que fomentan la confianza. Estas iniciativas podrían enriquecerse con aprendizajes de estrategias de marketing relacional, como los programas de fidelización en aerolíneas, diseñados para fortalecer la confianza de los clientes en la empresa. En ambos contextos, premiar la fidelidad y/o participación ha mostrado una relación positiva con la confianza (Richey, 2007; Galguera et al., 2000).

Aunque se reconoce que no existen mecanismos directos para desarrollar la confianza social, los beneficios asociados a este atributo justifican los esfuerzos por explorar vías indirectas para su promoción.

El diseño de estas estrategias debe enfocarse en resultados a largo plazo, implementando sistemas de medición constante para evaluar su impacto. Esto implica priorizar políticas que faciliten encuentros improbables entre personas, fortalezcan la percepción de un destino compartido y aumenten la sensación de control que los individuos tienen sobre sus propias vidas.

Referencias

- Bäck, M y Christensen, H. (2016).** When trust matters—a multilevel analysis of the effect of generalized trust on political participation in 25 European democracies. *Journal of Civil Society, 12*(2), 178-197. <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1176730>
- Bjørnskov, C. (2007).** Determinants of generalized trust: A cross-country comparison. *Public Choice, 130*, 1–21. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9069-1>
- Bjørnskov, C. (2018).** Social Trust and Economic Growth. En E. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust* (pp. 535–556). Oxford University Press.
- Boslego, J. (2005).** Engineering social trust. What can communities and institutions do? *Harvard International Review, 27*, 28-31.
- Cawvey, M., Hayes, M., Canache, D. y Mondak, J. (2018).** Biological and Psychological Influences on Interpersonal and Political Trust. En E. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust* (pp. 119–148). Oxford University Press.
- Cook, K., Hardin, R. y Levi, M. (2005).** *Cooperation Without Trust?*. Russell Sage Found.
- Cook, K. y Santana, J. (2018).** Trust and Rational Choice. En E. Uslaner (Ed.), *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190274801.001.0001>
- Delhey, J. y Newton, K. (2003).** Who trusts?: The origins of social trust in seven societies. *European societies, 5*(2), 93-137.
- Durston, J. y Miranda, F. (2001).** *Capital social y políticas públicas en Chile: investigaciones recientes*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dussaillant, F. y Guzmán, E. (2014).** Trust via disasters: The case of Chile's 2010 earthquake. *Disasters, 38*(4), 808-832.
- Fierro, J. y Parella, S. (2021).** Social trust and support for immigrants' social rights in Spain. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 49*(7), 1881-1897.
- Filippidou, A. y O'Brien, T. (2020).** Trust and distrust in the resolution of protracted social conflicts: the case of Colombia. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression, 14*(1), 1–21.
- Galguera, L., Mendez, P., Castellanos, L. y Cambor, A. (2000).** *Tarjetas de fidelización en el ámbito del transporte aéreo*. Anales de Economía Aplicada Oviedo.
- Güemes, C. (2019).** Marco conceptual: confianza y cohesión social. Programa EUROsociAL, *Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América* (pp.9-27). EUROsociAL.
- Hardin, R. (2010).** *Confianza y confiabilidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Hastings, J. V. y Yeo, A. (2024).** Markets and the Development of Social Trust in the Everyday Politics of North Korea. *Asian Studies Review, 48*(2), 313-330.
- Helliwell, J., Huang, H. y Wang, S. (2016).** New evidence on trust and well-being. *NBER Working Paper No. 22450*. National Bureau of Economic Research.
- Ibarra, S. (2020).** La dimensión socioespacial del capital social. Análisis del capital social vecinal y la eficacia colectiva en ocho conjuntos de vivienda social en Chile. *EURE, 46*(138), 71-93.
- Irrazaval, I., Arellano, T. Brahm, S. y Cea, M. (2015).** *Confianza, la clave para el desarrollo de Chile*. Centro UC Políticas Públicas.
- Jäckle, S., Trüdingen, E. M., Hildebrandt, A. y Wagschal, U. (2022).** A Matter of Trust: How Political and Social Trust Relate to the Acceptance of Covid-19 Policies in Germany. *German Politics, 32*(4), 618–642.
- Jung, S., Kim, E. y Moon, S. (2017).** The influence of personal values, social trust, and political trust on multicultural acceptance. *International Review of Public Administration, 22*(2), 1-15.
- Justwan, F. y Fisher, S. (2016).** *Generalized Social Trust and International Dispute Settlement*. International Interactions.
- Kwag, H., Baek, S. y Kang, M. (2024).** Impact of social trust on young adults' childbearing intention: why does South Korea show ultra-low fertility?. *International Journal of Urban Sciences, 28*(1), 1-26.

