

Panel: Creando capacidades locales para la gestión económica territorial

## **La planificación del desarrollo territorial**

**Susana Coper W.**

**Adriano Rovira P.**

Universidad Austral de Chile

Julio de 2005

### **INTRODUCCIÓN**

La sociedad está en presencia de una evolución tanto en la forma en que se perciben los problemas del desarrollo desigual en el territorio como de las alternativas metodológicas e instrumentales que se ensayan para enfrentarlos, intentando orientar el *cambio*. Crecientemente ganan importancia la descentralización, el desarrollo desde abajo y la participación de la ciudadanía. Esta última adquiere nuevos rasgos en el marco de procesos de democratización y descentralización, lo que a su vez da lugar a importantes modificaciones en los enfoques de planificación a escalas regional y local.

Los problemas que afectan a las localidades y regiones se resumen en insuficiencia de crecimiento, escasa o nula competitividad de significativa parte de la producción local e inversiones insuficientes generando empleo también inadecuado en cantidad y calidad. A pesar de aumentos de la productividad en varios sectores, se ve amenazada la competitividad del sistema económico en los mercados globales. Luego, para evitar o minimizar el riesgo de exclusión territorial que deriva del limitado dinamismo del proceso de globalización económica y los cambios tecnológicos y de organización de la producción que afectan directamente el desarrollo económico en el territorio, el Estado interviene por medio de políticas públicas mediante las cuales intenta abordar los citados problemas.

Sin embargo, en Chile no hay suficiente conocimiento sobre la efectividad y eficiencia del gasto descentralizado, de las múltiples políticas de fomento productivo, y de las inversiones públicas sectoriales- todas ellos descoordinadas entre sí – ; menos sobre su verdadero impacto en el desarrollo territorial. Hasta muy recientemente la asignación de la inversión pública sectorial carecía de una perspectiva territorial, ignorando por tanto la lógica de los sistemas productivos en el territorio. En el caso del fomento productivo, en el nivel local/regional se superpone habitualmente aún la oferta pública sectorial de recursos de las diferentes instituciones, con resultados relativamente pobres para el sistema productivo como tal. En general, existen dudas acerca de la efectividad del gasto público sobre el desarrollo territorial. Entonces, no habiéndose cumplido notoriamente con los objetivos de política planteados, parece legítimo intentar reformular la concepción territorial de las políticas, sobre la base de una intervención diferente, que permita asegurar condiciones mínimas para que los diversos territorios puedan competir en forma similar en los mercados y así, contribuir a la reducción de la pobreza, protección de la biodiversidad y equidad intergeneracional (desarrollo sostenible).

A partir de la instalación de los enfoques de desarrollo territorial, la institucionalidad asociada a la descentralización es forzada a una seria reingeniería para permitir e incentivar al nivel local en impulsar el desarrollo local. Ello a través de transferir funciones tradicionalmente desempeñadas por el gobierno central; en especial, en el ámbito del fomento productivo.

Los objetivos del panel Creando Capacidades Locales para el Desarrollo Productivo en el Territorio son: Analizar la gestión del desarrollo económico y social en el territorio en contextos de

descentralización administrativa y de modernización del Estado; demostrar la necesidad de crear capacidades locales de gestión económica territorial, y demostrar las ventajas de una estrecha colaboración entre el sector público y privado en el desarrollo económico, se presentan sistematizaciones de experiencias en planificación del Desarrollo Económico Territorial DET; análisis de la efectividad del diseño de instrumentos de fomento productivo en la generación de capacidades competitivas y asociatividad de productores para la exportación en el marco de la concepción del Desarrollo Económico Local DEL. El presente documento intenta resumir elementos conceptuales que conforman el marco de referencia de los análisis del panel y las propuestas: Los enfoques sobre gestión del desarrollo económico territorial, fomento productivo en el territorio, planificación del desarrollo y participación, competitividad sistémica, encadenamientos productivos y prospectiva son temas que atraviesan las presentaciones al panel.

Las experiencias en que se concentra el presente panel, son:

- aplicación de un enfoque sistémico de intervención para la implantación de nuevas formas de gestión territorializadas y construcción de modelos de desarrollo territorial descentralizados en la Región de La Araucanía, Chile;
- diseño/implementación de instrumentos/programas/políticas con enfoque territorial en la provincia de Valdivia, Chile;
- fomento del Desarrollo Económico Local DEL a partir de cadena productiva en el ámbito de la producción de pisos de madera nativa en la Región de La Araucanía, Chile y la instalación de la Ruta del Cacao en República Dominicana;
- Asimismo, se presentan los resultados de un ejercicio de Planificación Prospectiva al año 2020 en la Provincia de Valdivia, Chile realizado por Universidad Austral de Chile y MIDEPLAN en 2003.

A pesar de la escasa documentación y sistematización disponibles y del diferente nivel de avance de cada uno e intenta extraer aprendizajes y desafíos de las citadas experiencias de planificación y gestión descentralizada del desarrollo territorial y fomento productivo.

## **PARTE I. MARCO CONCEPTUAL**

### **1. La concepción de *desarrollo y cambio***

La percepción de los problemas del desarrollo y los esfuerzos que se despliegan para enfrentarlos, han experimentado una importante evolución en las últimas décadas; dado que no reflejaban la inequidad en la distribución de los ingresos y la "modernización" desigual. Después del abandono de definiciones economicistas, constituyó un significativo avance definir al desarrollo como un proceso de cambio complejo y multidimensional que dice relación, aparte de variables económicas - la satisfacción de necesidades del ser humano y el crecimiento material como base de una mejor calidad de vida de las personas -, con dimensiones no económicas y "no materiales"- éticas, políticas y sociales - . Éstas entran en la definición de desarrollo a partir de Sen (2000, citado por Boisier 2003), y se incorporarían y serían operacionalizados por el PNUD (1996) en su definición de desarrollo humano como "proceso de ampliación de las opciones de la gente...que incorpora la cohesión social y el derecho a afirmar sus tradiciones y cultura propia".

En el mismo sentido, para comprender el desarrollo requiere de enfoques holísticos, sistémicos y recursivos (Boisier, 2003). Identifica al desarrollo como un "concepto complejo, profundamente axiológico, multidimensional, constructivista, cualitativo en su esencia e intangible por consecuencia...". En especial, hace hincapié en la utilización de la sinergia como motor de desarrollo;

el fortalecimiento del capital social, entendido éste como los procesos, normas, confianza social, que facilitan la coordinación y cooperación en beneficio mutuo, variable crucial para dar significado a la descentralización de la toma de decisiones, a la participación ciudadana y a la planificación.

Coincidentemente, la complejidad está presente en Max-Neef et al.(1986), para quienes el concepto de *desarrollo a escala humana* “se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado”

Se derivan, obviamente, propuestas de política absolutamente opuestas a las políticas tradicionales de intervención en el territorio y de fomento del desarrollo a escala subnacional.

En especial, al concepto de desarrollo económico se le han incorporado consideraciones respecto a su sostenibilidad; así, algunos le conciben como un proceso de cambio en el cual la explotación de recursos, la dirección de las inversiones y la orientación del desarrollo tecnológico y del cambio institucional hagan consistentes con las necesidades tanto del presente como del futuro. Así, el *desarrollo sustentable*, es “aquél desarrollo que atiende las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras” (Informe Brundtland, 1986).

Asociadas las múltiples definiciones dadas a desarrollo a un proceso de *cambio*, éste se puede sintetizar como un proceso que, a través de la mejoría de productividad, producción, calidad - y preservando el medio ambiente y recursos naturales -, puede contribuir a elevar la competitividad e inserción en mercados de productos locales y, por tanto, a la reducción de la pobreza y mejoría de la calidad de vida de los habitantes en un marco de la protección de la biodiversidad y equidad intergeneracional.

Es decir, el desarrollo sustentable tiene como meta una mejor calidad de vida, ahora y en el futuro. Considera la integración de los ejes social, económico, con el fin de lograr un desarrollo humano, económico y social en equilibrio con los ecosistemas, a partir de: respeto por el medio ambiente - ecológicamente sostenible-; uso eficiente de los recursos no renovables; conservación de recursos renovables y no exceder las capacidades de asimilación de desechos de los ecosistemas; promoción en la conservación y mejoramiento de la eficiencia en el uso de energía e incentivo del uso de fuentes de energía nuevas y renovables. Incluye consideraciones acerca de los grupos sociales más pobres.

## **2. El concepto de *región***

Desde un punto de vista práctico, existe consenso en aceptar la definición comprehensiva de Albuquerque (1996), según quien región es “el espacio que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial”.

En la práctica no importan los límites administrativos del “territorio” como espacio de intervención: los procesos de desarrollo territorial se localizan en espacios de tamaño relativamente “pequeño” en que existe identidad, recursos naturales y tecnológicos, financieros, sociales y políticos suficientes como para impulsar un proceso de cambio. En los casos analizados, se trata de asociaciones de comunas en las que las instituciones de la sociedad civil y las estructuras administrativas locales se vinculan directamente.

### **3. El desarrollo económico territorial**

La concepción moderna del territorio lleva a no pensar en el espacio sino en el territorio, ya no como espacio físico, sino como una construcción social, producto de las interacciones (o quizás mejor aún intracciones) entre los elementos de la sociedad y de la naturaleza. Se le identifica junto con las formas de relación entre los actores sociales, sus organizaciones concretas, sus técnicas productivas, el medioambiente, la movilización social y cultural (Albuquerque,1999). No es posible entonces comprender un sistema territorial sin tomar en cuenta la multidimensionalidad y la interdependencia y, consecuentemente, de relaciones de interdependencia de alta complejidad. Es decir, el concepto de desarrollo territorial se basa en la conjunción de los enfoques de desarrollo sustentable, de competitividad sistémica y de regiones activas.

Concebir la espacialización de los factores del desarrollo en el marco de complejidad de sistemas abiertos, tiene consecuencias para el diseño de políticas públicas y para la planificación del desarrollo territorial. El enfoque de desarrollo territorial concibe al territorio como un espacio geográfico y una construcción histórica, y su desarrollo es explicado por la dinámica red compleja de relaciones entre variables ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales que se establecen dentro de él y con territorios contiguos, nacional y mundial.

