

Gobernabilidad regional: dinámica regional, experiencias y conceptos desde la perspectiva de la cooperación alemana en América Latina

Lutz Drewski
GTZ

1.1 El comienzo: sesgo sectorial y económico

Opuesto a la situación de Alemania con un estado federado e históricamente un país regionalizado por la herencia de una estructura política y territorial fragmentada en base a territorios autónomos, la mayoría de los países de América Latina al iniciarse la cooperación alemana, durante las décadas sesenta y setenta, se presentan con estados con un fuerte centralismo político y administrativo, lo cual repercutió en que se considerara a la región como susceptible de cooperación y con un nivel apropiado que justificaba ciertas intervenciones. Los proyectos de la cooperación se concentraron más bien en programas de formación y capacitación profesional, producción agrícola o en sectores que apuntaban a la satisfacción de necesidades básicas, sin tomar en cuenta dimensiones territoriales en función de una visión integral de los procesos de desarrollo que los proyectos debieran estimular. De esta manera se omitió la transferencia o adaptación de las experiencias múltiples que se habían acumulado en Alemania, sobre todo después de la segunda guerra mundial mediante las estrategias de desarrollo territorial, para las cuales la región ha sido el nivel clave de acción. (1)

Los conceptos inherentes a estas estrategias apuntaron generalmente al fomento económico de las regiones menos desarrolladas, para optimizar el crecimiento de la economía nacional (política económica regional) y a la equidad de las condiciones de vida, sobre todo en aquellas zonas rurales que poseían estándares de dotación de infraestructura inferior al promedio del país o en aquellas regiones afectadas por las consecuencias negativas de la cortina de hierro en Europa. Al mismo tiempo, con las primeras señales de la crisis económica ambiental, emanadas del debate sobre los límites del crecimiento, impulsado por el “Club of Rome” en la década del setenta, los subsiguientes ajustes que enfatizaron las potencialidades e identidades regionales y consecuentemente el desarrollo de estrategias diferenciadas, las regiones salieron más fortalecidas como agentes de implementación de las políticas de desarrollo territorial en Alemania. Un creciente número de asociaciones municipales para fines de planificación regional, la instalación de oficinas y; consejos de desarrollo y planificación regional junto con los distritos comunales (Kreise) y distritos gubernamentales (Regierungsbezirke), según la estructura político – administrativa de los estados federados, comprueban la voluntad política y dinámica regional de esa época. (2)

Como en América Latina durante esos años predominó la doctrina y política de sustitución de importaciones, cuyo equivalente en el ámbito de las políticas regionales fue la implementación de grandes programas en base a transferencias, de un enorme volumen de capital, a las regiones poco desarrolladas o aún no ocupados con el propósito de explotación de los recursos naturales y de impulsar el crecimiento económico, prácticamente hubo poco estímulo y condiciones políticas e institucionales insuficientes, para la implementación de proyectos de desarrollo regional apoyados por la cooperación alemana. La excepción a la situación antes descrita, fueron tres proyectos en el sur de Brasil relacionados con estrategias de fortalecimiento de áreas metropolitanas como polos de desarrollo y centros de industrialización del país, al igual que en Bolivia donde la región del sur, Santa. Cruz, buscó un impulso económico dentro de un ambiente general muy propicio para el crecimiento en esa época. En esas regiones la cooperación se materializó en la elaboración de planes regionales como herramienta

para acordar una estrategia de desarrollo y en la construcción de una institucionalidad regional adecuada como instancia de planificación y coordinación. Si bien se ha podido sembrar importantes bases de conocimientos y metodologías sobre la planificación regional, los proyectos han generado solo efectos limitados ya que las estructuras centralistas del estado y su sistema gubernamental dejaron un margen insuficiente para una acción regional propia. Además, los proyectos se concibieron en base a un concepto de región como unidad física geográfica, mientras que las implicancias políticas y sociales de una intervención a nivel regional no se hicieron explícitas en las estrategias y la acción de los proyectos. (3)

1.2 Cambio del enfoque: nuevas oportunidades vs. poco espacio para la acción regional

Un cambio significativo de carácter paradigmático se ha producido cuando las políticas de descentralización de la mayoría de los países latinoamericanos, facilitaron nuevos espacios para incorporar conceptos y estrategias que involucraran a los niveles subnacionales. Sin embargo, de acuerdo a la orientación municipal de las políticas (4), por lo general se dio prioridad, en la cooperación alemana, al nivel local privilegiando el fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de gestión de la administración municipal. Si bien esto ha incluido en algunos casos la dimensión regional a través del fomento de asociaciones municipales como en Costa Rica y Guatemala), o el fortalecimiento de las capacidades regionales como instancia intermedia, para coordinar mejor el apoyo del gobierno a los municipios en la transferencia de competencias y facultades hacia el nivel local (Colombia), no se ha reconocido la región explícitamente como un eje principal en las políticas de descentralización y por lo tanto, eso se ha reflejado en las estrategias adoptadas por la cooperación alemana en el continente.

