

Descripción del proceso de toma de decisión, del fondo para la innovación y competitividad (FIC)

(Description of the decision making process of the innovation and competitiveness fund FIC)

Alexander Martín Pérez Mora*

Resumen

En el Chile actual existe una crisis de legitimidad. Lo anterior se origina por la creencia, por parte de la institucionalidad, en la promesa modernizadora de la dictadura, lo que generó finalmente una valoración sobre desmedida en la gestión de Políticas Públicas, por sobre ethos público. Este hecho repercutió, sin lugar a duda, en la vinculación de las instituciones públicas respecto a la sociedad civil. Es por este motivo que nuestro interés es describir el proceso de toma de decisión del Fondo de Competitividad e Innovación (FIC) de la región de Tarapacá. En términos metodológicos, aplicamos un diseño metodológico de carácter interpretativo, que nos permitió precisar y acotar el fenómeno. A su vez, utilizamos como técnica de recolección de información la entrevista semi – estructurada, las cuales fueron analizadas a través de la teoría fundamentada. Como principales hallazgos obtuvimos la identificación de los principales actores que inciden en el proceso de decisión de la gobernanza de la región de Tarapacá, al mismo tiempo de poder determinar qué factores administrativos, políticos y culturales, son los más preponderante en dicho proceso.

Recibido el 16/10/18
Aceptado el 09/07/19

* Institutos de Estudios Andinos y Regionales - Isluga - Universidad Arturo Prat - Avenida Arturo Prat 2120 - Iquique - Chile. Correo Electrónico: aleperez@unap.cl

Palabras Clave: crisis, decisión, estructura, gobernanza, legitimidad, proceso.

Abstract

In Chile today there is a crisis of legitimacy. The aforementioned is originated by the belief, on part of the institutionality, in the modernizing promise of the dictatorship, what finally generated an evaluation of the excessive management of Public Policies, over public ethos.

This fact undoubtedly had an impact on the link between public institutions and civil society. It is for this reason our interest is to describe the decision-making process of the Competitiveness and Innovation Fund (FIC), of the Tarapacá region. In methodological terms, we apply a methodological design of interpretative nature, which allows us to specify and delimit the phenomenon. We also use the semi - structured interview as information collection technique, analyzed through grounded theory. As main findings we obtained the identification of the core actors that influence the decision-making process of the governance of the Tarapacá region, and in turn, determine what administrative, political and cultural factors are the most predominant in this process.

Keywords: crisis, decision, governance, legitimacy, process, structure.

Introducción

En Chile se ha generado una explosión de desgaste y malestar, el cual se fue incubando en el transcurso de las últimas décadas. En este tiempo se ha generado una “Paradoja en el desarrollo chileno, entre un boom económico y un estancamiento en el desarrollo de las instituciones públicas” (Mayol y Ahumada, 2015)

El descontento afecta a todos los actores de la sociedad chilena; al Estado y sus instituciones, a los empresarios, sindicatos, políticos. En fin, la crisis es total y transversal y, tal como nos indica Mayol y Ahumada (2015) en su texto “Economía Política del Fracaso: La falsa modernización del modelo neoliberal”, una de las posibles explicaciones gira en torno a la paradoja que planteaba Aníbal Pinto, la que sostenía que: “La sociedad chilena avanza en su demanda por bienestar, pero a su vez, posee un régimen económico incapaz de realizar esa promesa sin traicionar sus propias premisas. Esta es la gran contradicción del modelo económico chileno” (Pinto, 1981).

Pinto y otros autores plantean en la década del setenta, que la paradoja histórica del desarrollo chileno se basa en la contradicción existente entre el desarrollo del sistema político, que se suponía iba a entregar cada vez mayor inclusión de los grupos marginales al sistema, versus el subdesarrollado avance de la estructura económica. “Aquel choque iba a desembocar, presagiaba Pinto, en un triunfo de las fuerzas sociales sobre las fuerzas conservadoras, creando un orden capaz de adecuar la estructura productiva a las demandas sociales” (Mayol y Ahumada, 2015)

Esta suposición de Pinto es radicalmente modificada con el golpe de 1973. Así al menos lo afirma Larraín al plantear que “con las transformaciones dictatoriales los roles se invierten: la economía se desarrolla, mientras que los sistemas político y social se petrifican” (Mayol y Ahumada, 2015). Este hecho provoca que las instituciones crean ciegamente en la promesa modernizadora de la dictadura y cambien el *leitmotiv* de su quehacer. Para ellas (las instituciones), su rol principal es cumplir indicadores de crecimiento y no generar un desarrollo integral, por lo que fueron dejando de lado programas y políticas que contribuyeron a generar este tipo de desarrollo.

Uno de los mejores ejemplos que demuestra esta crisis de legitimidad que planteamos, es el hecho de que el sistema político ya no sea un eje legitimador y motivador del cambio social, como sí ocurría en las décadas de los 80 y 90. Ahora ese lugar es ocupado por los movimientos sociales, los cuales han surgido con un grado de

visibilización y diversidad importante, tanto en su origen, como en su localización geográfica y, por ende, también en sus reivindicaciones.

Lo anterior, ha generado que la sociedad civil comience a exigir un nuevo trato, la creación de un nuevo contrato social (ya que, dicho sea de paso, el último contrato social que tuvo Chile fue impuesto en dictadura), el cual debe ser capaz de establecer nuevos estilos de gobierno, más horizontales y autónomos, en donde se respeten las realidades locales que “se construyen a partir de conocimientos ancestrales, populares, espirituales y locales” (De Sousa Santos, 2013).

Materiales y Métodos

El presente artículo abordará sus objetivos de investigación, a partir de los siguientes dos postulados. En una primera instancia, afirmamos que el desarrollo de un país o región está fuertemente ligado a la calidad de sus instituciones. Para ello, “la comprensión del desarrollo pasa por entender que las instituciones son las que encarnan las reglas del juego, definidas históricamente y construidas socialmente, que se reflejan en las normas y prácticas compartidas informalmente por las personas y que se confirman mediante las rutinas de interacción entre ellas” (Evans, 2007).

Como segundo eje sostenemos que la gestión pública, y más específicamente, “las políticas públicas deben tener como características centrales, una mayor Selectividad, a la hora de establecer, las tareas que deben asumir las estructuras del Estado, y a su vez, también, deben poseer una atención pareja a todas las reformas que ayuden a que esas estructuras del Estado, se reconstruyan por sí mismas” (Evans, 2007).