### **4. El enfoque sistémico del desarrollo económico territorial**

La concepción de la región como *construcción social*, permite una mejor definición de región al incorporar la historia, la economía y la cultura y el desarrollo social en el espacio del territorio y en el tiempo. Boisier (2003) sostiene que el desarrollo territorial debe entenderse como una emergencia sistémica de un sistema territorial complejo y con elevada sinergia. El *enfoque sistémico* incorpora las relaciones sociales tanto en el tiempo como en el espacio entre los seres humanos y entre el ser humano y su medio - recursos naturales-, con el capital, así como con el conocimiento, los flujos de información y la tecnología. Este enfoque concibe a las regiones como sistemas abiertos, complejos, autorregulados, como espacios integrados en un marco nacional a partir de valores compartidos, partícipes de la división internacional del trabajo, integrado a los mercados y sociedad global. Entonces, las regiones se podrían delimitar a partir de un sistema de relaciones sociales en un espacio definido.

Los factores que refuerzan la territorialidad del desarrollo económico son: una creciente *racionalidad sistémica* a nivel local; la *proximidad espacial* como precondition de los procesos de aprendizaje a nivel de la empresa, y, especialmente, aprendizaje colectivo a nivel de sectores ó a nivel local/regional; y las *externalidades* – surgidas del mercado, la coordinación económica ó del apoyo institucional – como un objetivo de la política industrial estratégica en la economía regional. Asimismo, la aparición de nuevas formas de coordinación económica - *governabilidad* – que permiten explotar un rango mayor de externalidades y el *aprendizaje colectivo*, que mejora la competencia para desarrollar políticas que a su vez generan externalidades positivas, reducen las negativas y se mejora la capacidad de aprendizaje (Helmsing, 1999).

### **4. Descentralización, desarrollo territorial, desarrollo (económico) local y desarrollo endógeno**

La superación de la dicotomía función-territorio permitiría avanzar hacia una nueva concepción de desarrollo. Considerando sus oportunidades, potencialidades y restricciones, el territorio se concibe como un condicionante fundamental en la determinación de las posibilidades para el desarrollo local.

El *desarrollo económico local* se puede definir como un proceso de acumulación de capacidades humanas e institucionales, que busca mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de la comunidad. Para ILPES (1998), el desarrollo económico local se resume en un “proceso reactivador y dinamizador de la economía local, que mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes de una determinada zona, es capaz de estimular el crecimiento

económico, crear empleo y mejorar la calidad de vida”. La concepción del desarrollo económico local rescata la importancia relativa tanto del territorio como de la organización territorial. No es el territorio el que opera como sujeto, sino la comunidad que habita tal territorio; es el habitante del territorio quien de mejor forma conoce los problemas, potenciales y restricciones que se presentan al proceso de desarrollo (Boisier, 2003). Es en el espacio local donde el poder central se acerca más al ciudadano y por lo tanto es donde de mejor manera el individuo puede hacer sentir sus necesidades y sus opiniones, en procesos que conducen al empoderamiento de las comunidades locales. Entonces, el desarrollo territorial es a la vez desarrollo local, endógeno en su origen y *descentralizado*.

Por otra parte, el concepto de *desarrollo local* incorpora además al capital social, al capital institucional, así como un ambiente que favorece la incorporación de conocimientos y la innovación. Asimismo, en el nivel local es de trascendencia la inclusión de los capitales natural y cultural; ello porque también la identidad cultural constituye una palanca de desarrollo, por cuanto son factores intangibles los que apoyan el desarrollo local.

Eso sí, desarrollo local y desarrollo endógeno suelen confundirse: El concepto de *desarrollo endógeno*, de por sí confuso, surge en respuesta a las políticas de desarrollo territorial basadas en estrategias “*arriba-abajo*”. Garofoli (1995) define el *desarrollo endógeno* como la “capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores”. Para Boisier (2003) “el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión”. De este modo, “todo proceso de desarrollo endógeno se vincula al desarrollo local de una manera asimétrica: el desarrollo local es siempre un desarrollo endógeno, pero éste puede encontrarse en escalas supra locales, como la escala regional por ejemplo”.

Ni la descentralización administrativa – sólo es una condición necesaria – ni la descentralización política – como traslación de poder desde la administración central a las administraciones territoriales – son suficientes para lograr el objetivo de mayor bienestar de la comunidad local. Los diversos enfoques de desarrollo territorial coinciden en que para detonar tal proceso, además de mayores competencias y de más recursos para las instancias “descentralizadas” de gobierno, se requiere de la participación de la sociedad civil: es posible promover “desde dentro” una mejor gestión de las dinámicas territoriales en la medida que los agentes locales tienen la posibilidad de ejercer un mayor control sobre el proceso de planificación, gestión y evaluación del cambio. Boisier (2003) identificaría “una clara intersección entre, puesto que es el poder transferido y también creado a partir de la descentralización el que permite tomar decisiones en relación a opciones de desarrollo y el que permite la apropiación parcial del excedente a fin de realimentar el proceso de crecimiento in situ”.

## **6. La planificación del desarrollo económico territorial**

En una época en que las concepciones de tiempo y distancia han sufrido modificaciones de gran significado en la vida y el desarrollo de las personas y las organizaciones; en que el Estado ha dejado de ser un actor central en los procesos de organización de la sociedad, para asumir roles aún no claramente definidos, la planificación, tal y como se la concebía en gran parte del siglo XX, necesariamente debe ser revisada y reconceptualizada.

Los cambios impuestos por la virtualización creciente de las relaciones sociales, hacen indispensable incorporar nuevos procedimientos, racionalidades y concepciones, a las estrategias de planificación del desarrollo. La necesidad de una planificación flexible, no euclidiana al decir de Friedman (1992), sin

que ello signifique desregulación, son los desafíos que hoy se enfrentan.

Respuesta a estos nuevos temas se encuentran en la planificación local y la planificación territorial, y la incorporación de prácticas empresariales, como la planificación estratégica y la planificación prospectiva.

Tradicionalmente la planificación, independientemente del nivel - nacional o subnacional -, se orientaba hacia una suerte de ingeniería social, caracterizada por: énfasis en inventarios de información y abultados documentos técnicos de diagnósticos dirigidos a especialistas sobre la base de enfoques sectoriales, y que no conseguía amalgamar los planes de inversiones del sector privado. Alternativamente, la planificación descentralizada (Friedman, 1992) se basaría en el aprendizaje social, privilegiando los niveles subnacionales, y con un fuerte énfasis en la participación y compromiso de la población afectada con el proceso de planificación.

Uno de los elementos fundamentales de la nueva modalidad de planificación, es la participación creciente de la ciudadanía en las diferentes etapas del proceso. Con el fin de generar consensos – cuya importancia se refleja incluso en su impacto sobre la estabilidad macroeconómica – la formulación de una estrategia debe considerar y apoyarse en grupos de la sociedad civil, facilitando su participación y compromiso con el desarrollo. En particular, la participación es esencial para el compromiso, por cuanto: i. asegura la consideración de su opinión en la toma de decisiones; ii. asegura la responsabilidad de quienes participan; iii. facilita mantener los acuerdos, iii. permite una mejor comprensión por parte de la autoridad, de las condiciones, de las capacidades y de las necesidades de la sociedad civil; iv. permite identificar los incentivos necesarios, etc.

En el marco de un proceso de descentralización y democratización, la participación y el empoderamiento de los actores sociales -cuyas expectativas son alcanzar equidad como resultado del proceso de cambio - se constituyen en nuevas formas de realización de la ciudadanía, superando la concepción de ciudadanía vinculada estrechamente al Estado protector: la nueva ciudadanía “significa ante todo una construcción social, un aprendizaje de interacción con el colectivo basado en códigos y valores democráticos”(Castro,2002/2003).

Incorporar la participación, implica concebir la planificación del desarrollo como un proceso esencialmente endógeno, enraizado al nivel local y a la praxis de cada comunidad. Esta forma de entender la planificación del desarrollo tiene un carácter fundamentalmente humanista, definiéndolo como un proceso de desarrollo integral de las personas y sus potenciales (Jenssen, 2002).

La nueva planificación se aplica a tiempo real, reuniendo conocimiento y acción y situando al planificador en el centro de la actividad. Esto ha causado importantes modificaciones en los enfoques de la planificación a escala regional y local derivando a una planificación ligada que, a partir de procesos de participación, preste atención a las necesidades de las comunidades involucradas y a los procesos de análisis y solución de conflictos entre grupos de interés.

Finalmente, la planificación con participación ciudadana, impone la necesidad de nuevas capacidades en el planificador. Ya no sólo debe ser un analista regional y de políticas públicas, además debe tener condiciones para coordinar y desarrollar los procesos de participación; deber un agente de cambio para lo cual debe ser un animador y catalizador de estos procesos y tener capacidades para arbitrar conflictos de intereses y contribuir en la búsqueda de soluciones (Jenssen, 2002).

### **6.1. La planificación estratégica del desarrollo territorial**

El desarrollo de un territorio, como realidad compleja que es, requiere de una modalidad de intervención que, como la planificación estratégica, permita administrar el cambio para crear el mejor futuro posible. Sus principales características son: un proceso focalizado en algunos asuntos; incorpora la disponibilidad de recursos; establece debilidades y fortalezas; considera los cambios importantes que ocurren fuera del sistema, y especialmente, está orientado a la acción, con énfasis en resultados prácticos (Jenssen, 1998).

La planificación del desarrollo del territorio se resume en la creación de capital social a través de la realización de nuevas formas de gobernabilidad local. Dado que se trata de un proceso basado en la cooperación y en la negociación entre actores, se requiere de la articulación de actores público-privados y de la construcción de redes. En este contexto, la autoridad, como articuladora del proceso, debe ejercer una función de liderazgo y asegurando a la vez mecanismos de participación, mientras los agentes de desarrollo local suelen apoyar la articulación de los procesos de desarrollo, promoviendo por ejemplo la construcción de una *identidad territorial*.

