

FLACSO

INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA DESCONCENTRADA Y GOBERNANZA TERRITORIAL EN CHILE: DESAFÍOS PARA UN DESARROLLO TERRITORIAL EQUITATIVO

M. Ignacia Fernández G.
Diciembre de 2009

El trabajo que se presenta a continuación busca discutir el aporte de los gobiernos subnacionales en Chile a los procesos de gobernanza y desarrollo territorial, desde una mirada que promueve la necesidad de profundizar la descentralización no sólo por el impacto de las cuestiones administrativas y financieras a la modernización del Estado, sino más fundamentalmente por su potencial para el desarrollo y la democratización. Desde esta perspectiva, se comienza por presentar la División Político Administrativa del país y se describen las coordenadas generales del proceso de descentralización chileno durante los últimos años, con énfasis en la incorporación de nuevas temáticas de diagnóstico, análisis y formulación de políticas relativas a la necesidad de conformación de una masa crítica regional. La segunda sección profundiza en el análisis concreto de experiencias de desarrollo territorial y su contribución a la gobernanza pública, tanto desde el punto de vista de los esfuerzos que ha realizado la institucionalidad pública en esta dirección como desde la iniciativa de los actores locales por articularse con redes institucionales a nivel regional y nacional. El trabajo termina relevando algunos temas de debate, a partir de la constatación de las dificultades que enfrentan los esfuerzos institucionalizados por innovar con enfoques territoriales que desafían la lógica tradicional de gestión pública regionalizada.

En Chile, tanto los procesos de concertación de actores como el desarrollo de enfoques conceptuales para el diseño de políticas públicas con criterios de gobernanza y desarrollo territorial, son incipientes y se encuentran con la dificultad adicional de toparse con una estructura de toma de decisiones y asignación de recursos de carácter más bien centralizada. Veremos, sin embargo, que aunque con resistencias y demoras, han comenzado a darse pasos sostenidos en dirección a ampliar estos espacios, sea por la vía de la descentralización formal o sea por la vía de construcción de acuerdos de cooperación y articulación entre actores públicos y privados, dentro de los márgenes que impone la institucionalidad existente.

Para efectos de los análisis que se realizan a continuación entenderemos por gobernanza una especial forma de relación entre gobernantes y gobernados, que se sustenta en la participación, contribuyendo a la disminución de la brecha entre la oferta pública y la demanda social, al control social y transparencia de la acción pública, dotando de mayor gobernabilidad y democracia a la acción del Estado y su gobierno. Se trata, en consecuencia, de un estilo de gobierno que asume que el desarrollo es resultado de la acción de distintos actores que intervienen e interactúan en la arena económica, social y política, bajo el supuesto que los procesos de desarrollo requieren de una inteligencia concertada, basada en una cierta coherencia de análisis, objetivos y visiones de

los actores que intervienen sobre factores que condicionan, ya sea limitando o generando oportunidades nuevas para este tipo de procesos.

Como señala Fernández (2009) la articulación de actores para la gobernanza no sólo requiere de este tipo de coherencia, sino de su traducción en acciones concertadas de distintos alcances que afectan los procesos de planificación y gestión. La articulación puede ser horizontal y/o vertical y dar curso a diversos arreglos institucionales, de carácter más unilaterales (intra-estatales) o más democráticos y multilaterales, abiertos e inclusivos de la sociedad civil, de instituciones productivas o de mercado. En estos últimos el rol del Estado es clave para aportar una cierta direccionalidad en función de intereses públicos y de resguardo del bien común, velando por la inclusión de los intereses de las mayorías con menos poder.

Entendida desde esta perspectiva amplia, la gobernanza propone entonces, un vínculo con el fortalecimiento de la democracia y los procesos de descentralización, en la medida en que releva la potencialidad de los espacios colectivos de deliberación entre la institucionalidad pública y los habitantes de un territorio, para que éstos influyan sobre las políticas e instrumentos públicos que diseñan las instituciones centrales, generando adaptaciones pertinentes a los entornos territoriales, situando en la agenda político-administrativa problemas y soluciones que no son dimensionados por el centro que toma decisiones.

La Unión Europea (2001) destaca cinco principios que constituyen la base de una buena gobernanza, estos son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. A partir de estos principios, De la Maza (2009) nos propone comprender la gobernanza como: a) la ampliación y pluralización de los actores de lo público, a causa de las transformaciones sociales e institucionales, incluyendo el Estado y “lo público no estatal” (Cunill, 1997); b) el conjunto de procesos y arreglos institucionales conducentes a la coordinación de dichos actores; c) la construcción de metas comunes, definidas colectivamente, no predeterminadas por uno de los actores o participantes de manera exclusiva; y d) un tipo de respuesta efectiva y coherente a la complejidad del entorno.

1. ANTECEDENTES: DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN CHILENO

De acuerdo con la Constitución Política de la República “el Estado de Chile es unitario (...) Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley” (Artículo 3, Reforma Constitucional 1991).

El país se divide en quince unidades territoriales llamadas regiones, a cargo de un Intendente, las que a su vez se dividen en 52 provincias, a cargo de un Gobernador, y éstas en Comunas, cuya administración recae en una Municipalidad, encabezada por un Alcalde y un Concejo Municipal. En la actualidad en el país existen 345 municipios.

La región se constituye como una unidad territorial con características geográficas e intereses económico-sociales y culturales relativamente semejantes. En la región se superponen dos líneas

de gobierno y administración, ambas a cargo de un Intendente Regional nombrado por el Presidente de la República y, por lo tanto, de su exclusiva confianza:

- En materia de Gobierno Interior, el Intendente ejerce como el agente natural e inmediato del Presidente y le corresponde velar por cuestiones de orden público, seguridad, extranjería, entre otras, en conformidad con las orientaciones e instrucciones que le son impartidas directamente o a través del Ministerio del Interior. El Intendente debe coordinar también la labor de las Secretarías Regionales Ministeriales, representantes de los ministerios en la región.
- En materia de Gobierno Regional la administración superior de cada región corresponde al Gobierno Regional (compuesto por el Intendente como órgano ejecutivo y por el Consejo Regional), orientado al desarrollo social, cultural y económico de ella. Para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y atribuciones privativas. El Consejo Regional presidido por el Intendente, está dotado con facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Éste representa el medio a través del cual la comunidad participa en la búsqueda del desarrollo de la región.

La unidad territorial en que se divide la región es la provincia, que se caracteriza por presentar un destino productivo característico y predominante. El gobierno y administración superior de la provincia reside en el Gobernador, subordinado del Intendente y de exclusiva confianza del Presidente de la República. Le corresponden funciones de gobierno interior, así como la supervigilancia de los servicios públicos existentes para la administración de la provincia.

Finalmente, la unidad territorial en que se divide la provincia para efectos de su administración local es la comuna, cuya administración reside en la Municipalidad constituida por el Alcalde y el Concejo, ambos elegidos por votación popular. Definidas como corporaciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas, la municipalidad representa la instancia más cercana de encuentro entre la ciudadanía y sus autoridades. En cada comuna existe además un Consejo Económico y Social Comunal compuesto por representantes de la comunidad local organizada. Es un órgano de consulta de la municipalidad cuyo fin es asegurar la participación de las organizaciones comunitarias en el devenir de la comuna.

1.1. Avances en materia de descentralización

En Chile las competencias se concentran mayoritariamente en el nivel central de la administración pública y su ejercicio se realiza mediante órganos desconcentrados en el territorio. Dichas competencias se encuentran distribuidas de acuerdo a un modelo de distribución por materias específicas, predominantemente sectoriales, como fomento productivo e infraestructura, entre otras.