Estas ideas de que las políticas públicas y, por ende, la gestión de las misma, son un elemento clave en el proceso reflexivo o autopoietico¹ del Estado, lo cual nos permite comprender que en el ejercicio de la administración pública encontramos los insumos del éxito o el fracaso de un gobierno. Por eso, es vital reflexionar cómo se vincula el Estado con la sociedad civil, ya que es en este nexo donde se genera la legitimación de la gestión pública, debido a que es en el ejercicio reflexivo de participación cívica, donde se produce un proceso de retroalimentación que permite ir perfeccionando nuestras instituciones.

Este fenómeno de crisis lo observaremos específicamente en el proceso de toma de decisiones del Fondo por la Competitividad e Innovación (FIC)² de la región de Tarapacá. Lo hacemos, porque es el único programa público en la región que posee un grado de autonomía mayor respecto a cómo se toma una decisión en sus dimensiones financiera, técnica y política. Esto permite visualizar el cómo se desarrolla y se reproduce el proceso, a la vez que nos permite detectar los elementos que posiblemente determinan e influyen en el acto de tomar una decisión.

La Región de Tarapacá es una de las quince regiones en las que se encuentra dividido el territorio chileno. Limita al norte con la Región de Arica y Parinacota, al este con Bolivia, al sur con la Región de Antofagasta y al oeste con el océano Pacífico. Cuenta con una superficie de 42 225,8 km² y una población al 2015 de 336.769 habitantes. Está compuesta por las provincias del Iquique y Tamarugal, siendo la capital regional la ciudad de Iquique que, junto con Alto Hospicio, forman el Gran Iquique cuya población alcanza los 279.400 habitantes.

Mapa 1.



La Región de Tarapacá, para efectos del gobierno y administración interior, se divide en 2 provincias:

- a) Provincia de Iquique, cuya capital es Iquique.
- b) Provincia del Tamarugal, cuya capital es Pozo Almonte.

La gobernanza se compone por un intendente y todos los Seremis y Direcciones que están bajo su autoridad, además de los 14 Consejeros Regionales. Entenderemos también, como parte de la gobernanza local, a los representantes de la región en el poder legislativo, ya sean estos Diputados o Senadores.

En Chile, por ser un país centralista, las Políticas Públicas³ se diseñan exclusivamente en Santiago, en regiones sólo se implementan. Esta realidad tiene pequeñas excepciones que están dadas por el intento del centro de compensar el abandono político, administrativo y material que ha generado históricamente hacia las periferias. Uno de los ejemplos más claros de este sentimiento de culpa es la implementación de la ley que permiten a las regiones mineras retener el 5 % de las ganancias de las empresas del cobre.

Es por lo anterior que, en el caso de la región de Tarapacá, el diseño y ejecución de proyectos relacionados con el fortalecimiento de la innovación y competitividad regional, posee una pequeña autonomía, convirtiéndose así en una de las pocas iniciativas que posee un grado de independencia respecto del Estado central, en términos del diseño y financiamiento de una PP.

El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) fue creado el año 2006 y constituye el principal instrumento del Estado para financiar proyectos de investigación, innovación empresarial y emprendimiento, entre otros. A este fondo postulan sólo agencias públicas, universidades estatales y privadas agencias especializadas. Adicionalmente, hay programas implementados a través de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), la Iniciativa Científica Milenio (ICM) y algunos programas del Ministerio de Educación.

La asignación de los recursos provenientes del FIC, es realizada por las agencias mediante procesos de evaluación regional y nacional, externa e interna y en algunos casos (dependiendo del monto involucrado y la envergadura de la iniciativa) se realiza una evaluación por parte de paneles de expertos internacionales. La decisión final la toma un comité de conformación público-privada y representación multisectorial, cuyos miembros son de conocimiento público

Ahora bien, en lo que respecta al diseño metodológico, se aplicará uno de carácter cualitativo, el cual nos permitirá precisar y acotar el problema de investigación. La técnica de recolección de información utilizada será la entrevista semi – estructurada, que se inserta en la estrategia metodológica debido a que nos permite recabar información de primera fuente sobre el proceso de toma de decisión de las políticas públicas de la región.

Las entrevistas realizadas serán analizadas a través de la teoría fundamentada, lo cual significa, extraer pasajes, conceptos o formulaciones “claves” que permitan articular analíticamente la información y el aparataje conceptual. La codificación que se utilizará será la codificación abierta, que nos permite realizar un análisis descriptivo de los datos. Considerando que los actores entrevistados son seres con intencionalidad, es que debemos aplicar esta técnica de análisis.

La presente estrategia metodológica tiene como objetivo intentar captar una hermenéutica profunda de parte del entrevistado. Esta herramienta analítica nos permite visualizar y vincular, dentro del proceso interpretativo, las contracciones simbólicas y significativas de la cultura en que se insertan, para interpretarlas en relación al contexto social y cultural en el cual se desarrollan, es decir, lo que queremos describir es qué especificidades posee el proceso de toma de decisión de una PP en la región, respecto a otras realidades.

Por lo tanto, nuestros objetivos de investigación son:

Objetivo General: Describir el proceso de toma de decisión del Fondo de Competitividad e Innovación FIC de la región de Tarapacá, durante el periodo comprendido entre los años 2014 y 2017.

Objetivo específico 1: Describir los actores que componen el proceso de toma de decisión del Fondo de Competitividad e Innovación FIC, durante el periodo comprendido entre los años 2014 y 2017.

Objetivo específico 2: Describir las estructuras socioculturales formales e informales que norman y pautean el proceso de toma de decisión del Fondo de Competitividad e Innovación FIC, durante el periodo comprendido entre los años 2014 y 2017.

El presente artículo se sustenta en los supuestos teóricos del institucionalismo norteamericano, que posee como uno de su principal exponente a Douglas North⁴. En la región de Tarapacá, según Mayol y Ahumada (2015) en su texto “Economía Política del Fracaso: La falsa modernización del modelo neoliberal”, existe una

crisis de legitimación que se expresa en los distintos ámbitos de la sociedad, pero que tiene su origen en una desvinculación entre las instituciones formales que North define como “aquellas que comprenden las leyes, los reglamentos y los procedimientos gubernamentales” (Evans, 2007), y de las instituciones informales, que la entenderemos como las “ideas, creencias, actitudes y valores de las personas, o sea la cultura de una sociedad” (Evans, 2007).