Una *estrategia de desarrollo territorial* es un proyecto colectivo cuyo objetivo es potenciar las capacidades existentes y desarrollar nuevas potencialidades, con el fin de insertar a la economía local en mercados globalizados asegurando un desarrollo equilibrado a nivel local y así permitir una mejor calidad de vida a los habitantes del territorio, y asegurar la permanencia de la población en ellos. Dado que los patrones organizativos se basan crecientemente en principios como la cooperación, las ventajas de la innovación y las economías derivadas de la aglomeración, las estrategias para el desarrollo territorial dan un rol primordial a:

- La concentración espacial de empresas especializadas (clusters, cadenas, etc.), que genera externalidades para las demás empresas vinculadas;
- La creación de un entorno innovador, que facilita procesos de aprendizaje y reducción de costos. Requiere de una institucionalidad de apoyo y de la participación en redes.
- La incorporación en redes extraterritoriales, que pueden facilitar la reducción de costos de transacción.

### **7. El diseño de modelos de planificación territorial**

El proceso de planificación territorial se puede entender sintéticamente como conformado por tres etapas: Análisis, planificación propiamente tal e implementación, caracterizadas por intensa participación (Jenssen, 1998):

En la etapa de Análisis, se identifican y analizan en un proceso participativo, los intereses de los grupos, los problemas y los potenciales. Comprende:

- La identificación de los problemas de desarrollo regional.
- La identificación de los recursos y necesidades socio-económicas.
- El análisis de las tendencias y limitaciones - proyecciones demográficas y de desarrollo económico-

En la etapa de Planificación, se deben llevar a cabo las siguientes actividades:

- La formulación de metas y objetivos del desarrollo regional.
- El diseño de escenarios del desarrollo local/regional.
- El diseño de estrategias y alternativas de políticas.
- El diseño de planes, programas y proyectos de desarrollo local/regional.
- La evaluación del posible impacto social, económico y ecológico de planes, programas y proyectos.

En la Implementación, se espera se ejecuten las siguientes actividades

- La organización de procesos de toma de decisiones, así como identificación y formulación de proyectos individuales para su implementación.
- El diseño y uso de instrumentos para la implementación, aplicación y control de planes y programas y de la administración de proyectos de desarrollo.
- El monitoreo y evaluación del posible impacto social, económico y ecológico de planes, programas y proyectos.

Finalmente es necesario un proceso de Replanificación, que considere la reformulación de programas y el rediseño de su implementación.

## **8. El análisis de competitividad**

A partir de su teoría de la competitividad, Porter (1991) desarrollaría un “modelo de análisis del desarrollo económico y competitividad” aplicable al ámbito de regiones y países. La competitividad se resume en una cadena virtuosa que se inicia en la “capacidad de innovación”, la cual genera un incremento en la productividad y finalmente, una mayor prosperidad.

El análisis de competitividad aborda el análisis microeconómico de los factores que generan el desarrollo económico a partir del conocimiento del papel del gobierno, el sector privado y demás instituciones. La construcción teórica del “diamante de competitividad” resume elementos de rivalidad y cooperación entre los proveedores y los clientes de las empresas y un conocimiento de los factores de producción y de las condiciones de demanda.

Así, la incorporación de la espacialización de los factores del desarrollo territorial y el reconocimiento del rol del territorio en la competitividad determinan fuertemente la concepción de estrategias, políticas y programas de desarrollo emprendidas en el nivel local.

### **7.1 La competitividad sistémica**

La competitividad de un territorio no se define en empresas aisladas, sino en los encadenamientos en el territorio. Es sistémica en cuanto se basa en el modelo organizativo de la sociedad en su conjunto. El enfoque de la competitividad sistémica (Esser et al. 1996), considera los niveles meta, macro, meso y micro para el análisis de la competitividad. De ellos el nivel meso tiene gran significación, por cuanto “las políticas de apoyo específico, formación de estructuras y articulación de procesos de aprendizaje al nivel de la sociedad” son las que están relacionadas con las dimensión local/ regional de la competitividad (Moncayo, 2002).

Mientras, en el nivel micro - donde las empresas cumplen con los objetivos de eficiencia, calidad, flexibilidad y establecen redes de cooperación mutua - el nivel meta está relacionado con la organización, la interacción e integración estratégica y con la coordinación público-privada, mientras en el nivel macro están comprendidos los mercados - “eficientes” - de factores, bienes y capitales (ver Fig.1).

En el nivel macro, relativo a la estabilidad de reglas de la competencia, políticas de estabilización, políticas de regulación de mercados, responsabilidad en entrega de bienes públicos, etc., son limitadas las competencias de actores/instituciones de los niveles subnacionales para intervenir en responsabilidades de la autoridad central; pero al detonar procesos “desde-abajo” es posible incidir en algunas definiciones de políticas de efectos en los territoriales. En tal sentido, se deben desarrollar capacidades propositiva y de negociación con el centro con el fin de contribuir desde el nivel local a la construcción de políticas “territorialmente idóneas”.

En concordancia con las políticas macro, en el territorio se puede facilitar la implementación de políticas de carácter nacional<sup>1</sup>, pero a partir de iniciativas asumidas en los territorios. Ello por medio de:

- creación de institucionalidad en el territorio;
- provisión de infraestructura física y servicios básicos;
- apoyo de la localización industrial a partir de ventajas competitivas institucionales y organizativas;
- implementación de esquemas de ordenamiento del territorio<sup>2</sup>;
- desarrollo de patrones específicos de localización, organización y gestión y perfiles locales que sustenten ventajas competitivas;
- promoción de la capacidad de interacción entre agentes privados, públicos e intermedios - empresas, asociaciones, institutos tecnológicos, sindicatos, entidades públicas- en el interior de un territorio.

Para generar ventajas en los sistemas productivos locales, la “territorialización” requiere de:

- promoción de creación de nuevos emprendimientos;
- promoción de encadenamientos;
- promoción de innovación tecnológica;
- inducción de acuerdos de cooperación públicos-privados
- provisión de información sobre mercados, instrumentos de fomento, etc.
- articulación de procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad;
- marketing territorial;
- promoción de asociatividad intermunicipal

## **7.2. La aglomeración de la actividad económica**

Las crecientes exigencias de competitividad y capacidad innovadora por parte de los mercados internacionales fuerzan a la reducción de costos, de flexibilización y descentralización de los procesos productivos: la *desintegración vertical*, la *especialización flexible* y la *aglomeración* de la actividad económica. La *externalización* llevaría a la evolución de las estructuras organizativas de las empresas y de las relaciones entre empresas, a la reducción de los costos de transacción, fomentando la aglomeración. Apoyados en la *especialización flexible* se crearían *nuevos espacios industriales* (Brusco 1982; Piore y Sabel 1984), especialmente *clusters ó conglomerados* (Porter 1990; Krugman, 1991).

En el *enfoque de los distritos industriales* Helmsing (1999) identifica a los siguientes como factores determinantes del éxito de la relocalización de industrias constituidas en su mayoría por PYMEs - productoras de bienes de consumo, intermedios ó de consumo duradero-: i. Las *nuevas tecnologías de producción flexible*; ii. la *división de trabajo* - entre empresas especializadas en la manufactura de subprocesos - da lugar a *economías externas de escala y de alcance*<sup>3</sup> y menores costos para la empresa y el resto de las empresas de la localidad; iii. la *eficiencia colectiva*, que genera retornos crecientes y ventajas competitivas, y contribuye al mejor desempeño económico - de modo que las *economías de*

---

<sup>1</sup> Infraestructura física; políticas sectoriales; política educacional; política de desarrollo tecnológico; política medioambiental; política comercial, y políticas de apoyo específico, como es el caso de políticas de fomento productivo.

<sup>2</sup> Establecido sobre la base del desarrollo “de abajo hacia arriba”, el ordenamiento del territorio es un proceso de concertación donde prima el enfoque político-social sobre el técnico-económico. Un enfoque “ambientalista” del ordenamiento territorial reuniría el uso sostenible de los recursos naturales con una modalidad de ordenación que parte de la base, con el apoyo de metodologías participativas.

<sup>3</sup> Economías de alcance: al aumentar la variedad entre los productores en una misma localización, tienden a aparecer nuevas combinaciones de insumos y creación de nuevos productos.

*aglomeración* si bien disponibles para ser aprovechadas por todas las firmas, ya no serían tan importantes (Schmitz, 1995 y 1997), mientras si lo sería la *eficiencia colectiva “activa”*, que dice relación con la cooperación vertical deliberada entre empresas (con proveedores y con clientes) y con diferentes formas de cooperación horizontal también sujeta a metas. iv. la creación de la *institucionalidad local*, ocupada de entregar información tecnológica y prestar servicios de control de calidad, permite disminuir los costos de transacción; v. Por último, la *cooperación interempresas*: La mayor competencia induce a su vez a las empresas a una mayor colaboración con las demás; ello, verticalmente con los proveedores o con subcontratistas, y horizontalmente, para así aumentar la eficiencia a nivel meso.

En síntesis, la localización compartida permitiría a las empresas organizarse y crear servicios colectivos, desarrollando ventajas que cada empresa, demasiado pequeña, no podría haber alcanzado.

## **PARTE II. DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (Y SUSTENTABLE) EN LA PROVINCIA DE VALDIVIA**

Las experiencias en enfoque territorial implementadas en la Provincia de Valdivia (ver Fig. 2) se resumen en:

1. Agenda Pactada Provincial de Desarrollo de la Provincia de Valdivia
2. Programa Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural PRORURAL
3. Programa Eco-Región de Los Lagos Sustentable LLS
4. Convenio de Gestión Territorial Integrada CGTI

### **1. Agenda Pactada Provincial de Desarrollo de la Provincia de Valdivia**

#### **1.1. Antecedentes**

La provincia de Valdivia ha mantenido una permanente lucha por conseguir desagregarse de la Décima Región de Los Lagos, en la que fue incluida tras la reforma administrativa desarrollada en los primeros años del gobierno militar. Esta demanda -que se mantiene desde comienzos de la década de los años 70 del pasado siglo -, se mantiene hasta la actualidad, pasando por diferentes etapas, pero con un continuo proceso de formación de unidad de propósitos entre todos los estamentos que constituyen liderazgo en la provincia.

Como parte de esta historia, en el año 1997 se genera la Agenda Pactada Provincial de Desarrollo de la Provincia de Valdivia, que más que un instrumento, es un proceso de creación de una plataforma consensuada entre los sectores público y privado, involucrando actores de las más diversas proveniencias.