Los esfuerzos recientes de profundización de la descentralización han estado puestos en avanzar progresivamente en la modificación de dicho modelo de distribución competencial, a través de un

cambio en la institucionalidad pública regional. El diseño propuesto busca re-dibujar las relaciones que en la actualidad típicamente se dan entre las instituciones del gobierno central y los gobiernos regionales y, establece para las regiones una estructura más acorde a sus desafíos, definiendo las competencias necesarias para asegurar su cumplimiento. Como resultado de este proceso se espera contar con un nuevo modelo institucional regional, caracterizado por dos diferencias sustantivas respecto del modelo regional actual: (i) la democratización del órgano representativo –el Consejo Regional- a través de la elección directa de los consejeros regionales; (ii) la ejecución de nuevas funciones y atribuciones de parte del Gobierno Regional, a través de un proceso de transferencia de competencias que busca dotar a los gobiernos regionales de las herramientas necesarias para la adecuada conducción del territorio.

Una buena apelación conceptual para explicar el sentido de la reforma emprendida es la de “gobierno en red”, entendida como una “condensación del gobierno relacional y territorial” asociada a las redes verticales y horizontales de gobierno (SUBDERE, 2009). Como señala Fernández (2009) esta noción apunta a nuevas formas de interrelaciones gubernamentales, que buscan contribuir a un mejor equilibrio de poder y responsabilidades entre los distintos niveles, así como a la generación de procesos de negociación sobre la planificación, presupuestación y control de la gestión pública. De lo que se trata es, en consecuencia, de incrementar la influencia del territorio sobre el nivel central por un incremento de los márgenes de acción sobre los recursos, capacidad de decisión y competencias de los niveles subnacionales. No sólo se incorpora el Gobierno Regional al proceso sino que, en la medida en que éste planifica y decide coordinadamente con otros actores, se incorpora un amplio conjunto de demandas y sensibilidades a la decisión.

Por otra parte, en lo que refiere al traspaso y ejercicio de competencias a nivel local, la preocupación es de naturaleza distinta. No se trata de transferir nuevas atribuciones, sino de cautelar mejor las posibilidades de ejercicio real de las competencias municipales y delimitar más adecuadamente los ámbitos de competencias compartidas con otras instituciones públicas. Entre las funciones que ejecutan las municipalidades destacan las siguientes:

- El 80% de las personas accede al Estado por esta institución para cuestiones diversas, los más pobres para solicitar ayuda social y los más ricos para exigir solución a problemas de convivencia, pago de servicios, etc.
- El 47% de los niños y niñas asiste a un establecimiento de educación municipal. En 78 comunas el municipio es la única oferta educativa.
- El 70% de los chilenos se atiende en consultorios de atención primaria de salud municipales.
- La extracción de la basura y la iluminación de las calles beneficia al 100% de los que viven y trabajan en cada comuna.
- Se les ha asignado importantes responsabilidades y están integrados a las exigencias para todo el aparato del Estado (Sistema de Compras y Contrataciones Públicas, Registro Entidades Colaboradoras, Ley Procedimientos Administrativos, etc.).
- Constituyen el órgano ejecutor de la oferta pública social (Sistema de Protección Social, programas dirigidos a jóvenes, mujeres, adultos mayores, desempleados, discapacitados, etc.).

La preocupación es, en consecuencia, asegurar una mayor autonomía de los municipios para el ejercicio de sus competencias, reconociendo la heterogeneidad territorial existente en el país y las diferencias en capacidad de gestión existentes. La diversidad municipal se expresa en la implementación de una diversidad de prácticas y modos de prestación de servicios para dar respuesta a la demanda ciudadana. Esta demanda es variable, tanto en su volumen como en las preferencias y necesidades de los usuarios y usuarias respecto de uno u otro servicio, y está directamente relacionada a las características endógenas de los respectivos territorios comunales, identidad cultural, nivel socioeconómico, pobreza, expansión territorial, ruralidad, recursos naturales, etc. El desafío radica en reestructurar las responsabilidades, tareas y actividades de las municipalidades en base a la integración y la diferenciación de las diversas realidades y con la flexibilidad necesaria para adaptarse rápidamente al contexto que ha ido convirtiendo al municipio en garante de la prestación de los servicios públicos esenciales de carácter local.

Junto con lo anterior, los énfasis recientes en materia de administración local han estado puestos en cuestiones financieras, de modo tal de subsanar progresivamente las dificultades estructurales de financiamiento que enfrentan los municipios¹.

Complementando los esfuerzos descritos, tendientes a la profundización del proceso de descentralización, el Gobierno de la Presidenta Bachelet ha ido incorporando nuevos ámbitos de análisis que escapan de la tradicional mirada centrada en cuestiones administrativas y financieras. En este sentido, una línea de trabajo de creciente relevancia es la que apunta al fortalecimiento de la masa crítica regional, entendida como aquella que manifiesta o posee potencialmente la capacidad de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos, de modo de incidir en las orientaciones y el desarrollo del proceso descentralizador. Esto es, actores que puedan desempeñarse con márgenes de autonomía y, sobre todo, construir y defender una agenda propia en el nivel regional (SUBDERE, 2008).

La preocupación por el fortalecimiento de la masa crítica regional tiene tres aristas complementarias. Por una parte, se trabaja en diagnosticar y reforzar las identidades regionales, desde la perspectiva de su contribución a la formulación de proyectos de desarrollo colectivos compartidos y sentidos por los habitantes de los territorios. En segundo lugar, interesa poner en marcha una estrategia para apoyar la formación y retención de recursos humanos capacitados en regiones, en el entendido que el capital humano es un factor clave para los procesos de desarrollo endógeno. Finalmente, existe una preocupación creciente por indagar en los mecanismos de

¹ Para enfrentar múltiples requerimientos, los municipios chilenos administran recursos financieros que constituyen aproximadamente un 2,8% del Producto Interno Bruto y un 13% de los gastos con respecto al gasto del gobierno general. Esta realidad es aún muy distante de los países de la OECD, en los que el gasto promedio del ámbito local constituye un 14,8% de su PIB y de los países de América Latina, donde el promedio es de 6,4% del PIB. No obstante, si se observa la realidad chilena desde el punto de vista de nuestro menor peso relativo del gobierno sobre el PIB, la participación relativa de las municipalidades en el gobierno se encuentra en niveles intermedios de descentralización del gasto público local como porcentaje del gasto total, con niveles similares a países como Uruguay y lejanos a los de mayores niveles de descentralización como Argentina, Brasil o México.

articulación de actores para el desarrollo existentes a nivel regional y local, de modo tal de contribuir a su potenciación².

A estas propuestas subyace la necesidad de rescatar las particularidades y especificidades locales, en el entendido de que las distintas regiones del país tienen vocaciones, identidades y dinámicas propias de articulación, cuyas demandas y necesidades no se satisfacen adecuadamente con un modelo de administración estándar y homogéneo. El recuadro que se presenta a continuación destaca un conjunto de avances en la materia que cabe tener en consideración.