Sin embargo, los procesos territoriales que se producen como efectos de la descentralización y que se vinculan al desarrollo socio económico, tienden cada vez más a valorizar la dimensión regional tanto en la vida cotidiana de la gente como en el juicio de los actores públicos y políticos. De los factores que se consideran relevantes para esa valorización se pueden destacar:

- i. Migración campo-ciudad. Sobre todo como destino de la migración campo – ciudad se han mantenido o fortalecido los vínculos familiares como eje de abastecimiento o una verdadera base de circulación económica rural – urbana que se transforman frecuentemente en redes de intercambio permanente de bienes y servicios en un contexto regional. (5)
- ii. Expansión urbana. Como un fenómeno muy generalizado se observa, que por la motorización y nuevos estilos de vida en conjunto con conceptos urbanos que favorecen la expansión urbana, el espacio de movimientos diarios de individuos o de familias se extiende al entorno de la ciudad y genera así una verdadera “regionalización” de sus interacciones.
- iii. Costos de servicios municipales. Los crecientes costos de la provisión de servicios públicos con cargo a los municipios a raíz del incremento de sus responsabilidades como efecto de la descentralización, produce que éstos se inclinen a tomar iniciativas para formar asociaciones municipales y enfrentar mancomunadamente los nuevos desafíos. A menudo estas son el núcleo para extender sus interacciones con relevancia para el desarrollo territorial, por ejemplo, en la promoción de la economía local.(6)
- iv. Desarrollo sustentable, como un factor menos impactante en las percepciones diarias, pero que enriquece también el debate regional que resulta de la conciencia creciente y la presión por la necesidad de asegurar los recursos naturales (agua, aire, suelo) como base de la calidad de vida y de la producción. El desarrollo sustentable (promovido por la declaración de Río 1992) entre otras, se ha materializado en las políticas ambientales a través de iniciativas de crear territorios de planificación ambiental o en la ejecución de proyectos

para la recuperación de cuencas de ríos o manantiales etc. sobre los cuales se han construido a menudo una institucionalidad supra-local o regional. (6)

Frente a este desarrollo las políticas de descentralización, básicamente las que se han concebido y puesto en marcha en los países con constitución unitaria, no proveían por su orientación municipal respuestas adecuadas, por lo menos durante los primeros pasos de la implementación. En la mayoría de los casos se han mantenido los fuertes vínculos de las regiones, departamentos o provincias con el gobierno nacional y por eso la característica de sus funciones en la práctica, ha sido meramente de carácter desconcentrador para el espacio nacional limitando así dinámicas emergentes de los territorios regionales.

1.3 De planificación al desarrollo regional y local: Respuestas de la cooperación alemana

La intervención de la cooperación alemana a nivel regional se materializó durante su fase inicial (década 70 y 80), primordialmente en la elaboración y el apoyo al diseño de planes regionales. Frente a la poca experiencia práctica de la administración pública de los países cooperantes en América Latina con la planificación territorial, se ha promovido proyectos de planificación regional integral. Las instituciones contrapartes han sido fundadas por lo general, para cumplir funciones de planificación regional, con competencias débiles y poco claras respecto de su entorno institucional. El mandato de coordinar más eficientemente la acción del sector público, sus proyectos e inversiones de infraestructura y de servicios con un criterio territorial, quedó así sin fundamento y capacidades instaladas. El concepto de la cooperación apuntó por lo tanto en tres direcciones:

- a) diseño de planes regionales que engloban a los sectores relevantes con la perspectiva de una visión integral del territorio regional en base a sus subsistemas territoriales, función y jerarquía de los centros urbanos y su conexión en el marco de una red de asentamientos humanos, sistema de uso de suelo, áreas de desarrollo, ejes, corredores etc.,
- b) metodologías y procedimientos para la elaboración de planes con la participación de los actores del sector público para asegurar la aceptación y la viabilidad de éstos,
- c) desarrollo institucional y fortalecimiento de las capacidades técnicas para promover la tarea y las herramientas de planificación regional en el sector público.

Los proyectos realizados generaban efectos positivos respecto de la instalación y difusión de capacidades técnicas y de conocimientos de planificación regional. Sin embargo, la sustentabilidad institucional quedó cuestionada debido a la falta de poder real asignada a esa institucionalidad regional y; la poca y difícil articulación de los actores nacionales y locales en el ámbito subnacional.

Con énfasis en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, de una mejor atención de sus necesidades básicas y el aumento de la producción agrícola, se ha desarrollado el tipo de proyecto de desarrollo rural integral con un enfoque regional. La fortaleza de este tipo de proyectos regionales consistía en la integración de una visión territorial en función de las necesidades básicas de la población y la demanda de los sectores productivos por una mejor dotación de infraestructura rural. Debido a una revisión del concepto se agregaron los temas de la comercialización y los vínculos rural-urbanos con el propósito de una mejor integración territorial. Sin embargo, al igual que los proyectos de planificación regional integral esta intervención de la cooperación alemana, ha tenido que apoyarse en una estructura institucional dotada de competencias no siempre focalizadas en su ámbito territorial. Muchas veces se trata de instituciones específicamente fundadas para el fin del proyecto o, de sucursales regionales de la administración nacional sin legitimidad suficiente en el territorio y capacidad de coordinación intersectorial. La innovación conceptual debe considerar la urgente

necesidad de integrarse mejor en los diferentes niveles de gobierno y reforzar el flujo de recursos financieros hacia el campo, mediante un mayor vínculo y cooperación con instituciones financieras.