La Agenda Pactada Provincial surge como el resultado de un esfuerzo “absolutamente original entre nosotros, expresivo del compromiso valdiviano con su desarrollo integral” (Vives, 1997). Se trata de un amplio acuerdo para materializar inversiones públicas y privadas, en un cronograma pactado que asegure el mejor logro de los objetivos de desarrollo. De esta manera se pretendía disponer de una herramienta que asegure la sinergia entre esas inversiones y permitiera orientar el proceso de desarrollo.

Según señala Marinovic (2004), la construcción de la Agenda Provincial es un reflejo del estilo “renovado, descentralizado y moderno asumido por los principales actores valdivianos para enfrentar los desafíos conducentes al desarrollo provincial”. En ese sentido el propio documento de la Agenda

Pactada señala en su presentación que “Esta Agenda, en su forma y contenido, representa el escenario de esfuerzos y de compromisos al que podrán integrarse todos aquellos que deseen promover el desarrollo provincial, mostrando en los hechos que la Provincia de Valdivia y sus Comunas son una realidad socio-económica y geográfica dotada de capacidad propositiva y disposición práctica para lograr objetivos comunes, concertada y creativamente” (CODEPROVAL – Gobernación Provincial, 1997).

La construcción de esta Agenda Provincial se logró mediante un amplio proceso de participación, en el que se involucró, junto a los organismos del Estado y las organizaciones empresariales, a los municipios, la Universidad Austral de Chile, las instituciones y organizaciones sociales y laborales de la provincia, el Comité Nueva Región, el Obispado de Valdivia, las Fuerzas Armadas, los parlamentarios, además de numerosas personas que por su trayectoria y significado local, pudieran hacer aportes al proceso (Marinovic, 2004; CODEPROVAL – Gobernación Provincial, 1997).

### **1.2. Objetivos de la Agenda Pactada**

El documento de la Agenda Pactada Provincial, declara como objetivos los siguientes:

- Dar una señal esperanzadora de la decisión de los sectores público y privado para enfrentar de una manera renovada y pactada los problemas que han impedido o frenado el desarrollo provincial.
- Impulsar una mayor capacidad de interlocución de los principales actores del desarrollo provincial para que se integren coordinada y propositivamente a las tareas que definen y condicionan el futuro de la provincia.
- Construir en el marco de los postulados nacionales y regionales de desarrollo una propuesta colectiva que refleje el acuerdo provincial en torno al proyecto de futuro y sus prioridades.
- Acordar un plan de trabajo entre el sector público y privado que explicita compromisos coordinados y focalizados para materializar programas y proyectos prioritarios.
- Fortalecer la capacidad del Gobierno Provincial para negociar a nivel regional y nacional las decisiones e instrumentos necesarios para impulsar el desarrollo de la provincia de Valdivia.
- Iniciar un esfuerzo de gestión moderna y descentralizada a partir de un marco programático y operativo acordado entre los principales actores sociales y económicos de la provincia.
- Potenciar la malla social de la provincia de Valdivia y su imagen corporativa, para asumir tareas y compromisos conducentes a su propio desarrollo y lograr, colateralmente, fortalecer su capacidad de autogestión.

### **1.3. Aspectos metodológicos**

Para la elaboración de la Agenda se establecieron cuatro módulos de trabajo. El primero de ellos se centró en el análisis del escenario futuro del desarrollo provincial, a mediano y largo plazo. Un segundo módulo correspondió a la identificación de los problemas clave que frenan o limitan el desarrollo de la provincia, tanto en los planos territorial, económico, social, cultural o institucional. En el tercer módulo, el tema fue la definición de los ejes de desarrollo o líneas principales de crecimiento, a partir de las cuales se pueden estructurar las propuestas y proyectos prioritarios a impulsar, además de los sectores económicos, o los territorios que debieran ser objeto de atención preferente y de focalización de recursos y proyectos. El cuarto módulo se encargó de la estructuración del esquema provincial de gestión y la definición de los instrumentos de implementación de tipo institucional, económico, legislativo y administrativo (CODEPROVAL – Gobernación Provincial, 1997) (ver Fig. 3).

El trabajo se desarrolló en cinco talleres, a los cuales se convocó a grupos de actores relativamente

homogéneos. Así el primer taller reunió al equipo técnico encargado de la elaboración de la Agenda, con los consejeros regionales elegidos por la provincia y los alcaldes de las comunas de la provincia; el segundo taller se realizó con los dirigentes de los partidos políticos en la provincia y un grupo de líderes de opinión; en un tercer taller se trabajó con el sector empresarial y las organizaciones gremiales y representantes de las industrias locales y de aquellas con sede en Santiago; el cuarto taller convocó a los técnicos tanto del sector privado, de la universidad y del sector público. El quinto taller de trabajo tuvo un carácter decisorio respecto tanto al contenido como al plan de trabajo de la Agenda Provincial, y se realizó con las autoridades regionales y provinciales, los parlamentarios, dirigentes empresariales y sociales, representantes de las fuerzas armadas, la Iglesia católica, y los medios de comunicación presentes en la provincia (CODEPROVAL – Gobernación Provincial, 1997).

#### **1.4. La aplicación de la Agenda Pactada Provincial**

Al momento de redactar el documento de la Agenda Pactada Provincial, se indicaron los problemas, que a juicio de los participantes, podrían trabar su aplicación y en consecuencia el proceso de desarrollo provincial. Marinovic (2004) señala que entre los factores más determinantes se consideraron “problemas coyunturales, económicos y políticos; desarticulación de actores estratégicos; competencia de liderazgos y celos políticos; limitación y rigidez de recursos de inversión con baja capacidad de decisión provincial; debilidad gerencial tanto técnica como política”. Según el autor, todos estos factores hicieron crisis en los años 2000 y 2001, provocando la inmovilización de la Agenda Pactada.

Los resultados de las elecciones en los niveles nacional y local, tuvieron un efecto negativo en la marcha del proceso en la Provincia, debido a una agudización de las diferencias políticas entre los actores estratégicos. En ese escenario, según Marinovic (2004) se produce un debilitamiento en la capacidad de gerencia y en el compromiso del gobierno provincial, mientras, señala el autor, que el sector privado fortalece su capacidad de propuesta, avanzando según los postulados y compromisos de la Agenda.

Ibarboure y Marinovic (2004) agregan que la Agenda Pactada Provincial no logró institucionalizarse en el sector público, a pesar de los intentos novedosos de instalar una gerencia técnica pública-privada, de financiamiento compartido. Estos autores dan una explicación política a la situación de estancamiento que a partir del año 2001, lo que llevaría, según los autores, a una pérdida de oportunidades para el desarrollo de la provincia de Valdivia, y particularmente para la consecución del objetivo de transformarse en una nueva región político administrativa.

El punto de vista de Ibarboure y Marinovic (2004) contrasta con el planteamiento de SUBDERE (2004) que señala que “si bien, sobretudo en la experiencia de Valdivia, sí hay una participación que cubre tanto la opinión y la decisión como un acceso a la información especialmente facilitado, debe establecerse una salvedad: los grupos que participan en estas experiencias, en particular los agentes económicos privados del territorio, no necesariamente tienen objetivos de “desarrollo regional” entendido íntegramente. Se trata, más bien, de grupos de interés económico, que actúan básicamente en función del aumento de la rentabilidad privada de sus actividades productivas. Luego, queda por cubrir en la experiencia valdiviana todo el resto del espectro de agentes sociales que existen en el territorio”.

Esto aporta una claridad para comprender las dificultades que ha debido enfrentar la aplicación de la Agenda Pactada Provincial como instrumento de gestión de la inversión, tanto del sector público como del privado. Diferencias de sensibilidad y de objetivos, parecen distanciar a los dos sectores que resultan claves en el impulso al proceso de desarrollo. Queda por evaluar los efectos reales de este instrumento en la gestión del territorio provincial, no sólo en términos de si se han o no cumplido los pasos y los proyectos incluidos en la Agenda, sino principalmente en cuanto a la efectividad para el

logro de los objetivos de desarrollo.

### **1.5.El rol de la Agenda Pactada Provincial**

La Agenda Pactada Provincial para el Desarrollo de la Provincia de Valdivia, se constituyó en el primer instrumento de gestión territorial, buscando superar los enfoques sectoriales de los procesos de toma de decisiones a escalas nacional y regional, y reemplazándolos por una aproximación integral en un territorio que se configura como una región-plan. En ese sentido es importante evaluar su efectividad en el proceso de aplicación de estos principios a la toma de decisiones en los ámbitos público y privado.

Finalmente, la Agenda Pactada permitió ordenar y transparentar la inversión pública y las intenciones de inversión privada. Permitted relevar ritmos diferenciados de crecimiento y desarrollo de territorios, facilitando la gestión de recursos a nivel central.

## **2. Programa Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural PRORURAL**

### **2.1. Antecedentes**

En el año 2001, un conjunto de municipios de la Provincia de Valdivia, conformada por los municipios de Mariquina, Lanco, Panguipulli, Futrono y Lago Ranco, se coordinó en función del Programa Red de Cooperación Institucional para Zonas de Pobreza Rural (Red Rural) en los territorios de las comunas citadas, suscribiendo el primer convenio con la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE para la implementación del componente de Fortalecimiento Institucional Municipal en el marco del Programa de Gobierno anteriormente citado.

A partir del trabajo desarrollado el año 2002, la Agrupación de Municipios formalizó sus apuestas estratégicas para el territorio en torno a *ejes estratégicos de desarrollo productivo*, firmando los 5 alcaldes un documento de acuerdo.

En una segunda etapa (octubre 2003 – octubre 2004), se gestiona e implementa un proyecto FNDR denominado “Programa de Aplicación Fortalecimiento Municipal Asociativo”, licitado por el Gobierno Regional de la Región de Los Lagos, y que fuera adjudicado por el Consejo de las Américas. En el mes de febrero de 2004, se retiraría esta iniciativa la Municipalidad de Lanco.

### **2.2.Objetivos**

Las líneas de acción de este Programa apuntan a:

- Diseño de estrategias de intervención pertinentes a partir de la coordinación público-privada.
- Adecuación del modelo organizacional municipal para la gestión asociativa en fomento productivo y desarrollo económico local-territorial.
- Capacitación y formación de sujetos públicos y privados para la gestión y el fomento de las economías locales – territoriales.