Recuadro 1. Proyectos e iniciativas tendientes al fortalecimiento de la masa crítica regional implementadas en Chile 2006-2009
<p>Programa de Fortalecimiento de la Identidad y Cultura (SUBDERE), trabajando en conjunto con los gobiernos regionales, desarrolla estudios de diagnóstico de la(s) identidad(es) regional(es); y apoyan el fortalecimiento de las identidades y culturas regionales con el fin de contribuir al desarrollo endógeno y a que los gobiernos subnacionales ejerzan con liderazgo y competencias el desarrollo de sus territorios.</p> <p>Estudios para la generación de conocimiento de la situación actual de los Centros de Estudios Regionales (SUBDERE-Red Detealc, 2009). Dan cuenta de las capacidades regionales de análisis socio-económico territorial y de apoyo a la toma de decisiones pública y privada, para propósitos de planificación y fomento productivo territorial. En este marco se están desarrollando cuatro experiencias de cooperación y articulación entre gobiernos regionales y centros académicos locales y diseñando un programa específico de apoyo a la creación y fortalecimiento de los centros de estudios regionales en Chile.</p> <p>Política de fortalecimiento de capital humano avanzado (Ministerio de Educación), ha generado ciertos incentivos para potenciar la participación de postulantes a los concursos de becas de perfeccionamiento y de postgrado provenientes desde las regiones del país distintas de la Metropolitana. Con la expectativa de lograr mejorar los niveles de capital humano avanzado presentes en las regiones, se generaron los incentivos para que las personas que vuelvan al país una vez concluido el proceso de formación, si trabajan en alguna región distinta de la Metropolitana, tengan un compromiso de permanencia en el país por un tiempo menor.</p> <p>La Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) ha generado una política de fortalecimiento regional que contempla la creación de Centros Regionales de Investigación, que si bien exhibe resultados incipientes, es un proceso en curso que avanza en la lógica de fortalecimiento de la masa crítica regional.</p> <p>Creación del Consejo de Innovación, que plantea una estrategia nacional de innovación para la competitividad en torno a tres pilares transversales: capital humano, ciencia comprometida con el desarrollo nacional social y productivo, e innovación empresarial.</p>

² En esta tercera línea de trabajo destacan los trabajos de Gonzalo de la Maza, Director del Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos, que avanza en el reconocimiento y análisis de las dinámicas y procesos de articulación de los actores regionales para la descentralización, analizando las condiciones institucionales y políticas y su relación con las visiones, capacidades y dinámicas de los distintos actores para concertarse entre si y con otros a fin de cooperar en función de la descentralización y el desarrollo regional.

Creación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo en todas las regiones del país, que buscan integrar a los distintos agentes públicos nacionales de desarrollo (Gobierno Regional, CORFO, SERCOTEC, INDAP, ProChile) con los agentes privados de la región. Dichas agencias se encuentran trabajando en la construcción de agendas “desde abajo”, que involucran a los distintos actores del desarrollo, con énfasis en el fortalecimiento de la micro y mediana empresa; asistencia técnica y financiamiento para potenciar el desarrollo económico en las regiones.

Existe un convencimiento creciente en un número cada vez mayor de actores públicos, académicos y de la sociedad civil, de que la senda que conjuga los esfuerzos políticos-institucionales a nivel nacional (descentralización), con aquellos tendientes a generar capacidades “intangibles” de desarrollo endógeno a partir de la constatación de la heterogeneidad y la diferencia (fortalecimiento de la masa crítica), representa el camino correcto.

En efecto, la evidencia que entregan los países que han realizado avances más sustantivos en materia de descentralización indica que estos procesos tienen lugar por la demanda de una ciudadanía activa, que reclama espacios crecientes de autonomía y que opera de manera más o menos articulada en función de un proyecto de desarrollo regional compartido.

No obstante, como ya se señaló en la introducción de este trabajo, en Chile las reformas institucionales han avanzado más lento que los cambios de enfoque y que los incipientes procesos de concertación que tienen lugar en el territorio. De esta situación resulta una estructura institucional que pone trabas y restricciones al surgimiento de procesos de desarrollo endógeno.

Lo complejo de esta situación es que, como hace ver la OECD en su reciente Informe de Desarrollo Territorial sobre Chile (2009), en la medida en que impiden el surgimiento de espacios crecientes de gobernanza subnacional, los escasos avances en materia de descentralización institucional terminan atentando también contra las posibilidades de un desarrollo equitativo de las distintas regiones del país.

En su fase diagnóstica, el mencionado informe afirma que a nivel nacional el país presenta estabilidad macro económica y fiscal, que la tendencia del PIB per cápita desde los años '80 en adelante es creciente y que tenemos una institucionalidad fortalecida. A nivel regional, la situación es diferente a pesar de tener el mismo escenario macroeconómico. Algunas regiones crecen y aumentan su PIB per cápita y otras se mantienen estancadas o disminuyen. Esto significa que algunas regiones no han alcanzado su potencial de crecimiento o no han hecho frente a sus desafíos.

Complementariamente, la OECD entrega un conjunto de argumentos sólidos y fundados respecto de la importancia de avanzar hacia un esquema de gobierno más descentralizado, de cara al desarrollo del país. Si bien es claro en describir los principales avances que Chile ha tenido en materias de desarrollo, plantea la necesidad de profundizar la reflexión sobre el aumento de la autonomía decisional de los niveles subnacionales y las dificultades de coordinación, así como de abrir un espacio de debate frente a la descentralización fiscal.

Aun cuando constata que Chile incluye cada vez más en su agenda una perspectiva regional y que el gobierno parece haber establecido la descentralización como una prioridad, “*existen enfoques*

institucionales para un enfoque territorial: la inversión en las regiones sigue una lógica sectorial". Ahora bien, "un enfoque territorial del desarrollo requiere el fortalecimiento del rol de los gobiernos regionales en la definición de las agendas regionales" (o políticas de desarrollo regional), así como "el fortalecimiento de los acuerdos de gobernanza entre los distintos niveles de gobierno" (OECD, 2009; ps. 32 a 36).

Entre las recomendaciones que la OECD hace para avanzar en materia de descentralización, se destacan especialmente la necesidad de generar mecanismos de coordinación específicos para enfrentar los problemas propios de las áreas metropolitanas al nivel de gobierno adecuado. Respecto de las medidas para incrementar la participación, el informe destaca la experiencia del Programa Innovación y Ciudadanía, iniciativa que actualmente está siendo replicada a través de Territorio Chile, y que recoge experiencias locales de desarrollo territorial contadas por sus protagonistas.

2. ESTRATEGIAS DE GOBERNANZA LOCAL. ESFUERZOS INSTITUCIONALES E INICIATIVA DE BASE

A continuación revisaremos qué nos enseñan las experiencias concretas de articulación para el desarrollo territorial respecto de los procesos de gobernanza subnacional en Chile.

2.1. Esfuerzos institucionales por potenciar la articulación territorial

Durante la última década diversas instituciones públicas han comenzado a incorporar la lógica territorial en sus iniciativas, desde una perspectiva que busca poner al territorio como eje de referencia de las intervenciones en lugar de la tradicional mirada centrada en la oferta sectorial. Se trata de que los distintos servicios públicos se ordenen en función de las necesidades y demandas territoriales y no al revés. Revisaremos, en concreto, la contribución de dos programas a la incorporación de este enfoque, uno regional y uno nacional: el Programa de Gestión Territorial Participativa, que desarrolla el Gobierno Regional del Bío Bío desde el año 2002 y el Programa Chile Emprende, que desde el 2005 implementa el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC) del Ministerio de Economía.

Gestión Territorial Participativa: las dificultades de la articulación fuera de los parámetros institucionales estándares

El Programa de Gestión Territorial (PDT) de la Región del Bio Bio surge como el soporte técnico para instalar un nuevo Modelo de Gestión que apoye la coordinación más coherente, según las vocaciones y ejes de desarrollo propios de cada territorio. El Modelo de Gestión es, en consecuencia, un intento de coordinar una herramienta de participación público privada de nivel territorial, que busca constituirse como una ayuda para la toma de decisiones regionales.