En la medida que se amalgamó la planificación territorial con la planificación ambiental y sobre todo después de la cumbre de Río en 1992, se observó un cambio en el enfoque de la cooperación alemana con respecto a sus proyectos regionales. Estos se reorientaron hacia la planificación ambiental con el propósito de sustentar el desarrollo territorial con un uso más racional de los recursos naturales. (7) Aunque la complementariedad entre los diferentes tipos de planificación regional y de la planificación ambiental es obvia, no se diseñó un concepto integral ya que las competencias quedaron separadas por falta de una institucionalidad integral a nivel regional, contrariamente a lo ocurrido en la experiencia propia alemana donde se buscó la integración de ambos enfoques. Las instituciones ambientales se posicionaron en el contexto regional con un mandato restringido y una base débil de operación en el territorio.

Al mismo tiempo, tomando en cuenta las políticas de descentralización y democratización que se impulsaron en América Latina a partir de la segunda mitad de la década de ochenta, la cooperación alemana alentó proyectos de “fomento municipal” enfocados a la autonomía y dotación de mejores capacidades de gestión local, reemplazando de hecho a los proyectos de planificación regional. El concepto desarrollado y aplicado en el fomento municipal, tiene el objetivo de aprovechar los potenciales de las políticas de descentralización para diseñar estrategias eficaces en la lucha contra la pobreza y reforzar la democracia local, razón por la cual se otorga relevancia a la mayor sinergia de la acción municipal en coordinación con los programas de gobierno y la participación de la ciudadanía. Al territorio y particularmente a la región, como una variable complementaria, se prestó poca importancia y reforzó así la política oficial de centrar la descentralización en el modelo “gobierno central – administración local autónoma” orientado por el concepto de “agente principal”.

Consecuentemente la región como objeto de la cooperación alemana en América Latina, a excepción de algunos casos aislados (Colombia), no jugó un rol en el apoyo de la cooperación al proceso de la descentralización de la mayoría de los países cooperantes. Esta dinámica recién se empieza a experimentar con el surgimiento de las políticas de apertura económica y de la globalización, lo cual significó un cierto renacimiento.

2. Nuevos desafíos para la región: ¿Es la gobernanza regional una respuesta adecuada?

Las políticas de descentralización en América Latina han aportado, sin lugar a dudas, a la profundización de la democracia en los países del continente y; a través de la elección directa de las autoridades locales y de diversas formas de participación comunitaria (cabildos abiertos, presupuesto participativo etc.) encuentran su clara manifestación en el ámbito del gobierno local. Las demás expectativas vinculadas con la descentralización no se han cumplido hasta la fecha de la manera deseada. Sobre todo se puede observar que las disparidades entre las comunas respecto de sus niveles de pobreza no se han disminuido significativamente y que la transferencia de las facultades de gestión a la administración municipal no ha conducido a “ganancias” relevantes en términos de eficiencia y eficacia. (8)

Como en la mayoría de los países que han ajustado sus sistemas gubernamentales en base a la descentralización orientada hacia el ámbito municipal, no se ha podido eliminar por las reformas estructuras y rutinas como remanentes del centralismo antiguo, que suelen impactar por medio de la administración regional en la gestión pública territorial, afectando así, sobre todo, a los ajustes necesarios en la articulación adecuada entre los niveles descentralizados, es decir región-municipio. (9)

No hay modelos coherentes de gobierno para el nivel regional en los países unitarios contemplados en este análisis. Del cuestionamiento de la identidad territorial y legitimidad democrática suficiente (Chile) (10), se constatan también superposiciones en la distribución de competencias y funciones entre los niveles, que afectan básicamente a los departamentos, que generan altos costos de transacciones (Colombia) (11). Sin embargo, importantes funciones y servicios como por ejemplo, una mejor coordinación de las inversiones del sector público en el territorio, la integración de estrategias y planes comunales y sectoriales, la compensación y arreglo de conflictos supra-locales con impacto en el territorio y de los recursos naturales etc. están estrechamente vinculadas con el nivel regional. En resumen la gestión regional juega un rol clave en el desarrollo territorial con efectos diferentes en la calidad de servicios de los municipios, que la institucionalidad actual del nivel medio no refleja adecuadamente.