Para ojos de los institucionalistas americanos, la crisis de legitimidad se origina en el hecho que hay una desvinculación entre los ritmos de desarrollo de las estructuras formales versus la informal, esto queda claro si entendemos que para esta corriente “las instituciones son pautas comunes y predecibles del comportamiento de la sociedad, incluyendo los hábitos de pensamiento y de acción generalmente compartidos” (Evans, 2007).

Como nos planteaba North, esta deslegitimación que planteamos entre los tipos de instituciones son una manifestación del cambio social que toda sociedad en desarrollo debe vivir. El entender cómo funcionan las reglas del juego en una sociedad, es central para poder impulsar políticas públicas capaces de adaptarse a los cambios sociales. Por lo tanto, el proceso de desarrollo de una región o país va a estar dado según el resultado que se dé en “la tensión creativa entre instituciones de gobiernos [formales] y las instituciones de oposición [informales]” (Evans, 2007), es decir el cambio social.

Cuando ambos lados de esta tensión creativa son robustos, el resultado son condiciones óptimas para generar un proceso de desarrollo integral. Cuando un lado tiene problemas, el desarrollo se estanca o se deteriora. Para Evans “sin una gobernanza horizontal y coherente, la resistencia desde abajo no puede conseguir sus fines colectivos, y, a su vez, sin una continua aparición de retos desde abajo, el gobierno se hace inefectivo y predatorio” (Evans, 2007).

El comprender como evolucionan las estructuras y las instituciones socialmente es, en la práctica, un ejercicio de observación de cómo las instituciones formales e informales van estableciendo los distintos tipos de nivel de aceptación entre ellas. Esta dinámica que se da entre este tipo de instituciones, es parte constitutiva de cómo se construyen las bases para generar una dinámica que impulse el desarrollo de una región.

Por eso para North “las instituciones serían las limitaciones ideadas por las personas que dan forma a la interacción humana, éstas reducen la incertidumbre

y proporcionan una estructura a la vida diaria” (Urbano Pulido et al., 2007). A su vez, también las instituciones son las determinantes a largo plazo del desempeño económico y del bienestar social de una nación.

Ahora bien, el proceso de toma de decisión de una política pública de carácter regional, como la que queremos estudiar, se encuentra en el centro de esta tensión creativa descrita más arriba, pero, a su vez, también se encuentra en un proceso de constreñimiento producido por varias estructuras que se producen y reproducen en la institucionalidad. Es decir, la toma de decisión se genera bajo la presión de los criterios de una lógica económico-administrativa, histórico-cultural, y políticas partidistas.

Este desfase al que nos referimos no es más que la capacidad que tiene la burocracia de adaptarse o no al cambio, lo que para el caso que venimos analizando, es generar PDTD que se transparenten acorde a las exigencias de las instituciones informales de la región. Para North el cambio institucional es “un ajuste marginal al conjunto de limitaciones formales e informales que constituyen el marco institucional” (Urbano Pulido et al., 2007).

Ahora bien, la teoría que plateaba North pretendía explicar no solo las instituciones y cómo el cambio institucional afecta al desarrollo económico y social de una región o país. A su vez, también, quería analizar como los factores políticos, administrativos, sociales y culturales determinaban la dinámica dentro de la institucionalidad. Para lograr observar y describir estos elementos, según el autor, hay que estudiar “los sistemas de creencias y el proceso de toma de decisión” (Urbano Pulido et al., 2007).

Por eso nuestro interés es estudiar el proceso de toma de decisión de un programa o proyecto de carácter local que sea reflexionado por el gobierno regional de Tarapacá, que para esta investigación se entiende como un sistema formal.

El enfoque institucional plantea que la sociedad contemporánea es un complejo de instituciones o formas habituales para organizar y regular la conducta de los individuos. En cierto modo, el desarrollo de las instituciones es un “proceso competitivo y su resultado determina qué formas de conducta son aceptadas y aprobadas por la comunidad” (Urbano Pulido et al., 2007).

Este enfoque aborda el proceso de cambio en las instituciones como un principio central en sus reflexiones y lo entiende como un “proceso que está en interacción continua y dinámica con un sistema socio-cultural y político más amplio”. Los

institucionalistas plantean un enfoque histórico cultural de la economía, lo cual nos permite aseverar que el sistema político de una región puede ser muy parecido al resto de las regiones, pero no igual, producto de que se origina a partir de una evolución histórica cultural única que está en continua evaluación.

Es decir, si las instituciones poseen un ADN que se traspasa a la ciudadanía y viceversa, entonces, podemos establecer, al menos teóricamente, la siguiente premisa: las prácticas culturales que determinan la institucionalidad en la región de Tarapacá, corresponden a una triple estructura que posee orígenes disímiles que determinan y coaccionan fuertemente a la institucionalidad local, que se encuentra determinada por tres grandes centros de poder (Estructura histórico – Estructura administrativa- y estructura político partidista), que a continuación pasamos a definir.

Estructura histórico-cultural

La primera estructura que vamos a definir es la histórico-cultural debido a que es transversal a las otras estructuras que venimos planteando, es decir, coexiste con ellas en tiempo y espacio. Los valores y principios de la estructura histórico-cultural responden a prácticas culturales originadas y reproducidas localmente como, por ejemplo, el mayor o menor grado de adaptación a valores como la puntualidad, el orden, la transparencia, etc.

Una de las características centrales del ser humano es que es un ser social, que por voluntad decide vivir en una ciudad o polis. La sociedad surge de un acuerdo racional entre pares, que por interés dan origen a los grupos sociales. Estos grupos geográficamente vinculados van construyendo sistemas de significados para poder entender y domesticar su territorio. En virtud a esta construcción de significados, el ser humano define su mundo, expresa sus sentimientos y forma sus juicios. La estructura histórica-cultural, por lo tanto, constriñe un PDTD basándose en este sistema de significados que son únicos y particulares.

Estructura administrativa

Definiremos a la estructura administrativa como un conjunto de instituciones públicas o privadas que están compuestas por “principios, técnicas y prácticas, cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de

esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puede alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr” (Terry y Franklin, 1986)

Para el caso de la burocracia pública, esta estructura intenta desarrollar su quehacer bajo los principios de la administración transparente, debido a que el origen de su legitimidad y financiamiento es público. Desde este punto de vista, la estructura administrativa constriñe el accionar del Estado de una forma normativa y, por ende, también determina de la misma forma el proceso de toma de decisión de cualquier política pública.