Para la puesta en marcha del Modelo se conforman 9 territorios de planificación que no necesariamente se corresponden con los límites administrativos de la región (provincias). El Gobierno Regional financia la implementación operativa contratando equipos técnicos de soporte del modelo. En cada provincia se define una estructura política que lidera el proceso denominado

Directorio Provincial, que dirige el Gobernador respectivo y del que forman parte los Consejeros Regionales de cada provincia, la Secretaría Regional Ministerial de Planificación, las Asociaciones de Municipios, el Gobierno Regional y los respectivos Coordinadores Territoriales.

En cada territorio se conforma una Unidad de Gestión Territorial (UGT), que se encarga de la elaboración de un plan de desarrollo territorial, reflejo de las necesidades de cada territorio, que contiene las acciones mínimas requeridas para poder desarrollar a cada territorio según la visión de los diferentes actores. Una vez validado por el Directorio Regional y Provincial del PDT, el plan es entregado a cada servicio público a objeto de ser un referente válido con base participativa en la toma de decisiones u orientaciones de las inversiones públicas y privadas de cada territorio. Una vez operativo el Plan, la UGT se encarga de realizar acciones para la gestión y evaluación de las iniciativas de inversión y gestión territoriales incluidas en el mismo.

El PDT fue una iniciativa pionera en materia de gestión territorial participativa, cuyo modelo ha intentado ser replicado en otras regiones del país. Sin embargo, hay un conjunto de dificultades intrínsecas a la puesta en marcha de un modelo que desafía la estructura institucional estándar que vale la pena tener en cuenta.

En primer lugar, el Programa ha debido lidiar con la permanente oposición del Consejo Regional, órgano representativo del Gobierno Regional encargado de decidir la asignación de los recursos de inversión de decisión regional. En un contexto en que los consejeros regionales son indirectamente electos con base provincial, una iniciativa de esta naturaleza atenta contra los criterios tradicionales de distribución de recursos con criterios de equilibrio provincial. Adicionalmente, el proceso participativo asociado al levantamiento de proyectos de inversión que emana del mecanismo utilizado para la elaboración de los planes de desarrollo territorial también amenaza la figura de representación de los consejeros, quienes esgrimen que son ellos los encargados de decidir la asignación de los recursos, y que para eso fueron (indirectamente) electos por la ciudadanía.

Otra complejidad evidente es la relativa a la capacidad institucional del Gobierno Regional para articular la oferta pública sectorial en función del cumplimiento de los compromisos establecidos en los planes. En el modelo institucional chileno los ministerios y servicios públicos en regiones dependen administrativamente de su Ministro y/o Jefe de Servicio a nivel central. Aunque se espera que se vinculen y coordinen con el Intendente, lo cierto es que el éxito de esta articulación está muy mediada por las personas y, muy fundamentalmente, por el liderazgo del Intendente. En consecuencia, un modelo de gestión territorial sólo podrá desplegarse si es que el Intendente tiene la fuerza suficiente para romper la lógica sectorial de gestión que prima en las regiones. Ese fue el caso del PDT en su primera etapa –bajo la conducción de Jaime Tohá- y ha vuelto a serlo en la actualidad, en que Tohá ha sido designado nuevamente como Intendente de la Región del Bio Bio.

Finalmente, cabe considerar las permanentes dificultades de financiamiento que enfrenta una iniciativa de esta naturaleza. El Gobierno Regional no cuenta con recursos para financiar la contratación de profesionales asignados a estas funciones (UGT) ni las actividades asociadas al funcionamiento de las mesas de trabajo público-privadas, porque no se trata de recursos humanos ni actividades tradicionalmente vinculadas a la estructura de un Gobierno Regional. Por lo tanto,

para el financiamiento del PDT ha debido recurrirse permanentemente a recursos externos, de apoyo a la innovación, sin que transcurridos ya casi 8 años desde su implementación, haya podido integrarse como parte de la gestión regular del Gobierno Regional.

Estas dificultades dan cuenta de la complejidad de desafiar las lógicas político institucionales tradicionales que acompañan la estructura de gobierno desconcentrada.

Chile Emprende: articulación estatal para el desarrollo productivo

Chile Emprende surge con el objetivo de promover a las micro y pequeñas empresas en territorio específicos, a través de alianzas público privadas, que contribuyan a mejorar las condiciones de trabajo y salarios de los trabajadores de las MIPYMES y desarrollar la economía y competitividad de las regiones chilenas a través de mejores ventas, diversificación económica y consolidación de esas empresas.

Actualmente participan con Chile Emprende 39 territorios distribuidos en todas las regiones del país, que reúnen 176 comunas donde habita más de un tercio de la población (alrededor de 6 millones de personas). Los territorios están conformados por agrupaciones de comunas que tienen una relativa coherencia geográfica, social, cultural y productiva, bajo el supuesto de que la identidad territorial es un factor clave de competitividad en un mundo globalizado, que permite abordar con mayor éxito los mercados nacionales e internacionales.

En cada territorio Chile Emprende existen consejos público-privados que agrupan a representantes de las distintas actividades empresariales y a los principales actores públicos de la región: SERCOTEC, la Corporación de Fomento (CORFO) el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), la SUBDERE y el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP).

Estos actores construyen conjuntamente un plan de desarrollo económico territorial, como un acuerdo compartido sobre el futuro del territorio, con objetivos, acciones concretas a realizarse, compromisos de recursos y criterios de evaluación.

Lo que interesa destacar acá de esta iniciativa es la modalidad de trabajo que propone, independientemente de los resultados obtenidos. En concreto, interesa relevar el ejercicio de poner en común en un territorio los instrumentos de inversión y acción pública de instituciones de diferente afiliación institucional (SERCOTEC y CORFO dependen del Ministerio de Economía, INDAP de Agricultura, FOSIS de Planificación, la SUBDERE de Interior) y con diferentes objetivos estratégicos, pero todos con una marcada presencia en los territorios y vinculados de alguna forma a los temas de fomento productivo local.

La conformación de mesas territoriales que dan lugar al encuentro público-privado representa, en efecto, uno de los principales resultados consignados por las evaluaciones del Programa. Pero éstas también dan cuenta de la falta de experiencia para trabajar mancomunadamente y de las resistencias a hacerlo.

“Empieza a perfilarse la transformación de la tradicional visión sectorial de las políticas de desarrollo productivo, hacia un enfoque territorial: para los/as actores involucrados es cada vez es más nítida, la necesidad de articulación de las políticas sociales con las de infraestructura y las de promoción económica, para alcanzar la competitividad necesaria que permita generar y aprovechar oportunidades. No obstante, todavía no se ha dado el paso requerido para pasar de las oportunidades gestionadas desde las mesas temáticas hacia un proyecto global más integrado de desarrollo territorial. Si bien son notables los logros en materia de participación, gestión público privada y revalorización del territorio como activo de desarrollo, hoy en día la institucionalidad que los posibilitó, requiere fortalecerse para que el proceso siga avanzando”. (SERCOTEC, OIT, GTZ, 2006; p. 62)

“Junto a las problemáticas propias del sector público para gestionar políticas de concertación real, se agrega la visión más bien subsidiaria o asistencialista del sector privado acerca del Estado. El desarrollo de una masa crítica de influencia en el territorio es un proceso lento y con contradicciones, por lo cual es necesario que el Programa refuerce los procesos asociados a la acción de la institucionalidad pública y la asociativa territorial”. (Programa Chile Emprende, 2005, p.22)

Las evaluaciones indican también que el principal ausente es el municipio y que en buena parte de los territorios se constata un escaso compromiso de los alcaldes con el Programa.