Independientemente de las soluciones y estrategias que se aplican en los distintos países frente a estas circunstancias, se suman hoy en día nuevos desafíos a las regiones que pudieran agravar aún más las deficiencias actuales o, en caso de adoptar medidas adecuadas, pudieran tornarse en oportunidades con un enorme potencial de cambio para la región. Varios factores ponen el contexto para este escenario:

Ajustes en las políticas públicas, orientadas ampliamente por las doctrinas neoliberales, con una disminución de las intervenciones directas del estado en el desarrollo económico social, han contribuido a que los grandes programas de desarrollo regional, que se han ejecutado por razones coyunturales o estructurales durante la época de un fuerte intervencionismo estadual, no continúan porque carecen del fundamento en las nuevas políticas públicas. No solo por falta de recursos financieros sino también, por los impactos dudosos de estos programas han sido remplazados por estrategias que apuntan más a la movilización de los recursos propios y potenciales de diferente índole de los territorios, es decir por un desarrollo endógeno. Este concepto pone mucho énfasis en el capital humano y social como los factores claves que dieran impulsos relevantes a los procesos de desarrollo local y regional. Todo esto se enmarca en los desafíos de la globalización que lleva a las regiones una competitividad más fuerte y directa que les exige estrategias de desarrollo que se basan, opuesto a las propuestas tradicionales, en la calidad de servicios y del entorno territorial (calidad de vida) en general.(12).

Dentro de este escenario alterado aparecen nuevos actores, se encuentran diversas formas de asociatividad entre el sector público y privado y; se forman nuevas alianzas de actores de diferentes sectores que sustentan en su totalidad un tejido social favoreciendo interacciones y comunicaciones más frecuentes y así un aprendizaje colectivo a nivel territorial. Por lo general, estas iniciativas se caracterizan por su informalidad y surgen de los compromisos personales de los propios actores. Un ambiente propicio para que se produzcan estas iniciativas se conecta claramente con políticas de modernización del estado, con el propósito de abrir mayores espacios para una gestión orientada a una cooperación público – privada y a la revisión de las formas tradicionales de la distribución de trabajo entre los sectores. De esta manera se integran dimensiones más variadas a los modelos y estructuras de la gobernabilidad con efectos positivos, ya comprobados en varios casos y lugares, para la capacidad regional (13).

Distinto al término de “gobierno” que señala la estructura organizacional y los vínculos formales entre los diferentes subsistemas, se utiliza para estas formas no institucionalizadas y basadas en acuerdos informales y en la voluntariedad de los actores el término de “gobernanza regional” (Dietrich Fürst, Regional Governance) (13). Con esto se pone énfasis en los procesos de interacción por los cuales los actores se articulan de una manera horizontal y se ponen de acuerdo mediante consultas y consensos, en vez de poder y derechos asignados a los roles y cargos de los actores en su ambiente tradicional.

La cooperación alemana ha adaptado estrategias vinculadas con este concepto en sus proyectos para apoyar a la descentralización y modernización del estado en América Latina. Uno de ellos, Región Activa, acordado con el gobierno de Chile se presenta a continuación, por su enfoque en el desarrollo regional.

3. El caso chileno: Programa de descentralización y desarrollo regional, “Región Activa”.

3.1 Marco conceptual

El programa “Región Activa” nace del acuerdo entre los gobiernos de Chile y Alemania y ha sido diseñado para brindar asistencia técnica a la política de modernización del estado del gobierno de Chile. A partir del conjunto de temas que se definen para esta política, la cooperación alemana se concentra en los temas de la descentralización y desarrollo regional, apoyándose ampliamente en los modelos y estrategias antes delineadas para fortalecer la gobernabilidad en los ámbitos subnacionales.

Sin referirse a los detalles, ambas partes de la cooperación coinciden en la hipótesis que, pese a los reconocidos éxitos de la política de los diferentes gobiernos de Chile desde de la redemocratización del estado en el año 1990 mediante una serie de reformas sucesivas:

- reforma de mercado por amplias desregulaciones y privatizaciones
- reforma democrática del estado y el fortalecimiento de la institucionalidad pública en función de interés democrático y social
- modernización de la gestión pública con énfasis en la gerencia pública y la orientación a resultados
- participación ciudadana y transparencia de la gestión;

los desafíos de seguir el mismo ritmo de desarrollo socio-económico con efectos extraordinariamente positivos en la reducción de la pobreza y: para mantener su posición frente a las oportunidades de la economía globalizada, el país necesitaría seguir su proceso de descentralización y explorar más los potenciales de las regiones.

La política de descentralización que el gobierno chileno ha puesto en marcha tras la dictadura militar, se orienta por una estrategia cautelosa con devolución de competencias y facultades reales por pasos. Así no hubo hasta la fecha una reforma fiscal en un sentido amplio y los gobiernos regionales se caracterizan de hecho, por responsabilidades limitadas basadas en la desconcentración de las funciones por parte del gobierno nacional hacia este nivel medio. El consejo regional con sus miembros elegidos indirectamente por nombramiento de los partidos políticos, es un paso importante pero no logra radicar el mandato asignado a este nivel subnacional en una verdadera identidad regional.