Estructura político-partidista

Cuando nos referimos a estructura de partidos políticos, nos referimos a “una asociación de individuos unidos por compartir intereses, visiones de la realidad, principios, valores, proyectos y objetivos comunes, como alcanzar el control del gobierno para llevar a la práctica esos objetivos” (Duverger, 1957)

En el caso de la región de Tarapacá, esta estructura se caracteriza según nos plantea el sociólogo Bernardo Guerrero, por ser neo-populistas debido a que se define por generar “vínculos rutinarios entre el líder y sus electores” (Guerrero, 1992). Lo central de esta definición, también, radica en que este vínculo rutinario al cual se refiere Guerrero, termina por originar un “clientelismo con las redes de apoyo, que operan a través de asociaciones voluntarias de base” (Guerrero, 1992).

El proceso de toma de decisión de una política pública de carácter regional

La pregunta entonces, es saber cómo se toman las decisiones de política pública en la región. Para responder a esta pregunta, es necesario revisar los distintos modelos conceptuales, que existen en la academia y que dan cuenta de este proceso.

Según el Phd. Mauricio Olavarría Gambi, las características que debe tener un proceso de toma de decisión son las siguientes:

- Es una etapa del proceso de política pública que sigue a la construcción de la agenda pública y la agenda de decisiones, por esto involucra elegir una alternativa dentro de un número relativamente pequeño de opciones; la decisión puede alterar o mantener el statu quo;
- Implica tomar una opción política, es decir, satisfacer unos intereses sobre otros,

cuestión que crea ganadores y perdedores. Muchos debaten, pero pocos deciden. Los que deciden son quienes ocupan los cargos formales de poder en el Estado. El presidente en el poder ejecutivo o las cámaras en el poder legislativo, según sea una ley o un acto administrativo presidencial.

- Las decisiones deben cumplir con las formalidades señaladas en la institucionalidad del país en la constitución, leyes y/u otras normas.

El denominador común de esta serie de características es que “los procesos de toma de decisión serán distintos unos de otro según el grado de racionalidad que se use en el proceso mismo de toma de decisión”. Los siguientes modelos de decisiones que a continuación presentamos, reflejan los distintos niveles de racionalidad a los que nos hemos referido:

Modelos teóricos del proceso decisional

El modelo racional

Este modelo surge desde el análisis económico y luego se expande a otras áreas. En su versión más pura “este modelo señala que los actores se comportarán de una manera que el resultado de la acción les permita maximizar su utilidad” (Olavarría Gambi, 1997).

Conforme a este enunciado hay un modelo racional de toma de decisiones que incluye una secuencia de pasos que los actores buscarán seguir:

- Se establece un objetivo en relación a un cierto problema (que lo resuelva).
- Las alternativas que resuelven el problema son enunciadas y analizadas.
- Las consecuencias de cada alternativa son identificadas y la probabilidad de su ocurrencia, estimadas.
- La alternativa que más cercanamente resuelve el problema al menor costo es la que se implementa.

Según Olavarría Gambi, esta secuencia de pasos supone y asegura que “quien toma la decisión no estará influido por cuestiones subjetivas, dispone de la información suficiente y adecuada y que los criterios que guiarán la decisión son objetivos y conocidos” (Olavarría Gambi, 1997). Para el caso de esta región y siguiendo a autores como Guerrero “este nivel de racionalidad tan pura no ha terminado por establecerse por diversos motivos, como por ejemplo la tardía anexión del territorio

por parte del Estado-nación, la extrema lejanía de la región respecto del centro del poder administrativo y por el proceso de chilenización que a pesar de su duración, nunca ha terminado de consolidarse” (Guerrero, 1992).

El modelo de racionalidad limitada

El modelo de la racionalidad limitada se inicia con una crítica al modelo racional. Herbert Simón, su creador, argumenta que es “imposible que un solo individuo alcance un alto nivel de racionalidad, porque el número de alternativas es tan grande, y la información que debe recopilar para evaluarlas es tan vasta, que no es posible alcanzar una idea de racionalidad completa” (Olavarría Gambi, 1997).

Es por eso que este modelo plantea que los tomadores de decisión están sujetos a severos constreñimientos y que es casi imposible poder usar la razón en el momento de tomar una decisión. Por lo tanto, este modelo se ubica en una dimensión normativa. Los autores que siguen este modelo son “Meny y Thoenig (1992) [quienes] señalan que los tomadores de decisión se enfrentan a situaciones en las que la información es escasa, los criterios de decisión que se disponen son restringidos, difícilmente tienen la capacidad suficiente para identificar todas las alternativas posibles y la necesidad de decidir desencadena en ellos una tensión psicológica que puede llevar a quienes deciden a no reconocer preferencias sociales o que afloraren sus subjetividades” (Olavarría Gambi, 1997).

El modelo incremental

El modelo incremental se basa en el enfoque de Charles Lindblom, descrito en su famoso artículo “*The Sciences of Mouding Through*”. Lindblom argumenta que las decisiones que se adoptan generan situaciones que difieren sólo marginalmente de la ya existente, por lo que los cambios del status quo no pueden ser otra cosa que incrementales (Olavarría Gambi, 1997).

Según este modelo existen dos métodos para tomar una decisión. El primero es llamado “racional-comprensivo” y el segundo “comparaciones limitadas sucesivas”. El autor, como cita Olavarría, dice que “el análisis racional sería adecuado para resolver temas menores, en tanto, el análisis de comparaciones limitadas sucesivas sería lo que da origen a las decisiones políticas” (Olavarría Gambi, 1997).

En el método racional lo importante y central es establecer los objetivos y luego

alcanzarlos. En cambio, el método de comparaciones limitadas sucesivas, se desarrolla implementando un proceso de toma de decisión basado en un acuerdo entre los actores que toman la decisión.

El modelo del “tarro de basura” o de la irracionalidad

Las características centrales que posee este modelo son:

- a) Preferencias difusas, que hacen referencia a que las personas u actores que toman una decisión no expresan abiertamente sus intereses.
- b) Tecnología organizacional difusa, que no entiende de manera correcta los procesos organizacionales.
- c) La participación fluida consiste en que los miembros de la organización se involucran en los diversos temas en discusión en la organización, dependiendo de sus intereses y disponibilidades.