2.2. “Territorio Chile”- Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios

Como parte de los esfuerzos descritos por abordar los temas intangibles o no institucionales de la descentralización –a los que algunos apelan como una segunda generación de reformas descentralizadoras en el país-, la Corporación Innovación y Ciudadanía (CIC) en alianza con la SUBDERE y la GTZ (Cooperación Alemana), desarrolla desde el año 2007 un Sistema de Aprendizaje de Buenas Prácticas en Desarrollo Territorial (www.territoriochile.cl).

Este un instrumento de identificación, evaluación, estudio, reconocimiento y difusión de buenas prácticas en el que participan organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil., que busca relevar los esfuerzos emanados de la consolidación de iniciativas asociadas a la implementación de programas como los descritos³, así como de dar a conocer otros esfuerzos,

³ Un número considerable de experiencias presentadas a los concursos realizados por Territorio Chile se vinculan directamente con estos programas: Programa de Desarrollo Territorial de Bio Bio. 1. Escuela de la Sociedad Civil de Territorios de Planificación en Bio Bio, Centro de Educación y Tecnología; 2. Plan de inversiones desarrollo productivo Territorio Valle del Itata Provincia de Ñuble, Asociación de Municipios Valle del Itata; 3. TICs como herramienta de apoyo a la Gestión Territorial, Gobierno regional del Bio Bio; 4. Mesa Publico-Privada de Turismo; Territorio Bio Bio Cordillera, Asociación de Municipios Cordilleranos; 5. Centro Interactivo de Ciencias, Artes y Tecnologías – CICAT, Unidad de Gestión Territorial Reconversión - Gobierno Regional del Bio Bio; 6. Elaboración Plan Territorio Arauco, Unidad de Gestión Territorial; 7. Protocolo de Acuerdo para el Mejoramiento de la Educación, Territorio Laja Diguillín 2006 – 2009, Asociación de Municipios Laja Diguillín; 8. AMDEL, Desarrollo desde las bases, Asociación de Municipalidades para el desarrollo económico local, AMDEL; 9. Planificando Inversión de los Territorios: ARI Bio Bio, Gobierno Regional del Bio Bio; 10. Modelo de Gestión Territorial en la Region del Bio Bio, Gobierno Regional del Bio Bio. Chile Emprende; 11. Consejo Público y Privado del Lago Llanquihue, Municipalidad de Frutillar; 12. Conversaciones desde lo Local para el Desarrollo del Plan Operativo 2008, Consejo Mesa Publico Privada Territorio Emprende Cuenca del Palena Queulat; 12. Unidad de Gestión y Marketing Local, Chile Emprende; 13. Desarrollo Capital Social, Magallanes Emprende; 14. Desarrollo Territorial desde la Experiencia del Valle Araucanía, Territorio Valle Araucanía Chile Emprende; 14. Encadenamientos de

que, aunque con menos soporte institucional, puedan estar dando cuenta del surgimiento de dinámicas de desarrollo territorial más o menos autónomas.

El Sistema ha realizado con éxito dos convocatorias a iniciativas innovadoras de gestión de los territorios, logrando reunir alrededor de 500 iniciativas, de las cuales cerca de 200 pueden ser consideradas relevantes y con logros significativos en gestión de resultados en desarrollo territorial.

Hasta la fecha, han sido estudiadas 120 iniciativas en cuatro campos de acción subnacional -servicios sociales, institucional, ordenamiento territorial y desarrollo económico local- y dos transversales -capacidades de articulación y participación ciudadana- según se observa en el Cuadro a continuación.

Cuadro 1. Experiencias de Desarrollo de los Territorios presentadas al Primer Concurso de Buenas Prácticas, según Área Temática y Tipo de Actor

Área Temática	Tipo de actor que presenta la experiencia		TOTAL
	Sector Público	Sociedad Civil	
Desarrollo Social	16	18	34
Desarrollo Económico Local	24	14	38
Ordenamiento territorial y medioambiente	12	8	20
Político – Institucional	20	8	28
TOTAL	72	48	120

MYPES del territorio de Alto Hospicio con la Industria Minera, Programa Chile Emprende; 15. Negocios Asociativos de la Mesa de Artesanía del Valle Araucanía, Territorio Valle Araucanía; 16. Rueda de negocios y Expo-papa 2008, Consejo Publico Privado Araucanía Costera y SERCOTEC; 17. Nahuelbuta: de Cluster a Territorio, SERCOTEC; 18. Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT) Servicios Regionales del Ministerio de Agricultura, Región de Valparaíso; 19. Oficina de atracción de congresos y convenciones - Bio Bio Convention Bureau, Programa Chile Emprende; 20. Reconversión productiva de comerciantes ambulantes de la comuna de Caldera, Consejo Publico Privado del Territorio Copiapó Emprende; 21. Taller Participativo de Ordenamiento Territorial Turístico, Municipalidad de Molina; 22. Proyecto de asociatividad gastronómica ruta borde mar, SERCOTEC; 25. Sellos de Calidad para Productores Artesanales Valle del Itata provincia de Nuble VIII region, Asociación de Municipios Valles del Itata; 23. Territorios de planificación en la region de Tarapacá, Gobierno Regional de Tarapacá; 24. Incuba Bio Bio: incubando empresas y alianzas publico-privadas para el desarrollo economico, Municipalidad de Los Ángeles; 25. Modelo de Gestión Territorial en la elaboración del Presupuesto Publico de la Region de Aysén, Gobierno Regional de Aysén; 26. Escuela ILU: Construyendo un modelo de autogestión para el desarrollo economico y cultural de los artesanos de Caldera., Chile Emprende; 27. Buenas Practicas en la Innovacion de Técnicas Ancestrales en la Producción de Cerámica, Chile Emprende Territorio Copiapó; 28. Mesa Publico - Privada de Pesca Artesanal del Borde Costero de la Provincia del Huayco, Chile Emprende; 29. Mesa Comunal de Turismo de Tomé, Corporación de Turismo de Tome y la Municipalidad de Tomé. Ambos programas: 30. Cigestur: Un Resultado de la Transición Publico-Publico a Publico -Privado en el territorio Valle del Itata Nuble, Asociación de Municipalidades Valle del Itata.

Territorio Chile parte de la convicción de que el reconocimiento de buenas prácticas con un enfoque territorial que permitan generar información y conocimientos, es fundamental para posibilitar la readecuación de las áreas funcionales al desarrollo territorial y potenciar la incorporación de los actores públicos subnacionales en los procesos de diseño y formulación de políticas y programas, como también, contar con los insumos que favorezcan el perfeccionamiento y modernización de sistemas de evaluación de resultados e impactos territoriales de las políticas y programas que se implementan, tanto desde el nivel nacional como subnacional.

Las buenas prácticas para el desarrollo de los territorios se definen como *“un conjunto de acciones, procesos, estrategias e interrelaciones cuya experiencia y resultados destacan por sobre otras, en virtud del conocimiento explícito e implícito de los agentes que intervienen en ella, sus enfoques y sus prácticas de cambio e innovación.”* (SUBDERE, 2009; p.7)

Una buena práctica conlleva un cambio en los procesos que se llevan a cabo en el territorio. Se trata de prácticas que fortalecen las competencias a distintos niveles de gobierno, promoviendo los liderazgos locales y descentralizando las acciones de desarrollo. En términos más generales, se trata de iniciativas que i) se definen en el territorio y no son impuestas desde el nivel central, ii) buscan aprovechar su potencial para mejorar su competitividad y optimizar el conjunto de recursos sociales y culturales existentes, iii) articulan a diferentes actores, que expresan democráticamente sus intereses y iv) obtienen resultados concretos y positivos atribuibles a una acumulación de acciones y procedimientos preconcebidos.