Sin embargo, ni en el gobierno ni en los partidos y tampoco en la opinión pública optarían por retroceder en los procesos actuales. Las reformas recién aprobadas por el congreso son una clara señal. Son principalmente dos enmiendas, que destacan esta estrategia del gobierno de introducir los cambios con un criterio de gradualidad, pero orientado a consolidar la descentralización en el país: los gobiernos regionales elaboran anteproyectos regionales de inversión que los respectivos ministerios consideran en sus presupuestos anuales, se permite a los gobiernos regionales asociarse con entes privados para constituir corporaciones o fundaciones de derecho privado sin fines de lucro, que por fin asigna más facultades organizacionales acorde a las necesidades regionales a estos. (14)

En los debates al respecto se reconocen, entre otras, el rol destacado de las regiones frente a los

desafíos de la globalización y la importancia de estructuras descentralizadas para aprovechar mejor la velocidad de los cambios y que la difusión de conocimientos se extienda por los territorios. “La descentralización se imponga, primero que nada, como un requisito de la competencia” (15). La regionalización se considera “la otra cara de la medalla” de la globalización, puesto que en las regiones se conforman las redes y se producen las interacciones entre los actores públicos y privados, de los sectores económicos, sociales y culturales que son la condición para captar mejor los beneficios de una más estrecha articulación de la región con su entorno tanto en el ámbito nacional como internacional.

Si bien el debate y las reformas planteadas y aprobadas apuntan en su conjunto a un espacio autónomo mayor para la gestión regional, la particularidad del sistema del gobierno regional chileno queda vigente en su esencia. El criterio de desconcentración es fundamental para su comprensión y por otro lado, se puede observar la propia dinámica regional por la cual se producen muchas iniciativas arrancadas desde la sociedad civil y del sector privado, que requieren constantemente una instancia regional con más facultades y capacidades de gestión en el territorio regional. El programa “Región Activa” pretende contextualizar estas iniciativas en el marco de un concepto de gobernanza regional para potenciar sus posibles efectos para complementar eficazmente los planes y estrategias del gobierno regional y así llenar “vacíos” de competencias y capacidades de gestión aún existentes en el nivel regional.

3.2 Líneas de acción y metodología del programa

El programa se ha acordado para apoyar al gobierno chileno en la implementación de su política de modernización del estado, básicamente en los niveles subnacionales, de las regiones y municipios.

Dentro del plazo previsto, desde marzo 2004 hasta diciembre 2006 y una probable prórroga hasta 2009, se contribuirá a la introducción de mejores capacidades para la implementación descentralizada de las políticas de desarrollo regional y local con participación ciudadana. Mediante sus estructuras de apoyo en cuatro regiones del país: Aysén, Araucanía, BíoBío y la Región Metropolitana, se implementan las siguientes líneas de acción:

- política de descentralización y desarrollo regional
- participación e inclusión social
- gestión territorial regional
- desarrollo económico local
- gestión local para soluciones habitacionales

Estas líneas de acción se articularán por proyectos territoriales los cuales se integran a los tres niveles de gobierno y definen interfaces entre los sectores público y privado, la sociedad civil incluida. Como criterio transversal se aplica el enfoque territorial por el cual se pretende superar la sectorialidad de la acción pública con impacto en las regiones. Respecto de la promoción de la gobernanza regional para apalancar los procesos de desarrollo endógeno en las regiones las estrategias y acciones del programa se apoyan en los siguientes conceptos metodológicos:

a) Fortalecimiento de la sociedad civil

A partir de características de la sociedad chilena contemporánea con un relativamente bajo grado de cohesión social que se expresa entre otras en comparación con otros países, en un porcentaje bajo de su vínculo a redes y organizaciones sociales de pocas interfaces entre estado y sociedad civil (16), el programa aplica en concordancia con la política nacional y transversal de participación ciudadana del

gobierno del presidente Lagos una metodología que

- i. busca una relación más horizontal entre estado-región- comuna a través de redes interinstitucionales de participación
- ii. crea un ambiente más favorable para un diálogo sector público-sociedad civil en la planificación y el seguimiento de la acción pública en el territorio aplicando un sistema de indicadores cualitativos y técnicas de moderación y negociación
- iii. focaliza la formación de líderes sociales en sus capacidades de interacción con la administración pública y la clase política.

Como un tema específico se presenta la situación de los grupos indígena en las regiones que sufren generalmente de aislamiento frente a las políticas públicas, puesto que por sus tradiciones culturales no aceptan los modelos de gestión vigentes del estado chileno y tampoco cuentan con alternativas que satisfacen sus expectativas. El programa contribuye al desarrollo de un modelo de gestión territorial con visión indígena que se aplica en las áreas que el estado les ha asignado. Las experiencias se utilizarán para una visión intercultural del desarrollo regional y local para facilitar la solución de conflictos originados en problemas étnicos.

b) Ordenamiento territorial

El concepto de ordenamiento territorial y su uso en las políticas públicas está poco aplicado en Chile. Como instrumentos de planificación territorial se aplican planes del tipo uso de suelo para los municipios y la planificación estratégica regional y local. Los planes estratégicos por lo general no toman en consideración criterios territoriales. Ordenamiento territorial como método de planificación con su enfoque supra-local, se ha aplicado solo mediante proyectos de la cooperación internacional en las regiones del país, tres de la cooperación alemana, en Aysén, BíoBío y la Región Metropolitana, así como por la Unión Europea en la región Coquimbo. El método y su potencial para la gestión territorial se ha utilizado para fortalecer la capacidad de coordinación de la administración regional y otras instituciones con mandato territorial especial, por ejemplo, la comisión del borde costero, para solucionar conflictos del uso de la zona costera de una manera transparente. Ordenamiento territorial provee así una base metodológica, informativa y de criterios para una serie de temas relevantes en la gestión territorial:

- evaluación y orientación del uso de suelo: se ve un gran potencial para la gestión a raíz de la enorme dependencia de Chile de la calidad y del rendimiento del suelo para asegurar el nivel de exportación
- construcción y manutención de un sistema de información territorial a nivel regional como aporte al sistema nacional de información territorial (SNIT)
- coordinación de la inversión del sector público en el territorio, como apoyo a los gobiernos regionales para diseñar su presupuesto regional
- solución de conflictos del uso del territorio en áreas de interés específico, zonas del borde costero y áreas de desarrollo indígena.