### **2.3.Resultados**

Como resultados del *Programa Fortalecimiento Municipal Asociativo* figuran:

- Trabajo y coordinación con el Comité de Fomento Productivo Provincial: sistematización de la inversión pública provincial; Elaboración base de datos interactiva sobre Instrumentos de Fomento Público, entre otros.
- Capacitaciones para el Fortalecimiento de los Municipios de la Red: Diseño de Oficinas de Desarrollo Económico Local; Taller de Generación de Fondo Concursables; Fortalecimiento Organizacional; Taller de SIG.

- Apoyo técnico a la construcción del PLADECOS de Mariquina.
- Capacitaciones a Líderes de la Sociedad Civil: Fortalecimiento; Producción Limpia a pequeños agricultores; Taller de Fondos Concursables.
- Seminarios y Encuentros: Producción Limpia; Encuentro de Emprendedores, entre otros.

### **3. Programa Eco-Región de Los Lagos Sustentable LLS**

#### **3.1. Antecedentes**

Paralelamente, en Diciembre del 2003, el Consejo de las Américas, en conjunto con ONGs de la Provincia de Valdivia: Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, CEA y Mawida) implementaron para cinco municipios de la Provincia de Valdivia: (Mariquina, Panguipulli, Futrono, Lago Ranco y Corral (ver Fig.3) el *Programa Eco-Región Los Lagos Sustentable*

#### **3.2. Objetivos**

El objetivo central del *Programa Eco-Región Los Lagos Sustentable* es promover procesos de desarrollo sustentable, potenciando la coordinación multisectorial, la cooperación público – privada y la participación ciudadana. En una primera etapa el objetivo es instalar la primera fase de planificación, bajo la metodología de Agenda 21 Local, reconocida a nivel internacional.

Ambas iniciativas han permitido potenciar los esfuerzos por generar procesos de planificación, articulación y desarrollo territorial en las comunas participantes, generando productos e impactos de mayor alcance. Ello puede observar a continuación:

#### **3.3. Resultados**

Los resultados del *Programa Eco-Región Los Lagos Sustentable* a la fecha son(ver Fig.5):

- Diagnósticos Comunales de Agenda 21 Local, que aborda diversos componentes entrecruzando las variables ambientales, sociales y productivas: Instrumentos de Planificación Comunal, Gestión y Administración Municipal, Social; Productivo; Sistema Agropecuario; Eje Turístico (espacios de interés ecológico); Sistema Forestal; Residuos Sólidos; Biodiversidad.
- Cartografías: 7 capas por comunas
- Implementación de Mesas Comunales Multisectoriales: instancia ampliada de participación ciudadana en que se construye la A21 Local.
- Estudios Comunales de Residuos Sólidos: composición de la basura, sistema de retiro, disposición final.
- Capacitaciones en: Ordenamiento Territorial y Agenda 21 Local.
- Implementación de un Fondo de A21 Local (co-financiado por los municipios participantes y el Programa LLS), financiándose 11 iniciativas locales en temáticas de residuos sólidos, agricultura sustentable, turismo sustentable, entre otros.
- Gestión de Recursos de Cooperación Internacional.

La implementación de ambos programas, permite en la actualidad contar con:

- una base sólida de instrumentos de planificación comunal como: PLADECOS, Diagnósticos Comunales y a futuro (Diciembre 2004) con Planes de Acción para el desarrollo local sustentable.
- un proceso de participación con actores públicos y privados de cada comuna, quienes en conjunto analizan y determinan el desarrollo de sus territorios.
- un sistema de coordinación de los municipios participantes.
- un capital humano (equipos municipales) capacitados en temáticas de planificación y desarrollo sustentable.

A ello se suma, que estas comunas:

- apuestan al Turismo, como eje del desarrollo comunal y provincial.
- presentan sitios prioritarios de conservación, por su rica biodiversidad.

#### **4. Convenio de Gestión Territorial Integrada CGTI**

##### **4.1. Objetivo**

Los enfoques de desarrollo territorial aplicados en Chile tratan de establecer articulación entre las distintas intervenciones de los servicios de gobierno y demás que intervienen en el territorio. La Gestión Territorial Integrada GTI tiene por objetivo “fortalecer las coordinaciones necesarias para que los servicios públicos respondan articuladamente a las necesidades de los Gobiernos Regionales. Ello, con el fin de permitir integrar sus objetivos, presupuestos y metas en beneficio de la comunidad.” Se implementan en el marco de la aplicación del PMG de Gestión Territorial Integrada (SUBDERE 2005a). Los Convenios de Gestión Territorial Integrada CGTI “tienen por finalidad integrar la gestión en territorios prioritarios, a través del establecimiento de objetivos de desarrollo y compromisos de actores y organizaciones relevantes. En una primera etapa consideran sólo organismos públicos de distintos niveles de gobierno y administración, de modo que “se espera que los servicios públicos operen con procesos integrados territorialmente que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones en la entrega de sus productos.”

Para la elaboración del CGTI de la provincia de Valdivia, el Comité de Fomento Productivo CFP ha decidido la utilización de los Planes de Acción de la Agenda Local 21 como insumo base de la elaboración del plan territorial del CGTI. Por otro lado, se debe asegurar la articulación con el Programa de Inversión Rural para el Desarrollo Territorial PIRDT-SUBDERE-Mideplan que busca implementar un programa a 4 años de inversiones (CL \$ 5.000 millones), que permita el desarrollo de sectores con una vocación productiva definida y con factibilidad de inversión por parte del Estado. Con tal fin la Región de Los Lagos deberá elaborar Planes Marco que definirán en detalle los subsectores de inversión (ver Fig.6).

Se suman además intervenciones territoriales con similar concepción como son el Programa de Inversión Rural para el Desarrollo Territorial PIRDT, una iniciativa local del Programa Chile Emprende en la Comuna de Panguipulli, y el Programa Regional de Inversiones PRI. diseñado con el fin de aumentar el impacto de la inversión que “busca potenciar la dimensión territorial como medio para una gestión participativa, efectiva y eficiente del Estado permitiendo, además, retroalimentar y obtener los beneficios propios de la acción coordinada y participativa” (SUBDERE 2005a). Con ello se pretende armonizar las acciones gubernamentales en el territorio, articulando la institucionalidad pública y de gobierno. En la Región de Los Lagos se ha realizado un proceso de selección de la inversión del Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR entre autoridades comunales y provinciales, y entre éstas y el Gobierno Regional.

### **PARTE III. EVIDENCIAS, LECCIONES Y DESAFÍOS**

#### **1. Evidencias de intervenciones territoriales en Región de La Araucanía y Provincia de Valdivia**

Sobre la base de realidades no muy distintas en cuanto a su crecimiento y estructura, diferentes comunas de las regiones de la Araucanía y de Los Lagos enfrentan problemas semejantes: desigualdad, gran vulnerabilidad ante fenómenos externos, importante proporción de población en situación de pobreza, déficits institucionales, etc., mientras cuentan con capacidades diferenciadas para hacer frente

a los nuevos desafíos que se plantean a los niveles local, regional, nacional y mundial.

Por un lado, las estrategias regionales de desarrollo tanto de la Región de la Araucanía como de la Región de Los Lagos, dan solo lineamientos generales acerca del desarrollo deseado, sin enfatizar en orientaciones estratégicas concretas y diferenciadoras para los territorios de cada una de las regiones. Por otra parte, las experiencias en planificación del desarrollo territorial son procesos muy diferentes, tanto en dinámica y roles de agentes e instituciones comprometidos. En la Región de la Araucanía, Toloza (2005) describe la instalación de un modelo territorial descentralizado de gestión diseñado a partir de las experiencias locales en fomento productivo sobre la base de un enfoque sistémico de gestión. La “Gestión Territorial como nuevo enfoque para un buen gobierno”, corresponde a un compromiso del Gobierno Regional, que se hace cargo de mejorar la eficiencia de su acción por medio de: contar con una visión territorial común y compartida, basada en las oportunidades de la región, mejorando la coordinación de intervenciones, a través de una lógica de zonas y ejes estratégicos.

En la Provincia de Valdivia, Región de Los Lagos, el interés por el desarrollo local/territorial aparecería como respuesta a las demandas por mayor autonomía de algunos territorios. Es el caso de la Agenda Pactada de Desarrollo de la Provincia de Valdivia. Por otra parte, la experiencia del Programa Eco-Región Los Lagos Sustentable, enfoca la gestión territorial a partir de promover procesos de desarrollo sustentable, potenciando la coordinación multisectorial, la cooperación público-privada y la participación ciudadana. El proceso descrito se ha visto favorecido por la preexistencia de la iniciativa de planificación Agenda Local 21, que ha facilitado la instalación del nuevo paradigma de intervención para el desarrollo territorial en la provincia de Valdivia, incorporando criterios de territorialidad e integración en la gestión de las políticas públicas, llevando a que los servicios públicos responsables de sectores en el territorio trabajen fuertemente en su articulación.

Como consecuencia de este proceso, se está dando inicio a un proceso de planificación del desarrollo territorial de la provincia: la Gobernación Provincial de Valdivia, a través de su Comité de Fomento Productivo CFP ha visualizado una oportunidad de elaborar una Estrategia de Desarrollo Provincial Sustentable que complemente la Agenda Pactada Provincial local. Con tal fin se han presentado para su financiamiento vía FNDR, proyectos en pro de la incorporación de las restantes seis comunas de la Provincia, que permitan la elaboración de planes de desarrollo territoriales validados participativamente y que respondan al concepto de contracorriente.

Analizamos a continuación algunos aspectos a relevar para la sistematización, aprendizajes y replicabilidad, a partir de la definición de los niveles meta, macro, meso y micro del análisis de competitividad. Es de especial interés identificar las posibilidades del nivel local de incidir con mayor efectividad en el desarrollo desde el propio territorio, sujeto a limitaciones como: grado de descentralización efectiva; territorialización de políticas; capacidades legales, capacidades técnicas; organización social; valores; etc.