¿De qué tipo de experiencias hablamos? Caracterización de las experiencias

Para hacernos una idea del tipo de experiencias a hacemos referencia, el recuadro que se presenta a continuación indica el nombre, institución que presenta la iniciativa y región de origen de las 20 experiencias ganadoras de los dos concursos que ha llevado adelante Territorio Chile hasta la fecha⁴.

Recuadro 2.	
Experiencias premiadas en 1º y 2º lugar en los concursos de Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorio- Territorio Chile 2008 - 2009	
Primer Concurso. Agosto 2008- Abril de 2009	
1.	“Juntos Construyendo una Vida Mejor”. Taller de Acción Comunitaria (TAC); Región de Valparaíso.
2.	“Encadenamiento productivo Sector Pesquero Artesanal de la Comuna de Puerto Montt”. I. Municipalidad de Puerto Montt; Región de Los Lagos.
3.	“Programa de Extensión Extra Muros”. Teatro Regional del Maule, Región del Maule

⁴ El análisis que se realiza a continuación se basa en los resultados de los estudios elaborados por profesionales de la SUBDERE y de la Corporación Innovación y Ciudadanía a partir de la revisión de las experiencias sistematizadas en el primer concurso (120). La principal referencia la constituye “Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial”, elaborado por Margarita Fernández, investigadora del Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Corporación para la Innovación en Ciudadanía (CIC) – Universidad de Los Lagos, en julio de 2009. Ver otras referencias utilizadas al final de este trabajo en bibliografía.

<ol style="list-style-type: none"> 4. “Renovación Pío Nono, una Experiencia de Gestión Territorial de la Comunidad para la Comunidad”. Ciudad Viva; Región Metropolitana. 5. “AMDEL, Desarrollo desde las Bases”. Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local; Región de la Bio Bio. 6. “Red Intercomunal de Desarrollo Económico Local de Chiloé: Una Plataforma para el Desarrollo de la Provincia”. Asociación Provincial de Municipios de Chiloé; Región de Los Lagos. 7. “Integración de Políticas Públicas”. I. Municipalidad de El Bosque, Región Metropolitana. 8. “Red de Centros Comunitarios de Desarrollo Integral”. I. Municipalidad de Los Lagos, Región de Los Ríos. 9. “Consejo Regional Campesino”. Consejo Regional Campesino; Región de Coquimbo. 10. “Conservación de la Biodiversidad y Gestión Sustentable de la Cuenca del Salar del Huasco”. Centro de Estudios para el Desarrollo (CED); Región de Tarapacá.
<p>Segundo Concurso. Mayo - Noviembre de 2009</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. “Ecoturismo Mapuche Parque Nacional Nahuelbuta”, Corporación Nahuelbuta, Región del Bío Bío 2. “Programa Fomento Pesca Artesanal: Descentralizando el desarrollo de la Pesca Artesanal de Atacama”. Gobierno Regional de Atacama - Sernapesca - Fondo Fomento Pesca Artesanal. Región de Atacama 3. “Centro de Formación Técnica Lota Arauco”, Universidad de Concepción, Región del Bío Bío 4. “Programa intersectorial de protección social para pescadores artesanales y sus familias de caleta la barra comuna de Toltén”, Unidad de Salud Ocupacional, Depto. de Salud Publica, Seremi de Salud de la Araucanía, Región de la Araucanía 5. “Articulación de Políticas Locales de Juventud”, Municipalidad de Maipú, Región Metropolitana 6. “Barrio Yungay, Barrio Bicentenario”, Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay, Región Metropolitana 7. “Ecobarrio Villa 4 Álamos, Forjando una comuna sustentable”, Centro Cultural, Social y del Medio Ambiente Ceibo, Región Metropolitana 8. “Implementación de Programas de Mejoramiento de la Competitividad en Clusters Regionales”, Agencia Regional de Desarrollo Productivo, Región de Los Lagos, Los Lagos 9. “Innovación en Gestión Territorial ,CECOF San José de la Dehesa”, Centro Comunitario de Salud Familiar San José de la Dehesa, Región de Coquimbo 10. “Mapuche ni Lawentuwun”, Asociación Indígena Newentuleain, Región de la Araucanía

Según se observa, las experiencias son diversas tanto desde el punto de vista de las instituciones involucradas en su implementación como desde las temáticas de desarrollo que abordan. Para efectos del análisis de su contribución a la gobernanza, siguiendo a Fernández (2009) centraremos la atención en cinco cuestiones principales: i) la cantidad de vínculos con otras instituciones públicas y de la sociedad civil que los encargados de cada experiencia dicen haber establecido; ii) el tipo de actores con que preferentemente se establecen estos vínculos según si el encargado de la experiencia es un servicio público, un municipio, el Gobierno Regional o una organización de la sociedad civil; iii) el tipo de roles que desempeñan los distintos actores en la alianza, distinguiendo entre roles principales (participación en la toma de decisiones y financiamiento), roles de apoyo a la implementación (asistencia técnica y capacitación), roles de apoyo logístico y difusión y roles como beneficiarios o destinatario de la experiencia; iv) las

capacidades que los encargados de las experiencias dicen haber generado de su participación en alianzas; v) el grado de formalización de los acuerdos de cooperación establecidos⁵.

Respecto de la generación de alianzas para el desarrollo de iniciativas de desarrollo territorial, las buenas prácticas documentadas por Territorio Chile son ilustrativas de una gran cantidad de interrelaciones. Mientras que el 36% de las experiencias presentadas por una institución pública y el 59,5% de las experiencias presentadas por un actor de la sociedad civil dicen haber establecido vinculaciones con un número de instituciones que va entre 6 y 10, poco más del 30% de las instituciones públicas y de la sociedad civil declaran haber establecido relaciones con más de 10 instituciones distintas de la propia (entre 11 y 15). Distinguiendo entre instituciones, quienes parecen más fructíferos en la capacidad para establecer alianzas con otros son las instituciones de la sociedad civil y los municipios, cuestión que se explica por la necesidad que impone el tramado institucional existente en Chile, donde las principales fuentes de financiamiento se encuentran a nivel regional o central, que es también donde se sitúan los espacios principales de toma de decisiones. Ello obliga a las instituciones locales a vincularse con otras para cumplir sus propósitos, tanto para acceder a recursos como para materializar una idea.