Ordenamiento territorial se muestra como un insumo importante para impulsar y sustentar procesos de gobernanza regional para promover proyectos que se enmarcan en la estrategia de desarrollo endógeno, ya que facilita una articulación de los actores de una manera más transparente según sus intereses en el territorio. Si bien la gobernanza regional en sus manifestaciones distintas no siempre guarda una relación con el territorio, por ejemplo, en el sector económico con sus tipos de gobernanza funcional (clusters), la referencia y la identidad con el territorio condicionaría en gran parte las iniciativas y los respectivos procesos.

c) Desarrollo económico local

La metodología de desarrollo económico local es un factor clave en la promoción de diferentes formas de la gobernanza en las regiones. Por las radicales reformas de mercado se podía generar un estímulo enorme para el sector privado que se transformó en inversiones para el desarrollo de productos aptos para la comercialización en el mercado mundial o, en emprendimientos basados en concesiones a raíz de las privatizaciones en el sector de infraestructura, transporte, agua y electricidad favoreciendo la gran empresa y la atracción de inversión extranjera. Sin embargo, las pequeñas y medianas empresas con su incidencia principal en las regiones se ha visto excluidas en una gran parte.

Para contrarrestar a estas tendencias desfavorables para la pequeña y mediana empresa en las regiones, el programa aplica el método de desarrollo local apoyándose en dos pilares (17):

- el desarrollo endógeno explorando la articulación de los actores públicos y privados, la más rápida difusión de conocimientos en redes y el potencial para un encadenamiento productivo en el territorio
- la competitividad sistémica (18) con el propósito de promover un ambiente más favorable a la PYME en el nivel local y regional a través de cambios en las políticas públicas pertinentes y mejores servicios prestados por la administración local y regional etc.

El traspaso de estas metodologías a la práctica genera relevantes impactos en la gobernanza regional, porque necesita una interacción más intensa y frecuente entre el empresariado con el sector público en su afán de eliminar nudos críticos en la normativa y la gestión pública. Como gran parte de las decisiones al respecto no pueden tomarse a nivel local ni regional, se abre también un espacio para la negociación con las instituciones de fomento del gobierno nacional. Así se provocan de forma directa o indirecta efectos tangibles en las políticas de descentralización, ya que muchos cambios requeridos se justifican por la urgente necesidad de traspasar más competencias y poder de decisión a los niveles subnacionales.

4. Ejemplos de la gobernanza regional

Para mostrar posibles soluciones, la existencia de diversidad y el potencial para enriquecer el gobierno regional tomando en cuenta situaciones distintas vinculadas al desarrollo territorial, se mostrarán algunos casos acaecidos en el trabajo del programa “Región Activa” en Chile.

a) Consejo de gestión para el territorio indígena (Mapuche)

Una mejor convivencia intercultural entre los grupos indígena y la mayoría de la población es una necesidad urgente en la región de Araucanía del sur de Chile. Asuntos de la gestión territorial son una permanente fuente de conflictos entre los grupos indígena (4.500 personas) del lago Budi en la zona costera de la misma región y la administración pública que ha impactado negativamente en las interacciones de ambas partes. Se ha propuesto un proceso de mejor articulación entre los representantes del estado y la población indígena en base a un plan de ordenamiento territorial para la zona del lago Budi que integra una visión de la población Mapuche acorde a su cosmovisión. Para su manejo se ha creado un consejo conformado por representantes de los grupos indígena, del gobierno regional y de las secretarías ministeriales regionales. Por acuerdo mutuo el consejo es el lugar donde se coordinan proyectos de infraestructura y de los demás servicios públicos en la medida que estos afectan a la población y su territorio. El plan de ordenamiento territorial sirve además para tratar conflictos sobre el uso del territorio que son los temas más sensibles en las relaciones interculturales de la zona. El fundamento para la creación del consejo y de su operación exitosa radica en los acuerdos de los

actores, basados en largos procesos de negociaciones previas y así, de conceder por las autoridades públicas que las decisiones se tomarán en un ambiente de carácter informal y en un nivel horizontal.

b) Consejo público-privado, Araucanía Andina

La Araucanía Andina es un territorio de la región cuyo paisaje presenta un alto potencial turístico que atrae anualmente un porcentaje importante del destino de turismo interno del país. En base a un interés común y la necesidad urgente para aplicar al desarrollo turístico, con una tendencia del deterioro, un nuevo y fuerte impulso de recuperación en seis comunas rurales junto con el empresariado local, se han organizado en un consejo público-privado. Se han sumado posteriormente además los servicios públicos para el fomento de la pequeña y mediana industria y el turismo. Como presidente del consejo se ha elegido a un empresario, de modo que surja de esta situación una nueva cultura de la interacción público-privada, que requiere en primer lugar un cambio de los roles tradicionales de las autoridades frente a sus pares del sector privado.