## **2. Las condiciones del entorno de política nacional para las estrategias de desarrollo territorial**

A partir de la experiencia de actores relevantes de los procesos analizados en el panel se comprueba que existen evidencias acerca de:

- creciente preocupación por impacto, eficiencia y efectividad en el uso de los recursos públicos;
- la implementación de estrategias, políticas y gestión con enfoque territorial denotan importantes avances en los últimos años;
- ausencia de visión sistémica por parte del nivel central en el diseño de los programas e instrumentos sectoriales. En general, la inversión pública sectorial carece de perspectiva territorial, ignora la lógica de los sistemas productivos en el territorio;

- superposición de programas y repetición de usuarios/beneficiarios de instrumentos de fomento, lo cual redundaría en una baja eficacia de inversiones descoordinadas entre sí;
- creciente consideración por la identidad territorial y la sustentabilidad como factores determinantes de competitividad;
- creciente esfuerzo por diseñar modelos territoriales de gestión que apuntan a la creación de entornos territoriales competitivos y sustentables, sobre la base de factores endógenos de movilización de los potenciales de desarrollo;
- nuevos modelos de control de gestión intentan asegurar que el objetivo del gasto se cumpla, y que sea la ejecución del gasto un objetivo en sí;
- aplicación de políticas de fortalecimiento de la gestión municipal;
- sobre la base de Artículo 4ºd) de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695 (SUBDERE, 2004), las autoridades comunales asumen por ley funciones antes centralizadas, como es el caso de la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; etc.

### **3.¿Qué sucede en el nivel meso?**

El nivel meso de la competitividad, que corresponde al entorno de las empresas; es el nivel de mayor significación para el desarrollo territorial, dado que facilita la incorporación del cambio organizativo y tecnológico en las empresas. Dice relación con las instituciones, estructuras y articulación de procesos de aprendizaje al nivel local y políticas de apoyo específico. En este nivel, las instituciones de los sectores privado y del Estado deben preocuparse en forma conjunta de la coordinación intersectorial, territorial, público-privada para asegurar condiciones para la producción; articular a los sectores público, privado y social entre sí y satisfacer las necesidades de las empresas de servicios de apoyo y asesoría. Los territorios deben estar en condiciones de hacerse cargo del poder transferido y asumir competencias en materias económicas para "poner en valor" sus propios recursos. Para ello, se requiere elaborar una estrategia consensuada sobre la base de la participación y coordinación interinstitucional.

Las estrategias de desarrollo territorial revisadas, que tienen en común considerar al crecimiento económico como un instrumento necesario-pero no suficiente para superar la pobreza- comparten, en sus definiciones explícitas o en los hechos, al menos algunos de los siguientes "principios" como denominador común, y que permiten caracterizar y definir el rol del nivel meso:

- concepción de la sociedad y del territorio como un sistema complejo y abierto, caracterizado por una fuerte dinámica y elevada indeterminación;
- concepción del territorio como eje articulador de las intervenciones;
- el desarrollo territorial requiere de la movilización del potencial endógeno: el énfasis debe estar puesto en los recursos locales y en la movilización social y territorial como impulsores de procesos de desarrollo territorial;
- el desarrollo territorial hace énfasis en enfoques participativos;
- el sector privado es el motor principal del desarrollo económico en el territorio;
- fortalecer el emprendimiento y facilitar creación de empresas es un elemento esencial del desarrollo económico.
- el desarrollo territorial requiere de un Estado facilitador y a veces, articulador;
- el desarrollo territorial exige de un liderazgo político claro;
- un desafío para el desarrollo territorial es pasar de políticas pasivas a políticas activas de desarrollo;
- en especial, se requiere de la cooperación público-privada, considerando nuevas formas de relaciones entre agentes e instituciones privadas y públicas;
- la gestión concertada y territorializada del desarrollo se debe plasmar en un proyecto de territorio coherente y estructurado.

- la intervención en pro del desarrollo territorial requiere pasar de una lógica vertical y sectorial a una lógica horizontal, de carácter territorial;
- la intervención en el territorio se debe dar a partir de la demanda;
- que las iniciativas se originen en el territorio y se combinen con el resto de las políticas;
- insistir en definir proyectos que sean viables con recursos endógenos!;
- la estrategia debe al menos estar orientada a la optimización del uso de los recursos existentes y potenciales; consensuar una visión de futuro del territorio y los pasos a seguir para alcanzar tal meta sin generar inestabilidad política o económica;
- la gestión del desarrollo territorial, se caracteriza además por:
  - fomentar la formación y participación en redes;
  - trabajar con actores comprometidos;
  - apoyar la asociatividad del sector privado;
  - desarrollar redes de actores privados y públicos;
  - considerar la capacidad de resolver los conflictos como una forma de capital social;
  - planificadores y agentes de desarrollo facilitando más que conduciendo el proceso;
  - necesidad de fomentar el surgimiento de un potencial local de gestión del desarrollo territorial;
  - orientar la inversión pública hacia objetivos que se decidan en conjunto con los actores del territorio;
  - definir proyectos viables con recursos endógenos;
  - dar coherencia a la cartera de proyectos, tanto de fondos regionales como de presupuestos sectoriales, en función de apuestas de desarrollo consensuadas y asumidas tanto por los actores públicos como privados.
  - abandonar la evaluación de proyectos individuales e independientes del resto;
  - incorporar la visión territorial en metodologías de evaluación de impacto.
  - sistema de evaluación del impacto verificando si las actividades definidas son finalmente efectivas para la resolución de los problemas planteados en el diagnóstico.

Finalmente, para algunos pareciera no ser tan importante quién toma la iniciativa y lidera el proceso. Sino que más bien el factor decisivo de éxito consiste en cómo los actores locales estén realmente incorporados al proceso y cuán determinante es su participación.

3.1. De las evidencias recogidas de la implementación de estrategias de desarrollo territorial, se pueden identificar las siguientes **fortalezas**:

- dan estabilidad institucional;
- incentivan y ordenan la coordinación;
- facilitan alcanzar un objetivo como desarrollo económico local a través de la mejora en la eficiencia productiva, equidad y equilibrio medioambiental;
- permiten articular el desarrollo social con el desarrollo productivo;
- permiten mejorar la competitividad, al consolidar proyectos ya existentes, atraer mayor inversión y por ende, generar nuevos empleos;
- el proceso en sí permite un creciente empoderamiento y conciencia ciudadana de la población;
- constituyen un potente instrumento de participación ciudadana que sólo comienza por la definición participativa de estrategias de cambio en lo productivo y social.

3.2. Las **limitaciones** observadas en el diseño/implementación de las estrategias de desarrollo económico territorial

- subsisten debilidades y rigideces institucionales y personales en el nivel local y regional;
- las autoridades locales no disponen de competencias suficientes para coordinar tal proceso;

- carencia de habilidades y/o competencias para la coordinación por parte de planificadores, agentes de desarrollo y funcionarios;
- los procesos se basan en las virtudes de las redes más que en el liderazgo del sector público;
- no sustentabilidad económica a mediano plazo de procesos financiados con recursos públicos;
- primacía de intereses cortoplacistas de la autoridad y de privados;
- en caso de cambio de condiciones o de orientación política de autoridades, los programas suelen ser reorientados totalmente;
- según algunos, mejorar la competencia del territorio va en detrimento de derechos sociales y/o normas de conservación medioambiental;
- dificultad en identificar la brecha entre objetivos de los programas y la realidad ex post;
- desigual compromiso de las autoridades locales con el desarrollo local se traduce en diferente nivel de proactividad de los municipios.
- desvinculación entre los procesos de planificación territorial y económica. en la formulación de planes reguladores comunales y planes de desarrollo comunal se carece de experiencia en procesos participativos.
- no hay experiencias en diseño de presupuestos participativos;
- en el periodo de implementación de la nueva lógica de gestión en el territorio, se observa un desinterés por parte de funcionarios que no cuentan con "incentivos" especiales a quienes se agrega un nueva responsabilidad.
- planificadores/agentes de desarrollo local no suficientemente imbricados en la problemática socioeconómica de la localidad/región;
- las entidades estatales muchas veces están limitadas por instrumentos y conceptos poco flexibles
- las entidades estatales muchas veces otorgan los beneficios cuando el éxito parece estar asegurado.
- se aprecia una insuficiente participación efectiva en la toma de decisiones, y un entrampamiento en procesos políticos locales y nacionales;
- la participación presenta algunos riesgos, que dicen relación con que los resultados dependen de legitimidad de representantes de los grupos sociales del territorio;
- los municipios aún carecen de potencial gestor de desarrollo territorial;
- dificultad en articulación publico privada; indispensabilidad de crear un organismo formal articulador del sector privado y público;
- insuficiente sistematización de experiencias anteriores y actual en desarrollo;
- no consideración de replicabilidad en el diseño;

3.3. Las **dificultades** observadas en la gestión de fomento productivo en el nivel meso radican en:

- la iniciativa privada es el factor decisivo para los resultados a lograr ;
- falta de capacidades locales (en sector público y privado) para aplicar métodos participativos para apoyar la creación de empresas;
- lentitud en instalar la articulación del desarrollo productivo en la agenda municipal;
- las autoridades locales no cuentan con experiencia en gestión económica;
- en la mayoría de las comunas/territorios aún una importante gama de políticas y programas de fomento productivo convergen de forma descoordinada "bajando" por instituciones que actúan con políticas definidas centralmente, sin consideraciones por especificidades territoriales ni criterios territoriales de focalización a nivel local/regional;
- las instituciones oferentes de instrumentos aún suelen caracterizarse por competir por clientes;
- reiterado acceso de los mismos "beneficiarios", etc.;
- un aspecto crítico es la dificultad en aplicar metodologías participativas para encontrar, movilizar, (auto-) seleccionar y asociar empresarios con potencial para implementar nuevos

- proyectos;
- falta capacidad de desencadenar un proceso de creación de empresas;
- insuficiente potencial gerencial en los territorios
- de la dificultad en definir los potenciales económicos de un territorio pueden derivar en el fomento de actividades equivocadas;
- dificultades para la implementación de nuevos negocios y su formalización;
- es necesario fomentar el surgimiento de un potencial local de gestión del desarrollo territorial; ello implica contar con profesionales que cumplan con los requerimientos de dichas responsabilidades;
- inseguridad acerca de que el fomento de la eficiencia productiva y competitividad de los sistemas locales, lleva a una competencia destructiva entre territorios;
- no se toma en consideración que los circuitos económicos y cadenas productivas no se agotan en las fronteras comunales sino que a veces abarcan varias regiones;
- pocas iniciativas novedosas para la implementación de políticas activas en el mercado de trabajo local - aparte de la tradicional intermediación laboral - como serían la promoción de la formación profesional, crear iniciativas locales de fomento del empleo, observatorios del empleo y mercado laboral, etc.;
- las cadenas productivas requieren de una serie de servicios empresariales que muchas veces no existen aún en el territorio;
- en procesos de DEL, existe el peligro de que una operadora grande se apropie de la idea de las Pymes, abortando el impacto en empleo local, entre otros;
- los planificadores y agentes de desarrollo, es decir, el Estado, deben facilitar más que conducir el proceso;
- el proceso de gestión de la intervención en el desarrollo económico del territorio debe ser orientado por la acción y el aprendizaje, no por extensos procesos de diagnóstico y especialmente de planificación!!!!!!
- evaluaciones de impacto y sistematización excesivamente escasas.