Cuadro 2. Territorio Chile. Vínculos interinstitucionales establecidos, según tipo de actor que presenta la experiencia

Tipo de actor que presenta la experiencia		Rango de vínculos				Total
		0-5	6-10	11-15	16-20	
Sector Público	Ministerios			3	1	4
	Gob. Interior y Regional	2	4	1	0	7
	Servicios Públicos	5	7	4	0	16
	Asociación de Municipios	1	1	3	1	6
	Municipio	11	12	11	1	35
	Escuela – Consultorio		4			4
	Subtotal	19 (26,3%)	26 (36,1%)	22 (30,5%)	3 (4,1%)	72 (100%)
Sociedad Civil	13 (27,3%)	19 (39,5%)	16 (33,3%)	0	48 (100%)	

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial

Refuerza el argumento relativo a la necesidad de establecer relaciones con otros de parte de municipios y organizaciones de la sociedad civil, el análisis del tipo de actores con que preferentemente se establecen los vínculos antes cuantificados. Mientras que las instituciones públicas nacionales con presencia en el territorio (Servicios Públicos) y los Gobiernos Regionales tienden a vincularse preferentemente con otras instituciones públicas, los municipios y organizaciones de la sociedad civil diversifican más el tipo de instituciones con quienes

⁵ Al momento de postular al concurso, la institución responsable de la experiencia debe llenar un formulario en línea, contestando un conjunto de preguntas de descripción de la experiencia, actores involucrados en su desarrollo, fuentes de financiamiento y resultados obtenidos. Aquellas experiencias que pasan por un primer filtro (de forma) son objeto de un proceso de profundización, donde sus encargados deben llenar un segundo cuestionario, que contiene preguntas cerradas y espacios abiertos para la reflexión sobre determinados temas. Las experiencias precatalogadas de buenas prácticas pasan a una tercera etapa, donde un consultor externo asiste en terreno a observar lo descrito. La información registrada en estas distintas etapas es la fuente de información para el análisis que sigue.

establecen relaciones para la puesta en marcha de sus iniciativas. Llama la atención especialmente el caso de la sociedad civil, que se vincula casi del mismo modo con instituciones públicas, con otras instituciones de la sociedad civil y con instituciones de mercado.

En sentido contrario, llama también la atención la escasa cantidad de vinculaciones que establecen los gobiernos regionales con la sociedad civil. En un contexto marcado por los esfuerzos de posicionar al Gobierno Regional como el principal articulador de los procesos de desarrollo regional, con atribuciones y capacidades humanas y financieras para ello, si es que la información que resulta del análisis de estas 120 experiencias corresponde a una situación generalizada, debe constituir por lo menos una señal de alerta el hecho de que la sociedad civil sea un actor prácticamente ausente de las iniciativas de política territorial regionales.

Cuadro 3. Territorio Chile. Tipo de actores con que preferentemente se establecen vínculos, según tipo de actor que presenta la experiencia

Tipo de actor que presenta la experiencia	Tipo de actor con que establece vínculos (*)				
	Inst. públicas	Sociedad civil	Mercado	Otras	Total
Servicio público	57,8	14,3	21,8	6,1	100
Municipio	50,5	24,5	21,1	4,0	100
Gobierno Regional	68,8	3,1	18,7	9,4	100
Organización Sociedad Civil	34,7	27,2	31,9	6,2	100

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial

(*) Instituciones Públicas: centrales, regionales y locales; Sociedad civil: organizaciones académicas, fundaciones-ONGs. Organizaciones sociales, voluntariado; Mercado: organizaciones productivas, empresas/asociaciones, empresariales; Otras: redes mixtas, organismos internacionales

Ahora bien, al adentrarnos en el análisis del tipo de roles que juega los organismos públicos y de la sociedad civil en el desarrollo de las experiencias, vemos que –como era de esperar- los primeros tienen una participación más activa en la toma de decisiones, financiamiento, apoyo a la implementación y logístico que los segundos, mientras que estos últimos participan más como beneficiarios que los organismos públicos.

Cuadro 4. Territorio Chile. Tipo de roles que desempeñan los distintos actores en alianza

Tipo de rol (*)	Tipo de actor	
	Organismo Público	Organismo de la sociedad civil
Principal	291 (**)	113
Implementación	138	55
Apoyo logístico y difusión	210	93
Beneficiario	45	87
Otro	58	29

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial

(*) Rol principal: participación en la toma de decisiones y financiamiento; roles de apoyo a la implementación: asistencia técnica y capacitación; roles de apoyo logístico y difusión; roles como beneficiarios o destinatario de la experiencia.

(**) Los números corresponden al total de articulaciones del tipo del rol indicado mencionadas por los encargados de las experiencias. Cada actor juega más de un papel en las experiencias (3,6 en promedio)

Un dato que puede ser relevante a la hora de indagar en el grado en que estas experiencias contribuyen a fortalecer los espacios de gobernanza subnacional es el que da cuenta del tipo de capacidades generadas en los actores como resultado de su participación en una alianza para la puesta en marcha de una iniciativa de desarrollo territorial.

Cuando se le pregunta a los encargados de las experiencias acerca del tipo de capacidades que se han generado en su institución por participar en alianzas con otras instituciones, más del 50% da cuenta de resultados virtuosos en materia de interacción con organismos públicos, generación de visiones compartidas y capacidades de gestión y operación, porcentajes que disminuyen al 41,6% en materia de fortalecimiento de la ciudadanía y a un escaso 18,3% en materia de negociación con autoridades.

Aunque cabe destacar el innegable impacto de las experiencias en el desarrollo de capacidades colectivas, siguiendo a Fernández destaca también la debilidad para elaborar propuestas que sean técnica y políticamente viables para ser gestionadas, así como la ya mencionada carencia de capacidades para negociar exitosamente con las autoridades. *“Si se asume que estas experiencias son valiosas porque representan procesos de construcción del desarrollo territorial en distintos grados de madurez, ello también es indicativo de la fractura de estos procesos y de los actores que las llevan adelante con el estamento político”* (Fernández, 2009; p.24)

Cuadro 5. Territorio Chile. Capacidades generadas de la participación en alianzas

Capacidades generadas	Número de experiencias	%
No ha generado capacidades	34	28,3
Visiones compartidas	77	64,1
Interacción con organismos públicos	67	55,0
Elaboración de propuestas	45	37,5
Negociación con autoridades	22	18,3
Fortalecimiento de la ciudadanía	50	41,6
Gestión y operación	88	73,3

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial

De igual forma, al indagar en el grado de formalización que resulta de los acuerdos de cooperación establecidos, se observa que en la mayor parte de los casos se trata de acuerdos sistemáticos, que probablemente contribuyan al desarrollo estructurado de la experiencia y duren el tiempo que dura la iniciativa, pero que en poco menos del 30% de los casos los acuerdos de cooperación llegan a adquirir un carácter formal.

Cuadro 6. Territorio Chile. Grado de formalización de los acuerdos de cooperación establecidos

Tipo de acuerdo	Nº	%
Acuerdos puntuales de cooperación	16	13,7
Acuerdos sistemáticos de cooperación	69	59,0

Arreglos formalizados de cooperación	32	27,4
Total	117	100

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial

De la evidencia proporcionada por Territorio Chile se desprende, en consecuencia, que en los distintos territorios del país parecen estar surgiendo espacios crecientes de articulación de actores en pos de proyectos de desarrollo compartido. La apuesta es que, en la medida en que estos espacios se consoliden, puedan contribuir a impactar desde abajo los mecanismos y procedimientos formalmente institucionalizados.

Pero a riesgo de ser excesivamente optimista, cabe señalar que no sólo existen restricciones político institucionales derivadas de una estructura de gobierno centralizada y vertical en la toma de decisiones, sino que además hay que tener presente que las experiencias acá analizadas corresponde a buenas prácticas, es decir, casos que exhiben resultados más o menos positivos desde el punto de vista de su potencial para el desarrollo territorial y la gobernanza democrática.

3. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA Y GOBERNANZA DEMOCRÁTICA: ¿CONTRIBUYE EL MODELO INSTITUCIONAL EXISTENTE AL DESARROLLO TERRITORIAL?