- Maleki, A., Funk, C., Moghaddam, K., Tajeddin, M. y Simba, A. (2023). A cross-national study of entrepreneurial intent: the contextual effect of social trust and trust in government. *Journal of Small Business & Entrepreneurship*, 898-920. <https://doi.org/10.1080/08276331.2023.2199635>
- Mewes, J. y Giordano, G. (2017). Self-rated health, generalized trust, and the Affordable Care Act: A US panel study, 2006–2014. *Social Science & Medicine*, 190, 48-56. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.08.012>
- Montero, J., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 122(44), 11-54.
- Newton, K. (2009). Social and political trust. En R. Dalton y H. Klingemann (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Behavior* (pp.342-361). Oxford University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro*. PNDU. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/mas-sociedad-para-gobernar-el-futuro>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: Un desafío cultural*. PNDU. <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/informe-sobre-desarrollo-humano-en-chile-2002-nosotros-los-chilenos-un-desafio-cultural/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?*. PNDU. https://www.estudiospnud.cl/wp-content/uploads/2020/04/undp_cl_idh_informe2004.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?*. PNDU. *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?* <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/informe-sobre-desarrollo-humano-en-chile-2006-las-nuevas-tecnologias-un-salto-al-futuro/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Informe de Desarrollo Humano rural en Chile. Seis millones por nuevos caminos*. PNDU. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/idh-seis-millones-por-nuevos-caminos>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Las maneras de hacer las cosas*. PNDU. <https://www.undp.org/es/chile/publicaciones/idh-la-manera-de-hacer-las-cosas>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Género: los desafíos de la igualdad*. PNDU. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cl/undp_cl_idh_informe_2010_es.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2012). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*. PNDU. <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/informe-sobre-desarrollo-humano-en-chile-2012-bienestar-subjetivo/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015). *Informe de Desarrollo Humano en Chile. Los tiempos de la politización*. PNDU. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cl/Informe-2015.pdf>
- PytlíkZillig, L. y Kimbrough, C. (2015) Consensus on Conceptualizations and Definitions of Trust: Are We There Yet?. En E. Shockley, T. M. Neal, L. M. PytlíkZillig, y B. H. (Eds.), *Bornstein, Interdisciplinary perspectives on trust: Towards theoretical and methodological integration*. Springer.
- Repetto, F. y Bertranou, J. (2019). Confianza y Políticas Sociales: una introducción al debate desde América Latina. *Tejiendo confianza para la cohesión social: una mirada a la confianza en América* (pp.43-60). EUROsociAL.
- Richey, S. (2007). Manufacturing Trust: Community Currencies and the Creation of Social Capital. *Polit Behav*, 29, 69-88.
- Rothstein, B., y Uslaner, E. (2005). All for all: Equality, corruption, and social trust. *World Politics*, 58(1), 41-72.
- Serritzlew, S., Sønderkov, KM y Svendsen, GT.(2012). Do Corruption and Social Trust Affect Economic Growth?. *A Review, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 16(2), 121-139.
- Stock, J. y Watson, M. (2020). *Introduction to Econometrics*. Addison-Wesley.
- Sun, W. y Wang, X. (2012). Do government actions affect social trust? Cross-city evidence

in China. *The Social Science Journal*, 49(4), 447-457.

Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge University Press.

Uslaner, E. (Ed.) (2018) *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. Oxford Handbooks. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780190274801.002.0005>

Uslaner, E. M. (2015). *Measuring generalized trust: In defense of the 'standard' question*. *Handbook of research methods on trust*, 97-106.

Welch, M., Rivera, R., Conway, B., Yonkoski, J., Lupton, P. y Giancola, R. (2005). Determinants and consequences of social trust. *Sociological Inquiry*, 75(4), 453-473.

Yamagashi, T. (2001). Trust as a Form of Social Intelligence. En K. Cook (Ed.), *Trust in Society* (pp. 121-147). Russell Sage Foundation.