En síntesis, y en base a los modelos teóricos planteados, en la región de Tarapacá el proceso de toma de decisión de una política pública se desarrolla aplicando una mezcla de varios de los modelos. Primeramente, el PDTD intenta ser racional, por eso es constreñido por una estructura administrativa que, a su vez, responde a un modelo racional que se basa en el supuesto de que “las personas desarrollan conductas que les permitan maximizar su bienestar y prescribe que la decisión de política pública deberá optar por aquella alternativa que presente el mayor beneficio social neto” (Olavarría Gambi, 1997). Al mismo tiempo, y en especial en el caso que analizamos, los tomadores de decisión también se inclinan por una alternativa en base a la irracionalidad o racionalidad ilimitada ya que, por lo complejo de la sociedad y sus problemáticas, no son capaces de reflexionar en el gran número de decisiones que deben tomar. Esta evidente restricción los obliga a recurrir a otro tipo de estructuras. Es en este punto donde la estructura histórico-cultural, comienza a constreñir o determinar el proceso según elementos no necesariamente racionales.

En la región, del mismo modo, se desarrolla otro modelo de toma de decisión de forma simultáneamente a los ya presentados. El modelo incremental se caracteriza por considerar que las transformaciones que las decisiones puedan ocasionar al status quo, se basan en un cálculo político. Como es sabido, el Estado y su accionar

posee un componente político partidista que determina tanto el proceso de toma de decisión, como la conformación de una agenda y otros aspectos de la gestión y política pública, tal cual nos plantea Olavarría: “la toma de decisión es una etapa del proceso de la política pública que sigue a la construcción de las agendas pública y de decisiones” (Olavarría Gambi, 1997).

Es, por estas razones, que creemos que cada uno de los consejeros regionales de la región de Tarapacá serán determinados por elementos políticos, como todo lo que involucra a una PP con los sesgos que esto conlleva. Pero no sólo cuestiones de política partidaria se reproducen en este espacio de decisión. También responden a estructuras administrativas y culturales. En este punto debemos precisar que en Tarapacá y según lo que Bernardo Guerrero nos plantea, para entender al norte grande debemos comprender tres claves centrales: “los sectores populares habitan el territorio por medio del comer, el bailar y el rezar, es decir, configuran su quehacer cotidiano respecto al calendario de las fiestas religiosas, (la Tirana, San Lorenzo las más populares) y los carnavales ancestrales (baile y comida)” (Guerrero, 2004). Por eso, cualquier decisión que desee estar en línea con el territorio deben respetar mínimamente, estas claves culturales. Por ende, el proceso de toma de decisión de Tarapacá se ve determinado por estas estas estructuras.

Resultados

A continuación, se realizará el análisis de las entrevistas semi-estructuradas. Se aplicaron nueve entrevistas a distintos tomadores de decisión de la región de Tarapacá, mayormente a los que tienen directa relación con el proceso del Fondo de Competitividad e Innovación (FIC). Además, se entrevistó a los tomadores de decisión que participan de forma no tan directa, pero que influyen en el proceso decisonal, tales como los senadores y diputados que representan a la región.

De los catorce consejeros regionales, se logró entrevistar a seis pertenecientes a distintas consignas políticas. A todos ellos se les contacto vía la plataforma de transparencia, por medio de la cual se les solicitó una entrevista. Éstas duraron alrededor de 60 minutos, y se realizaron entre marzo y diciembre del 2017. Las conversaciones fueron grabadas y los tópicos que se trataron fueron los siguientes: ¿cómo se toma una decisión en la región?, ¿quiénes participan en el proceso?, ¿qué

rol juegan los diversos actores en el espacio decisional de región?, A continuación, se expone cuadro de los Consejeros Regionales entrevistados:

Tabla 1.

Nombres	Partido	Tendencia Política
Rubén Berrios Camilo	Nueva Mayoría para Chile PS e Independientes	Izquierda
Luis Carvajal Veliz	Nueva Mayoría para Chile PS e Independientes	Izquierda
Franitza Mitrovic Varela	Desarrollo del Norte	Regionalista
Haroldo Quinteros	Desarrollo del Norte	Izquierda
José Miguel Carvajal	PPD	Izquierda
Isidoro Saavedra Contreras.	Nueva Mayoría	Izquierda

A su vez, se entrevistó a dos diputados de la región. Fue imposible entrevistar a los senadores debido a que en el periodo que se solicitó la entrevista, éstos enfrentaban problemas judiciales. A continuación, cuadro de los dos diputados entrevistados:

Tabla 2.

Nombres	Partido	Tendencia Política
Renzo Trisoti Martinez	Unión Democrática Independiente	Derecha
Hugo Gutierrez Galvez	Partido Comunista	Izquierda

Análisis del objetivo número 1

En este sentido, y luego de analizar las entrevistas (en su primer momento de análisis y codificación abierta), los principales hallazgos que encontramos en los discursos de los entrevistados fueron que, en la región, existen principalmente tres actores que con mayor o menor grado participan en el PDTD⁵, estos son:

- a) El actor público o Estatal.
- b) El actor privado.
- c) El actor público-municipal.

Uno de los principales actores detectados fue el Estado, el cual fue definido por los propios entrevistados como **“todo tomador de decisión que tenga una inferencia directa o indirecta en el proceso decisonal y que, a su vez, sea parte de la gobernanza local”**. (Entrevistado número 8, Diputado de la república, por la región de Tarapacá, Hugo Gutiérrez, mayo del 2017). En el caso específico, que estamos analizando, nos referimos a las 14 Consejeros Regional, junto a los operantes en el poder legislativo y los jefes de servicios.

El segundo actor detectado es el actor privado que los entrevistados entienden como **“toda aquella persona natural o jurídica, que esté inscrito en el mercado público y, por tanto, habilitado para establecer un vínculo monetario con el Estado. Además, toda aquella empresa que haya realizado o realice aportes públicos o privados a las campañas electorales.”** (Entrevistado Numero 7, Consejero regional; Haroldo Quinteros, 22 de marzo del 2017).

Los entrevistados también realizan una diferencia entre actor público y actor municipal. Para ellos el actor municipal está compuesto por **“todos los tomadores de decisiones cuya injerencia está focalizada al ámbito municipal”**. En cambio, cuando hablan de actores públicos, se refieren a **“los tomadores de decisiones públicas que son parte del Gobierno Regional y, por tanto, su injerencia es de carácter regional”**. (Ex consejera Regional y actual candidata a Diputa por la región de Tarapacá, M, Mitrovich, diciembre del 2016).