Los logros del consejo hasta la fecha son impresionantes: Se ha acordado entre las seis comunas una ordenanza que contribuye al desarrollo de turismo sustentable en la zona; se ha negociado exitosamente con el sector público la realización de inversiones en el turismo local, aportando con recursos locales propios y se inició una campaña de marketing regional en base a una evaluación de debilidades y fortalezas de la oferta turística. Una de las condiciones de éxito, quizás la más importante, ha sido sin lugar a dudas la confianza mutua entre los actores que ya se conocen de previas interacciones en redes locales.

c) Planes de desarrollo territorial, BíoBío

La región de BíoBío del sur de Chile se caracteriza por una dinámica económica cambiante a raíz de varias zonas de la región sujetas a procesos de conversión y, por otro lado, causadas por la aparición de sectores productivos (salmón, madera) con excelentes perspectivas en la exportación. La región por lo tanto, muestra grandes disparidades socio-económicas que necesitan una visión diferenciada del territorio para la intervención pública. Bajo esta perspectiva se ha planteado la subdivisión del territorio por sus características productivas y en la medida posible, sus interrelaciones culturales así como una institucionalidad pública radicada en el territorio, por ejemplo, en una asociación municipal. Así se logro la instalación de unidades de gestión más homogéneas con una estrecha participación del sector privado y de la sociedad civil organizada, con la que se quería generar un efecto dinamizador para la deprimida economía en varios territorios de la región.

Se han elaborado planes de desarrollo territorial aprobados y reconocidos como validos por los actores de los territorios, que se utilizan por las mesas publico privadas establecidas para elaborar y negociar planes de inversión pública más coherentes con la necesidad territorial y ratificarlas a través de acuerdos formales con las agencias financieras del gobierno nacional.

La experiencia muestra un significativo impacto de participación efectiva en materia de gestión territorial, de la cooperación público privada en la búsqueda de una formula más eficiente para la coordinación de inversiones en la región. Sin embargo, como el proceso se ha inducido en una primera instancia, con un fuerte interés estadual y que ha tomado hasta la fecha solo pocas demostraciones medibles objetivamente, está puesto en duda su continuación por una posible falta de asignación de fondos suficientes. No obstante, el caso ha producido una serie de aprendizajes para el gobierno regional con impacto en las modalidades de acercarse a los temas territoriales con un claro enfoque participativo y mejor articulado entre los actores relevantes.

5. Conclusiones

El debate en las políticas públicas sobre los asuntos de modernización del estado y de descentralización esta perfilándose entorno a la regionalización y el fortalecimiento del nivel regional, como estrategia apropiada para sostener el proceso de descentralización sobre todo en países con constitución unitaria. La cooperación alemana está reflejando esta demanda mediante un enfoque regional en varios de sus proyectos y programas en América Latina. El fomento de las regiones se destaca además, por sus supuestas capacidades para enfrentar mejor los desafíos de la globalización, lo cual adquiere relevancia hoy en día en la mayoría de los países latinoamericanos con economías emergentes, resaltando los conceptos de desarrollo regional (endógeno) como una respuesta que permite enfrentar adecuadamente tanto las oportunidades como a los riesgos de una posible profundización de las disparidades territoriales y sociales, como consecuencia de la apertura de los mercados.

Sin embargo, las estructuras y capacidades de los gobiernos y de la administración regional, por lo general, no corresponden todavía a estas necesidades. Por un lado, porque las políticas de descentralización, resultaron en su implementación respecto de las regiones, insuficientes y por otro lado, porque las condiciones para una gestión regional han cambiado ampliamente. Cada día se considera menos a la institucionalidad pública como el centro exclusivo de la toma de decisiones en las regiones. La realidad actual requiere más bien, dado el surgimiento de una gran diversidad de actores nuevos en el escenario de desarrollo regional y las interacciones cruzadas en las esferas publico-privadas, estructuras de carácter policéntricas aptas para adaptarse mejor a las relaciones horizontales entre los actores y a las formas en función de las necesidades que se dan en el transcurso del tiempo.

En el caso del proyecto de cooperación chileno-alemana “Región Activa” se pretende mostrar que el enfoque principal no se centra en el desarrollo institucional clásico que enfatiza el fortalecimiento de estructuras gubernamentales, que extiende la visión regional hacia un estilo de gestión que incluya la diversidad de los actores, sus iniciativas público-privadas, redes etc. que contribuyan de ese modo a construir un “nuevo sistema” de gestión, con impacto en formas alternativas de cómo gobernar mejor (en) la región. Para este efecto se ha introducido el concepto de “gobernanza regional”, que se caracteriza por su orientación hacia los procesos y acuerdos en base a compromisos sustentados más en las voluntades de los actores que en el juego exclusivo de la negociación política o las imposiciones del poder del estado. Su aplicación en el proyecto “Región Activa” en Chile como país emergente con una notable dinámica económica se ha visualizado con el propósito de complementar las políticas de modernización del estado en el nivel regional y, sustentar las iniciativas de un desarrollo regional endógeno, que surge cada vez más frecuentemente en las regiones del país. Mediante sus metodologías, fortalecimiento de la sociedad civil e inclusión social, ordenamiento territorial y desarrollo económico local, el proyecto apoya estas iniciativas buscando una mejor articulación y sinergia para el desarrollo.