A lo largo de este trabajo se ha dejado entrever permanente una suerte de tensión entre la institucionalidad pública (centralizada) en su llegada a los territorios y el surgimiento de procesos incipientes de articulación para el desarrollo territorial.

Se ha señalado también que aunque los procesos de reforma institucional son lentos, se observa el predominio creciente de un enfoque que valora la gobernanza como forma de relación entre gobernantes y gobernados y aboga, desde el Estado, por romper con las lógicas tradicionales de acción sectorial, para incorporar progresivamente enfoques territoriales que valoran el diálogo y la articulación, realizan esfuerzos por generar capacidades en los actores para la planificación y la implementación colaborativa, parten del reconocimiento de las identidades locales, etc.

La pregunta es, en consecuencia, qué posibilidades de expansión y consolidación tienen iniciativas de esta naturaleza, de modo tal de pasar de tratarse de buenas prácticas o experiencias institucionales “innovadoras” a convertirse en “la forma habitual de hacer las cosas”.

La respuesta pasa necesariamente por cambios institucionales, que dan cuenta de la necesidad de una incorporación progresiva de estos mecanismos de concertación y articulación en las normativas legales y procedimientos del aparato público sectorial. Tal es, por ejemplo, la dirección en que avanzan las propuestas que formula la OECD para Chile, cuando en su Informe de Desarrollo Territorial sobre el país propone la alternativa de contratos o acuerdos de colaboración.

“Los contratos entre distintos niveles de gobiernos y entre los distintos actores que operan en el territorio podrían ser considerados como una herramienta para reformar las tradicionales

prácticas de gobernanza de las políticas públicas en Chile, en particular con respecto al desarrollo regional. Estos contratos pueden ser adaptados a los contextos específicos y promover objetivos y posiciones compartidas.” (OECD, 2009; p. 36)

Al revisar las experiencias sistematizadas por Territorio Chile, vimos que una de sus principales dificultades está dada por el escaso grado de formalización de los acuerdos de colaboración establecidos. Un mecanismo como el que recomienda la OECD podría contribuir a resolver este problema.

Aunque menos concreta, la incorporación creciente de un enfoque que analiza estas cuestiones al debate sobre descentralización (institucional), tiene el potencial de contribuir al diseño de políticas públicas de corte complementario al de las reformas institucionales. Así lo evidencian algunas de las iniciativas descritas en la primera sección de este trabajo, tendientes al fortalecimiento de las identidades regionales, el desarrollo de los centros de estudios regionales y la gestión del conocimiento que resulta de buenas prácticas de gestión territorial.

Pero no basta sólo con modificar la normativa e impulsar un número cada vez mayor de políticas y programas con enfoque de gobernanza. Se requiere adicionalmente de un cambio cultural. Vimos al exponer los programas impulsados con perspectiva territorial que buena parte de su éxito se jugaba en liderazgos personales y en la presencia de algunos actores claves –como los alcaldes- que no siempre se comprometen con el desarrollo de iniciativas de esta naturaleza. Aunque se trata de un tema cada vez más visible, lo cierto es que son pocos los actores comprometidos con estilos de conducción flexibles y dialogantes, dispuestos a desafiar las restricciones de entorno para iniciar procesos de cambio desde las necesidades del territorio. Finalizaré ejemplificando sobre las dificultades para este cambio cultural con una referencia a la situación de los gobiernos regionales.

Más allá del activo rol asumido por el Gobierno Regional del Bio Bio en la experiencia del PDT, las experiencias sistematizadas por Territorio Chile mostraban que la institución pública que establece menos vinculaciones con las organizaciones de la sociedad civil y otras instituciones de nivel local es el Gobierno Regional. Me interesa realizar una reflexión crítica sobre esta situación en un contexto en que los gobiernos regionales están llamados a liderar el desarrollo regional, para lo cual cuentan cada vez con mayores atribuciones y capacidades.

Desde su creación en 1992, los gobiernos regionales tenían casi como única función la gestión de la inversión pública regional. Al comenzar el Gobierno de la Presidenta Bachelet, en un esfuerzo por transformar a los gobiernos regionales en auténticos conductores del desarrollo económico, social y cultural de la región, se inició un proceso sistemático de traspaso de competencias en materias de planificación y ordenamiento territorial a través del cual se espera incrementar las capacidades de liderazgo, convocatoria y conducción del Gobierno Regional por un mayor conocimiento de la realidad territorial. Conocimiento fundado en la adquisición de habilidades técnicas (herramientas y estrategias de planificación, usos alternativos del territorio, manejo de cuencas hidrográficas, etc.) que le permitirán a la institucionalidad pública regional negociar de mejor forma con las autoridades sectoriales respecto de las prioridades de desarrollo del territorio.

Si bien se trata de un proceso reciente, pareciera ser que los gobiernos regionales aun no han internalizado su nuevo rol, o al menos lo que implica liderar los procesos de planificación y desarrollo regional.

En un contexto que tiende a valorar positivamente los espacios de diálogo y construcción participativa de proyectos de desarrollo, los gobiernos regionales en Chile parecen estar replicando las estructuras de gobierno vertical que lentamente se han empezado a romper en la institucionalidad pública sectorial a través de iniciativas como las descritas. Esta constatación, fundada en la evidencia empírica⁶, da cuenta de la necesidad de iniciar procesos de generación de capacidades en los gobiernos regionales de otra naturaleza, no tan centrados en la adquisición de habilidades técnicas para asumir las nuevas atribuciones, sino tendientes a valorar los espacios de diálogo, desarrollar el liderazgo, potenciar el intercambio con el mundo académico, relevar las identidades como factores constitutivos de los proyectos de desarrollo, etc.

BIBLIOGRAFÍA

CUNILL, N. (1997) Repensando lo Público a través de la Sociedad, CLAD / Nueva Sociedad

DE LA MAZA, G. (2009) Participación Ciudadana en Experiencias de Desarrollo Territorial: contribuciones a la Gobernanza Democrática de Territorio Chile, Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Corporación Innovación y Ciudadanía (CIC) y la Universidad de Los Lagos

FERNÁNDEZ, M. (2009) Claves y límites de la articulación de actores: análisis exploratorio de las experiencias de desarrollo territorial, Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Corporación Innovación y Ciudadanía (CIC) y la Universidad de Los Lagos

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD (2009) Estudios Territoriales de la OCDE Chile, Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para la edición en español

PROGRAMA CHILE EMPRENDE (2005) Resumen Ejecutivo, Informe de Evaluación

RED DETEALC - SUBDERE- (2009) Estudio de Capacidades: Centros de Estudios Regionales para el Desarrollo Territorial de Chile, Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo para América Latina y el Caribe, Documento de Trabajo

SERCOTEC, OIT, GTZ (2006) Tres procesos, tres miradas. Huayco, Litoral de los Poetas, Araucanía Andina

SUBDERE (2008) Programa de Fortalecimiento de la Identidad Regional: El ámbito sociocultural como eje vertebral para el desarrollo regional: El concepto de identidad regional que queremos, División de Políticas y Estudios, Santiago de Chile

⁶ Tuve la oportunidad de dirigir por casi cuatro años la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional

SUBDERE (2009) Articulación y Actores para la Descentralización, División de Políticas y Estudios, Abril, Santiago de Chile

SUBDERE (2009) Buenas prácticas para el Desarrollo de los Territorios, experiencias destacadas 2008, Serie Documentos de Trabajo 4, División de Políticas y Estudios
http://www.territoriochile.cl/1516/articles-77314_recurso_1.pdf

UNIÓN EUROPEA (2001) Libro Blanco de la Gobernanza, Bruselas