Otro actor central que es detectado por el análisis y que participa en el proceso de toma de decisión en la región de Tarapacá, es el sector privado. Esto se puede evidenciar en el siguiente extracto de entrevista: **“Bueno este país es capitalista jajá y neoliberal, el Estado es muy pequeño y solo cumple con un rol fiscalizador. Es el privado quien termina ejecutando la mayoría de las PP”**. (Entrevistado número 7, Consejero regional; Haroldo Quinteros, 22 de marzo del 2017). De esta cita podemos inferir el siguiente análisis: El sector privado juega un rol importante en el ciclo de PP porque que existe un modelo económico que privilegia el accionar de un privado por sobre el Estado.

El fragmento de entrevista que viene a continuación reafirma lo planteado y también nos muestra otro matiz, pues nos indica claramente que es el Estado el encargado de reproducir la lógica centralista en el proceso de toma de decisión **“Las políticas públicas son diseñadas por el ejecutivo, y ese es él quien la extiende a nivel nacional y luego las convierte en políticas públicas regionales”** (Entrevistado

número 8, Diputado de la república, por la región de Tarapacá, Hugo Gutiérrez, mayo del 2017).

En otra cita en cambio se afirma el carácter mixto que posee el modelo económico y, por lo tanto, la forma de diseñar políticas públicas y tomar decisiones **“Bueno yo creo en las economías mixtas, en que el Estrado no sea dueño de todas las empresas, pero sí de las básicas de las principales”, por eso es el Estado quien debe diseñar y ejecutar las PP” (Entrevistado Numero 7, Consejero regional; Haroldo Quinteros, 22 de marzo del 2017).**

El tercer actor de importancia que tiene este proceso, lo identificamos con el “Sorismo”⁶. Como nos plantea la próxima opinión **“Bueno o malo, odiado o querido, si hay un líder local que, yo creo, toma decisiones es Jorge Soria” (Entrevistada número 3, ex Consejera Regional y actual candidata a Diputa por la región de Tarapacá, M, Mitrovich, diciembre del 2016).**

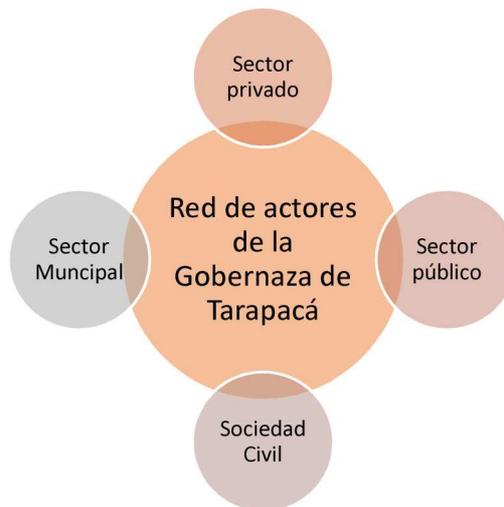
A continuación, exponemos las respuestas individuales de cada entrevistado en relación a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los actores que participan en el ciclo de las PP de la región Tarapacá?:

Tabla 3.

	¿Cuáles son los Principales Actores, en la PP local?	
	Nombres	
1	Rubén Berrios Camilo	El Estado
2	Luis Carvajal Veliz	El Estado
3	Franitza Mitrovic Varela	Municipio y el Estado
4	Aroldo Quinteros	El Estado
5	Jose Miguel Carvajal	El Estado y el Privado
6	Isidoro Saavedra Contreras	El Estado
7	Hugo Gutiérrez Galvez	El Estado
8	Jose Avalos A	El Estado y el Privado

Del cuadro podemos resaltar que para la mayoría de los entrevistados el mayor partícipe del ciclo de las PP regionales es el Estado, seguido del privado y en menor medida el municipio. Sorprende que uno de los principales actores del ciclo sea el privado ya que, por las características de la política pública que se desarrolla en Chile, el privado sólo ejecuta, pero nunca diseña una PP.

Figura 1.



El presente mapa de actores nos muestra cuál es la red de actores que componen la gobernanza de la región, la cual está compuesta por el sector público, representado por el Estado, el sector privado y también el sector municipal. El tipo de relación que se establece entre ellos, es de cooperación principalmente y, por ejemplo, entre el sector público (Gobierno regional) y el privado. No es así entre el sector público municipal y el privado; entre ellos se da una relación más bien de desconfianza.

Ahora bien, el tipo de relación que establece el Estado como actor central del ciclo de PP de carácter regional con los otros actores, es de tipo relacional de cooperación y se materializa a través del sistema de concesiones público-privado. Respecto a la relación existente entre el actor público y el privado, actualmente existe un fuerte cuestionamiento sobre la real capacidad de fiscalización que posee el primero sobre el segundo, y el grado de independencia de ambos actores en diseñar y ejecutar una política pública regional. A nivel regional, el Estado central tiene una relación de no cooperación con el sector público municipal, tal y como lo muestra el esquema que presentamos más arriba.

La relación que se establece entre el actor estatal y el privado, para el caso del proceso de toma de decisión del FIC de Tarapacá, se define de cooperación y se establece como frecuente, debido principalmente a que este fondo, aunque es estatal, también financia a instituciones privadas. La única exigencia que se

establece es que hayan presentado iniciativas de interés público.

Esta relación, que establece el Estado y el privado como actores centrales del ciclo de PP, se explica básicamente y, cómo lo expone uno de nuestros entrevistados, en el hecho que el actual modelo de políticas públicas es subsidiario del sector privado. Según el diputado Gutiérrez, esto se produce, porque tenemos **“Un modelo económico que entrega el cuidado de varios derechos, que supuestamente los privados garantizan, pero finalmente no llega a ocurrir. Como se estima que el modelo extractivo–rentista genera apropiación de la sobre-utilidad, es lo que realmente tenemos acá. Todo este proceso que describo explica que existe un ordenamiento político económico que es el que determina a las políticas públicas en Chile” (Entrevistado número 8, Diputado de la república, por la región de Tarapacá, Hugo Gutiérrez, mayo del 2017).**

Análisis del objetivo número 2

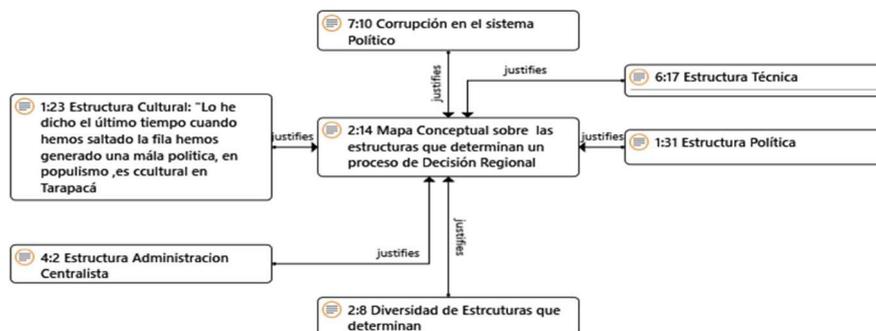
Ahora bien, en relación al objetivo específico 2 el cual hace referencia al ejercicio analítico de “describir las estructuras socioculturales formales e informales que norman y pautan su accionar, a partir de la descripción del proceso de toma de decisión del Fondo de Competitividad e Innovación (FIC), durante el periodo entre el 2014 y el 2017.