De las experiencias preliminares pueden derivarse primeras lecciones:

- Una referencia al territorio al impulsar la gobernanza regional se muestra como crucial para crear un minimum de cohesión de los actores para posibilitar una acción colectiva, por lo tanto la metodología de ordenamiento territorial ayuda en la construcción de un ambiente más favorable a estos procesos
- Mediante las interacciones más frecuentes entre los actores públicos y privados, la conectividad de las redes en el territorio etc. se observa procesos acelerados de aprendizaje en los sectores, lo que ha repercutido en la inclusión y ajustes reales en el diseño y uso de los instrumentos de fomento en la administración pública de acuerdo a la demanda local.
- En situaciones complejas por asuntos de interculturalidad y deficiencias inherentes en la

normativa y los procesos de toma de decisión formales la gobernanza regional pudiera abrir nuevos espacios para una acción más transparente y en condiciones de igualdad como en el caso de conflictos territoriales que afectan a minorías con valores culturales distintos.

En resumen, las experiencias prácticas del proyecto “Región Activa” estimulan los beneficios de la gobernanza regional para extender los espacios a nivel regional con el objetivo de gobernar más eficazmente en base a la asociatividad público privada, teniendo en perspectiva los desafíos nuevos del desarrollo regional y así, brindar apoyo a las políticas y programas de descentralización y modernización del estado para impulsar cambios relevantes con un enfoque territorial.

Bibliografía

Fürst, Dietrich y otros (1993) , Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung. Ein verwaltungswissenschaftlicher Grundriss, 2. Auflage, Düsseldorf, Werner Verlag GMBH, pag. 31 siguientes

Danielzyk, Rainer 1999, Regionale Kooperationsformen, *Informationen zur Raumentwicklung*, Heft 9/10, Selbstverlag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn, pag. 577 siguientes

Boisier, Sergio y otros (1981), Experiencias de planificación regional en América Latina, una teoría en busca de práctica, CEPAL-ILPES, Santiago

Finot, Ivan (2001), Descentralización en América Latina: Teoría y Práctica, CEPAL-ILPES, Santiago, pag. 82

Rondinelli, D.A. 1983, Secondary cities in developing countries: policies for diffusing urbanization, Beverly Hills

Danielzyk, Rainer, idem, pag. 578

Fürst, Dietrich, pag. 49

Martin, Juan y Martner, Ricardo y otros (2004), Panorama de gestión pública, CEPAL-ILPES, Santiago, pag. 55 siguientes

Martin, Juan Martner, Ricardo y otros, idem

Avalos, José, La administración pública y su expresión territorial, Universidad de Chile, mimeo

Departamento Nacional de Planeación (2002), Evaluación de la descentralización municipal en Colombia; Balance de una década, Bogotá, Imprenta nacional de Colombia

Sternberg, Rolf (2003), Das Konzept endogener Regionalentwicklung – Implikationen für Existenzgründungen und deren Förderung, Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung

Fürst, Dietrich (2002), Regional governance, Hannover, mimeo

Ley regional No. 20 035,

Boisier, Sergio (2003), La doctrina (oculta) de la descentralización chilena, Santiago, mimeo

United Nations Development Program (UNDP) (2000), Human development in Chile: More society for governing in the future, Santiago

Montero, Cecilia y Morris, Pablo (1999), Territorio, competitividad sistémica y desarrollo edógeno, *Metodología para el estudio de los sistemas regionales de innovación*, Centro de estudios regionales (CEUR), Universidad BioBio, Concepción, Talcahuano

Messner, Dieter (1996), Latinoamérica hacia la economía mundial: conclusiones para el desarrollo de la competitividad sistémica, Santiago, Friedrich Ebert Stiftung

Reseña biográfica

Lutz Drewski, alemán; Maestría en economía y sociología de la Universidad de Colonia 1970; Experto de la cooperación alemana (GTZ) desde 1976, Coordinador de la sección técnica de la GTZ: Desarrollo urbano y regional, 1983-1986; Varios empleos en proyectos de la cooperación, en Brasil, Paraguay, Colombia, Sud-África y Chile; Investigación en desarrollo urbano en países en vía de desarrollo y

ordenamiento territorial; Publicaciones el fomento de ciudades intermedias y planificación local.

Cargo Actual: Asesor Principal y Coordinador del Programa de Descentralización y Desarrollo Regional. Región Activa, ejecutado por la Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica, GTZ.

Dirección: Paseo Bulnes 197 piso 5. Santiago de Chile.

Mail: lutz.drewski@gtz.de

Web: www.regionactiva.cl

Teléfono fax: (56-2) 699.52.15