3.4. Las *oportunidades* observadas en diseño/implementación del fomento productivo en el territorio se resumen en:

- la gestión con enfoque territorial requiere que las iniciativas se originen en el territorio, exigiendo más “territorialidad” a ésta;
- la gestión con enfoque territorial requiere de la identificación de oportunidades presentes en el mercado así como de la brecha entre las oportunidades y las posibilidades del territorio;
- la responsabilidad con que cuentan los municipios chilenos para abordar el fomento productivo no se traduce en transferencia de recursos para emprender autónomamente procesos de transformación; sin embargo, municipios o asociación de municipios, asumen crecientemente, como en los casos analizados, la responsabilidad de coordinar la definición de objetivos de política en “su” territorio y apelar a la colaboración público-privado;
- los programas de fomento productivo aún suelen caracterizarse por competir por clientes, un reiterado acceso de los mismos “beneficiarios”, etc., todo lo cual iría en detrimento del logro del objetivo de desarrollo territorial. Ello no queda en evidencia hasta no contar con evaluaciones de impacto, las que son excesivamente escasas;
- la creciente importancia dada a las cadenas productivas por su aporte para la dinamización de la economía local, no se ha traducido en la creación de clusters o inserción en redes. A pesar de que su instalación se puede fomentar ex profeso, en la experiencia de la región de la Araucanía más bien se trata de aglomeraciones de empresas del mismo tipo cuyo funcionamiento denota avances, pero no en el sentido esperado por la concepción sistémica descrita en el texto. Por tanto, aún no se visualizan las ventajas esperadas.

- un factor muy importante es desarrollar actividades económicas alternativas que completen los encadenamientos;
- desde el inicio del proceso la sustentabilidad debe ser un criterio decisivo de todas las acciones en torno a la instalación de cadenas.

#### **4. ¿Qué sucede en el nivel meta?**

Por último, en el nivel meta de competitividad en el territorio, que comprende factores socioculturales, valores, patrones de organización política, legal y económica, así como la capacidad política y estratégica (Esser et al, 1996) es donde se puede intervenir para desencadenar la instalación de un modelo/estrategia de desarrollo económico - como modelo de organización de la vida económica -. Ello requiere “traducir” y aplicar las políticas nacionales al nivel local; trabajo de planificadores y agentes de desarrollo local, la identificación y sensibilización de los actores/instituciones relevantes que habrán de participar.

Por un lado en la mayoría del territorio aún una importante gama de políticas y programas de fomento productivo convergen de forma descoordinada: instituciones que actúan con políticas definidas centralmente, sin consideraciones por especificidades territoriales ni criterios territoriales de focalización a nivel local/regional. Por otra parte, en el territorio sí es posible actuar en la “integración” de políticas como las de competencia, regulación de mercados y promoción del desarrollo y fomento productivo, facilitando la eficacia de los niveles micro, macro y meso de la competitividad. Ello requiere de funcionarios públicos, planificadores y agentes de desarrollo que conozcan y comprendan la lógica de las políticas y con el fin de “bajarlas” a los territorios para su aplicación.

A modo de conclusión, a partir de los avances y desafíos que se desprenden de los casos seleccionados de estrategias de planificación del desarrollo económico territorial descentralizado y de desarrollo económico local se puede concluir que se está en presencia de experiencias que, a partir de incorporar con diferente énfasis los paradigmas de la competitividad sistémica, del desarrollo sustentable y de “regiones activas”, muestran dinámicas que los llevan hacia una construcción participativa de sus estrategias de desarrollo territorial.

#### **5. ¿Qué sucede en el nivel micro?**

El nivel micro dice relación tanto con la organización de las empresas, institucionalidad pública y organizaciones sociales para asegurar el logro de eficiencia, calidad, flexibilidad y rapidez de reacción. Dado que el factor decisivo para el éxito finalmente es la iniciativa privada, por un lado las empresas del territorio - micro y pequeñas en su mayoría - deben readecuarse por medio de la introducción de cambios en la organización de la producción, comercialización y distribución con el fin de subsistir, crear y desarrollar ventajas competitivas. Si además faltan capacidades para desencadenar procesos de creación de empresas, si existe una limitada cultura empresarial y escasa capacidad gerencial en las empresas; si los empresarios -competidores entre sí en los mercados - difícilmente están dispuestos a trabajar en conjunto, todo ello dificulta el logro del objetivo de desarrollo territorial.

Por otro lado, en este nivel es necesario considerar las debilidades que presenta la aún incipiente modernización de la gestión pública en el marco de la (re)descentralización (sectorial, intrarregional); también la necesidad de “ventanillas únicas”; un sector público orientándose todavía con lentitud al “ciudadano-cliente”, y la insuficiente/inadecuada capacitación de los funcionarios en áreas vinculadas a la competitividad y gestión territorial.

#### **6. Algunas recomendaciones**

Algunas recomendaciones dicen relación con una mejor aplicación de metodologías para la planificación del desarrollo. Si bien cada experiencia tiene su propia especificidad, las metodologías a

aplicar comparten algunos predicamentos básicos que es válido señalar para su consideración. Nos referiremos a algunos aspectos mejorables en la formulación de diagnósticos y en la aplicación de métodos de participación.

### **6.1. Diagnósticos**

La planificación orientada a la acción requiere de diagnósticos que den cuenta de la estructura del sistema socioeconómico, medioambiental, político, etc. Un buen inicio de una intervención de este tipo es comenzar con diagnósticos participativos de los potenciales económicos en el territorio pues constituyen un muy importante instrumento motivador. Considerar en ellos a los actores más importantes municipalidades, empresarios, entidades de fomento del gobierno central y local.

Algunas observaciones de interés respecto a los procesos de diagnóstico seguidos en los territorios de las regiones de La Araucanía y Los Lagos son:

- la importancia de las metodologías participativas radica en que se inicia con ellas el proceso de diagnóstico y planificación, por lo que se requiere de una buena motivación/sensibilización de los participantes con el fin de contar con una adecuada identificación de problemas desde la primera exploración (“diagnóstico”) del territorio;
- cabe señalar que a pesar de provenir de un proceso participativo, los diagnósticos no deben basarse en “demandas”;
- constituye un desafío importante controlar la exagerada inclusión de variables en el diagnóstico para una planificación orientada a la acción: a pesar de la cuantiosa información reunida y aparentemente muy útiles indicadores habitualmente construidos para el diagnóstico, es necesario reducir duración, costos y complicaciones que se observan en la fase inicial de diagnóstico y planificación: éstos son incapaces de describir y explicar la complejidad de las situaciones de cada lugar. basta con reunir elementos para elaborar un modelo que permita preparar un plan de desarrollo sobre los principales potenciales productivos, riesgos medioambientales, opciones para la asociatividad y mejora del flujo de comunicaciones entre las organizaciones e instituciones.
- cuando el equipo facilitador - integrado por expertos (planificadores/agentes de desarrollo) y representantes locales, distinguen grupos de variables a considerar, la información “territorializada” debe permitir una primera aproximación a los flujos intra e inter-territoriales y de los potenciales económicos. Ello debiera permitir evaluar el potencial impacto de las políticas públicas en el territorio;
- es muy importante una adecuada negociación entre actores sociales acerca de lo que es urgente e importante para el territorio; ello exige haber desarrollado capacidades de negociación en un periodo previo de instalación.
- la identificación de territorios homogéneos desde el punto de vista de sus oportunidades de desarrollo y su potencial de crecimiento también debe ser consensuada en forma participativa;

### **6.2.El método participativo y la relación público-privada**

Es necesario rescatar la importante función que el método participativo desempeña para el diseño, la planificación y la gestión de los procesos de desarrollo territorial. Entre otros, en las experiencias revisadas se hace notorio que:

- la instalación de planes de gestión con enfoque territorial requiere que se reúnan en una instancia público-privada (“mesas”) los servicios públicos, el sector privado - micro, pequeña y mediana empresa del territorio - y los municipios (éstos como la estructura del Estado más cercana a la comunidad). Allí se espera socialicen sus intervenciones en el territorio y compartan opiniones en busca de consenso sobre cuestiones a incluir en planificación territorial.