En nuestro primer momento analítico de codificación abierta, encontramos como principales hallazgos, y luego de analizar las entrevistas, que los principales conceptos que determinan el proceso de decisión del fondo FIC son:

- a) Elementos culturales
- b) Elementos de política partidista
- c) Elementos del centralismo imperante
- d) Elementos de la lógica del mercado
- e) Estructura técnica
- f) La corrupción

V.4. Esquema analítico número 4: “mapa conceptual sobre las estructuras que determinan el proceso de toma de decisión de una política pública regional.”

Figura



En el esquema analítico, exponemos los principales hallazgos que encontramos, respecto a que elementos son sustanciales en el proceso de toma de decisión del Fondo de Competitividad e Innovación (FIC). El principal descubrimiento que identificamos es que existen estructura que determinan el proceso como tal. En el mapa que presentamos detectamos 5; La estructura administrativa centralista, política, cultural, política y técnica. Además, el mapa nos muestra el tipo de relación que existen entre ellas, posteriormente párrafos más bajo, se explica más detalladamente esas relaciones.

Para analizar el presente objetivo debemos tener en cuenta que cualquier proceso de toma de decisión no es inocuo, sino que responde a diversos elementos que están inmersos en el contexto en que está situada la institución. Estos elementos, los cuales están presentes como factores centrales y que influyen en este proceso, tienen diversos orígenes e intereses.

Los elementos a los cuales nos referimos, son parte constituyente de las estructuras que están definidas en el capítulo teórico de esta investigación. Estas estructuras funcionan y se reproducen en el caso del Fondo de Competencia e Innovación de la región de Tarapacá. Según lo detectado en las entrevistas realizadas, por medio de la coacción se influencia la autonomía, no a las instituciones directamente, sino que a los tomadores de decisiones locales. En el caso específico de esta investigación, tienen relación con las estructuras administrativo-centralistas, político-partidista, estructuras económicas y estructuras culturales.

Las anteriores estructuras se manifiestan de forma paralela, ya que por lo general son acciones no reflexivas que tienen que ver con el proceso de rutinización o agencificación que se da entre el sujeto y la estructura.

Los tomadores de decisión, en el acto de tomar una decisión, se ven influenciados por ciertas estructuras, que para los entrevistados son naturales. Por ejemplo, uno de ellos nos dice que **“Los que tomamos decisiones somos guiados por nuestros valores y costumbres, o sea por razones políticas y culturales. Esto debe ser así, o si no ¿cómo? (Entrevistado número 7, Consejero regional; Haroldo Quinteros, 22 de marzo del 2017).**

Para otros en cambio, esta determinación no es tan inconsciente, pero en ningún caso deja de ser real **“Nosotros con suerte podemos pensar en priorizar alguna decisión, pero no podemos decidir, porque los Gore no hacen proyectos, no diseñan nada y no deciden nada. Sólo un 10% de la plata que llega a la región, la administra el Gobierno Regional.” (Entrevistado número 2, Consejero regional; Rubén Berrios, 14 de diciembre del 2017.**

Mientras, para algunos, este proceso es mucho más consciente y real, como lo deja de manifiesto el siguiente entrevistado **“Sin embargo yo creo que, aunque muchos proyectos vienen definidos a nivel central, uno debe responder a condiciones locales, porque se trabaja para la gente de esta región”. (Entrevistado número 3, ex Consejera regional; Franitza Mitrovic, 07 de abril del 2017).**

El fondo FIC es el espacio donde cualquier político emergente de la región busca consolidar su carrera política, es decir, hacerse conocido, y para eso debe demostrar capacidad de gestión. La forma que tiene para hacerlo es decidir y votar por tal o cual proyecto o iniciativa, y luego, apropiárselo en términos políticos, para que los éxitos de ellos se vean ante la sociedad como propios.

Este punto es un denominador común de las mayorías de los entrevistados. Para ellos el centralismo⁷ es el causante de su invisibilidad como líderes locales, debido a que al no poder tomar decisiones no pueden mostrar gestión **“Creo que las decisiones nunca se toman acá, vienen tomadas desde el centro, esa es la verdad. Seguirle el amén a los de Santiago, nos pasa la cuenta como políticos, porque la gente cree que no hacemos nada”. (Entrevistado Numero 7, Consejero regional; Haroldo Quinteros, 22 de marzo del 2017).**

“Uno toma una decisión pensando en la gente de acá, pero siempre choca con la que dicen en Santiago y ellos son los que mandan. Uno no puede hacer nada”. (Entrevistado número 3, ex Consejera regional; Franitza Mitrovic, 07 de abril del 2017).

Como se puede observar en estas citas, los tomadores de decisión de ámbito regional no tienen ninguna incidencia sobre qué proyectos o programas se van a financiar e implementar. Solo pueden mostrar algún tipo de gestión política por medio de la jerarquización de las iniciativas que buscan financiamiento.

Discusión y Conclusiones

Los principales actores que componen el sistema político de la región de Tarapacá provienen en su totalidad del sector público y privado. En este punto debemos aclarar que los tomadores de decisión que representan al sector público, y forman parte del sistema político, intervienen de forma directa en las dos modalidades de financiamiento que tiene este fondo. Cuando se realiza, tienen injerencia por medio del financiamiento vía convenio a organismos públicos y corporaciones, como CORFO, SERCOTEC, etc. También en el financiamiento y selección de proyectos que se realizan bajo la modalidad de concurso público abierto a Universidades Públicas o centros de investigación acreditados por el Estado.

El actor privado, al menos en la región, sólo cumple funciones en la etapa de ejecución de alguna política pública. Aunque encontramos indicios de que cumplen algún rol en el diseño de políticas públicas, a menos a nivel local no encontramos evidencia suficiente que nos permita concluir de forma contundente esta situación.

Otro gran participante del ciclo de políticas públicas a nivel local, es el sector público-municipal que actúa tanto en el diseño, como en la ejecución de PP, ejecutando algún programa que forme parte de políticas públicas nacionales. Este actor posee relaciones de conflicto con el Estado central, representado éste en el Gobierno regional. Este factor es el elemento clave que ha caracterizado, en el último quinquenio, a la gobernanza local y se ve reflejado en el estancamiento de las grandes iniciativas que beneficiarían el desarrollo de la región.

En definitiva, podemos concluir que los actores que componen el sistema político regional que tienen alguna injerencia en el proceso de toma de decisión de la misma son tres: el sector público, que se dividen en elegidos democráticamente (Consejeros

Regionales) y los designados (Intendente, Gobernadores y Seremis), el sector privado y el Estado.

El tipo de relaciones que establecen entre ellos son, en su mayoría, de cooperación y complementariedad. Esto en el poco espacio de gestión pública que la administración centralista les permite. La única excepción es la relación de conflicto que existe entre el Gobierno Regional y el sector municipal.

En el caso de la toma de decisión del Fondo para la Competitividad e Innovación (FIC), podemos concluir que el proceso de toma de decisión no es un acto que se encuentre totalmente objetivado, o en donde la razón técnica instrumental determine en plenitud el proceso de tomar una decisión. Por el contrario, el proceso en sí, está sujeto a variados tipos de influencias políticas, técnicas y culturales, que tienen su origen en la naturaleza misma del espacio decisorial que analizamos, debido a que es un organismo político que, además, está inserto en un espacio geográfico que determina su proceso decisorial.

En relación al objetivo número dos, podemos concluir que los tomadores de decisión de Tarapacá están constreñidos al momento de cumplir su función por varias estructuras: la política partidista, la lógica administrativo-centralista y lo histórico-cultural. Las tres intervienen en diferentes momentos del acto racional de tomar una decisión. Estas estructuras sociales, como ya definimos en el capítulo teórico de esta tesis, determinan el accionar ya que presionan al tomador de decisión.

En la práctica, estas estructuras operan por medio de la presión del poder demostrar gestión pública. Por eso, y dependiendo del ambiente político, de forma consciente e inconsciente se usan distintas formas de tomar una decisión. A veces, cuando quieren demostrar que las decisiones que se toman son técnicas, se usa el modelo racional. A su vez, de forma paralela, también pueden usar el modelo "Tarro de basura", que es un modelo que al ser menos racional que otros permite tener contacto con las demandas del pueblo. A este modelo algunos entrevistados lo llamaban el "político gestor".

Principales conclusiones para el objetivo general del artículo

Una de las principales conclusiones respecto al objetivo general de la investigación es que el proceso de toma de decisión en el Fondo de Competitividad e Innovación (FIC), es un proceso que no está totalmente objetivado, es decir existen algunas

normas racionales que se desarrollan en el proceso, pero en el día y día, las decisiones se toman más bien bajo el modelo de “Tarro de basura”, que no es más que la implementación del populismo en la gestión pública.

Lo anterior sucede porque, al ser Chile un país centralista, los políticos locales no tienen espacios para poder mostrar su gestión individual como políticos, así que prefieren actuar por omisión e interés y tomar decisiones pensando en el pueblo y, por tanto, en su futuro político.

Notas

- 1 | (Autopoyesis) La autopoyesis o autopoiesis es un neologismo un sistema capaz de reproducirse y mantenerse por sí mismo. Fue propuesto en 1971 por los biólogos chilenos Humberto Maturana y Francisco Varela en 1972 para definir la química de auto-mantenimiento de las células vivas.
- 2 | El Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC) fue creado el año 2006 y constituye el principal instrumento para dotar de nuevos y mayores recursos los distintos esfuerzos que el Estado realiza en torno a la innovación.
- 3 | En adelante PP.
- 4 | Economista e historiador estadounidense, galardonado con el Premio Nobel de Economía en 1993 junto a Robert Fogel por su renovación de la investigación en historia económica, a partir de la aplicación de técnicas cuantitativas para explicar los cambios económicos e institucionales.
- 5 | Proceso de Toma De Decisión
- 6 | Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (sin fecha) Jorge Alejandro Soria Quiroga. Reseñas Bibliográficas. Recuperado el 19 de Enero de 2017, de https://www.bcn.cl/historiapolitica/resenas_parlamentarias/wiki/Jorge_Alejandro_Soria_Quiroga
- 7 | Sistema político o administrativo que defiende la acumulación de las funciones de gobierno o de administración en un solo poder central, sin dejar ninguna competencia a poderes periféricos o locales. Que el caso de Chile se manifiesta el poder (Financiero, administrativo, económico), que tiene Santiago por sobre las otras ciudades y regiones del País.

Bibliografía

- De Sousa Santos, B. (2013) *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Santiago de Chile. LOM.
- Duverger, M. (1957) *Los partidos políticos*. México. Fondo de Cultura.
- Evans, P. (2007) *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá, Colombia. Gente Nueva.

Guerrero, B. (2004) Bailar, jugar y desfilan: la identidad cultural de los nortinos. Revista de Ciencias Sociales (CI), (14), 71-83.

Guerrero, B. (1992) Las Venas de Mi Ira Jorge Soria Quiroga. Iquique, Chile. Jote Errante.

Mayol, A. y Ahumada, J.M. (2015) Economía Política del Fracaso: "La falsa modernización del modelo neoliberal". En: Mayol, A y Ahumada, JM, Economía Política del Fracaso: "La falsa modernización del modelo neoliberal. (pp.17- 18). Santiago, Chile. Florencia Velasco.

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992) Las políticas públicas. Barcelona, España. Ariel.

Olavarría Gambi, M. (1997) Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Santiago, Chile. Universidad de Chile.

Pinto, A. (1981) Chile: El modelo ortodoxo y el desarrollo nacional. El Trimestre Económico, 48(192), 853-902.

Terry, G. y Franklin, S. (1986) Principio de la Administración. DF, México. Continental.

Urbano Pulido, D.; Díaz Casero, J.C. y Hernández Mogollón, R. (2007). Evaluación y principios de la teoría económica institucional. Una propuesta de la aplicación para el análisis de los factores condicionantes de la creación de empresas. Investigaciones Europeas De Dirección y Economías de la Empresa, 13(3), 183-198.