- la “recomposición” de la relación entre el sector público y privado lleva a la autoridad local a abandonar la tradicional modalidad de inserción jerárquica; debe aprender a gobernar de forma no autoritaria, incorporándose y participando en redes de relaciones y actores locales, promoviendo la concertación tanto de actores, como de roles y objetivos.
- nuevas formas interactivas de gobierno surgen de la cooperación, acuerdos, alianzas y negociaciones con los diferentes actores.
- aplicar el enfoque sistémico requiere de coordinación para asegurar la coherencia interinstitucional e intersectorial tanto en el nivel central como en los territorios: coordinación nacional,/regional; regional/local, sectorial/regional, sectorial/local
- a partir de ello, los actores deben participar articulándose para la construcción de un plan de desarrollo consensuado. Los organismos vinculados a la planificación territorial enfrentan el creciente reto de acercarse a la administración local y agencias sectoriales que accionan en el territorio con diferente grado de desconcentración (superponiéndose en el territorio en muchos casos planes y programas nacionales);
- la gestión con enfoque territorial requiere de planes operativos que partan desde los diferentes grados de madurez de los territorios: en algunos territorios es necesario comenzar a generar confianzas; en otros, es posible continuar sobre la base de experiencias ya avanzadas (Provincia de Valdivia, en que Agenda 21 se instaló en el mismo territorio que lo había hecho PRORURAL; en Región de La Araucanía, en que se contaba con la experiencia de la Araucanía Andina).
- sobre la base de reconocer las distorsiones en la asignación de recursos a las regiones administrativas y su distribución entre los territorios, deben contar con la capacidad de hacer propuestas para la corrección de tal concepción;

## **7. Aspectos formativos de la implementación de procesos de planificación y gestión territorial**

La participación de egresados y estudiantes de Postgrado en experiencias de desarrollo territorial en la provincia de Valdivia ha permitido vincular de forma efectiva el proceso de enseñanza aprendizaje con el objeto de estudio. En tres aspectos se enriquecen el proceso formativo:

1. La investigación-acción participativa
2. La sistematización de experiencias
3. Propuesta de curriculum de formación de un planificador/Agente de Desarrollo Local

### **7.1. La investigación-acción participativa**

En los procesos de desarrollo territorial descritos se han presentado experiencias de investigación-acción participativa, proceso de aprendizaje mediante el cual profesionales e investigadores con experiencia en múltiples disciplinas ayudan a actores locales a comprender mejor su situación, aportando para ello conceptos analíticos e instrumentos metodológicos que generen información válida, fidedigna y pertinente.

Dos momentos son importantes en esta experiencia: el de la generación de conocimientos y el de socializar los conocimientos especializados de los profesionales por medio de la divulgación a la comunidad, lo cual constituye una “prueba de validez”, por cuanto la difusión del proceso debiera generar una mayor conciencia entre los agentes sociales y una actitud favorable al cambio por parte de todos los involucrados y beneficiarios. Y obviamente, un aprendizaje para los profesionales.

### **7.2. La sistematización de experiencias**

Uno de los objetivos del panel fue recoger y mostrar experiencias en metodologías y resultados de intervenciones en pro del desarrollo económico territorial.

En el caso del desarrollo territorial al parecer existe aún poca atención a la sistematización de metodologías participativas. La *sistematización de experiencias* – tal como los estudios de impacto – va más allá de la recolección de datos e información, descripción y conclusiones que orientan el trabajo futuro a partir de la experiencia pasada. La sistematización de experiencias tiene fines prácticos: transparencia; insumo para una evaluación de impacto; necesidad de corregir el concepto u objetivos de programas y proyectos; transmitir aprendizajes; apoyo a la rendición de cuentas y proyección de resultados; realizar estudios comparativos o facilitar la réplica de experiencias.

Por lo relativamente nuevo de este campo de trabajo, aún carece del necesario vínculo entre marco conceptual y trabajo empírico. Cuando el cientista social sistematiza, suelen presentarse dificultades tanto en trasladar los fundamentos científicos de las ciencias sociales a la praxis como en generar teoría a partir de la experiencia empírica. Así, generalmente esta tarea se aborda desde un vacío teórico, lo que se explica en parte por las circunstancias prácticas de su origen. A la vez, de la sistematización de experiencias crecientemente se desprenden enfoques y aportes metodológicos de utilidad para el análisis de las prácticas de transformación social: Ello ha estado ocurriendo con la sistematización de experiencias en desarrollo regional y planificación del desarrollo territorial, donde reflexiones derivadas de la sistematización han dado lugar a conceptualizaciones, incluso a veces propuestas semejantes a pesar de tratarse de situaciones independiente entre sí.

Finalmente, parece interesante proponer una instancia de intercambio de experiencias y conclusiones de las sistematizaciones y evaluaciones de los métodos y procesos de desarrollo territorial y exploración de nuevas iniciativas de desarrollo territorial

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Albuquerque, F. 1999 "Identidad y territorio", en Elgue, M.(comp.)Globalización, Desarrollo Local y Redes Asociativas, Buenos Aires, Corregidor.
- Albuquerque, F. 1996. Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico. ILPES, Santiago de Chile.
- Azurmendi H. (2005) Informe Estado de Avance Convenio CGTI. Valdivia. Chile.
- Boisier S. 1997 "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial" EURE N° 69, P.U.C/I.E.U, Santiago de Chile,
- Boisier,S. 2003 El desarrollo en su lugar. (El territorio en la sociedad del conocimiento). Santiago de Chile, 2003
- Boisier, S. 1998. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. 11p.
- Borges, C. 2004. Competitividade e Participação Cadeias produtivas e a definição dos espaços geoeconómico, global e local. Edit. Anna Blume.
- Bradford, C. 1992. Las causas del dinamismo del Este Asiático y el problema de la transferibilidad". Pensamiento Iberoamericano. Tomo II. Madrid.
- Brusco, S. 1982 The Emilian Model: Productive Decentralization and Social Integration. Cambridge Journal of Economics N°6, pág. 167-184.
- Camagni, R. (ed.). 1991. Innovation networks: spatial perspectives. London: Belhaven.
- Camagni, R. 2003 "Incertidumbre, capital social y desarrollo local: enseñanzas para una gobernabilidad sostenible del territorio", Investigaciones Regionales, 2 , pp. 31-57.
- Castro, B. 2002/2003. Desarrollo local y planificación comunal desde la participación ciudadana. Sociedad Hot N° 6/7. páginas 9 – 17.
- CEPAL 1991, "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", Santiagode Chile.
- CODEPROVAL – Gobernación Provincial Provincia de Valdivia.1997. Agenda Pactada de Desarrollo . Provincia de Valdivia. Chile

- FOSIS -Universidad Austral de Chile UACH(2003). “Estudio de las microempresas de las comunas de Lago Ranco y Futrono”. Núcleo en Gestión Municipal y Desarrollo Local UACH. Valdivia. Chile
- Dini M. y G. Stumpo (comps.) 2004 “Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina”, México, D.F., CEPAL/Siglo XXI editores
- Esser, K., W. Hillebrand, D.Messner y J.Meyer-Stamer. 1996. Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. Revista de la CEPAL N° 59, Santiago, Chile.
- Fernández P. (2004). Inauguración Programa Chile Emprende. Concepción. Chile En [www.sercotec.cl](http://www.sercotec.cl)
- FOSIS/GTZ/GFA 2002. Guía para el Desarrollo Económico Local. Conceptos y Herramientas CD-ROM, Santiago, Proyecto Fomento a la Microempresa
- Freire, P. 1989 Educação como prática da liberdade. Introdução de Francisco C.Weffort.Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1967 (19ª ed., 1989, 150 p).
- Friedmann, J. 1992. “Planificación para el siglo XXI: el desafío del postmodernismo”. EURE, Vol. XVIII, N° 55, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 79-89. Santiago, Chile.
- Gabiña, J. 1998. Prospectiva y ordenación del territorio: hacia un proyecto de futuro. Ed. Marcombo. 182 p.
- Garofoli G. 1995 “Desarrollo económico, organización de la producción y territorio”, en A. Vázquez-Barquero G. Garofoli (eds.) Desarrollo económico local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid.
- Godet, M. 1993. De la anticipación a la acción. Manual de prospectiva y estrategia. Ed. Marcombo. 355p.
- Helmsing A. 1999. Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación. Revista Estudios Urbanos y Regionales, Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. 25, 75, 5 -39.
- Ibarboure, L. y E. Marinovic 2004. La gran apuesta valdiviana, seis años después. En: Marinovic, Esteban y Patroni, Marcelo (Eds.). Agenda pactada de la provincia de Valdivia. Un proceso inconcluso. Surmedia comunicaciones. Páginas 187 – 204.Valdivia. Chile.
- ILPES 1998. Manual de Desarrollo Local. Santiago de Chile,
- Informe Brundtland, 1986
- Jenssen, Bernd. 2003. Regiones activas. Presentación a la Segunda Conferencia Internacional sobre Ordenamiento Territorial. Valdivia, Chile, 18 – 19 de Noviembre,
- Jenssen, Bernd. 2002. Experimental learning and participation in the education of planner. Presentación a la Primera Conferencia Internacional sobre Ordenamiento Territorial. Concepción, Chile, 4 – 5 de Septiembre.
- Jenssen, Bernd. 1998. Planning as a Dialogue. District development planning and management in developing countries. SPRING Research Series. SPRING-Center. Faculty of Spatial Planning. University of Dortmund. Germany.
- Krugman, P. 1991. Geography and Trade. MIT Press, Cambridge, MA.
- Marinovic, E. 2004. Valdivia Región: una lucha permanente. En: Escaida, José y otros. Construcción de regiones: desafío pendiente. Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2004. Páginas 67 - 86
- Max-Neef M., Elizalde A. y M. Hopenhayn. 1986 “Desarrollo a Escala Humana”, en Development Dialogue, Fundación Dag Hammarskjöld, Uppsala, Suecia,
- Messner D. 1996. “Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica”, Fundación Friedrich Ebert.
- Moncayo, E. 2002. Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. Gestión Pública N° 27. Santiago de Chile,
- Piore, M. y Ch. Sabel 1984. Piore M. y Ch. Sabel (1990), La segunda ruptura industrial. Madrid: Alianza Editorial.
- PNUD 1996 Informe Desarrollo Humano. 1996.
- Porter, M. 1990. La ventaja competitiva de las naciones.
- Porter M. 2003. Determinants of regional economic performance. Harvard Business School, Harvard University (mimeo).
- Porter M. 2003. The economic performance of regions, Reg. Studies 37, 549-578.
- Sen, Amartya 2000. Desarrollo y Libertad, Editorial Planeta, Barcelona
- Schmitz, H. 1995. Collective efficiency: growth path for small scale industry". World Development, Vol.31, No.4
- Schmitz, H. 1997. “Collective efficiency and increasing returns”, IDS Working Paper 50, March, 1997
- Stiglitz J. 1998 Hacia un nuevo paradigma de desarrollo: Estrategias, políticas y procesos. 9th Raúl

Prebisch Lecture. October 1998

Storper M.1995."The resurgence of regional economies, ten years late: the region as a nexus of untraded interdependencies". European Urban and Regional Studies.191-222

Ministerio del Interior Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE. 2005a. En <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-25895.html>. Accesado 15 julio 2005.

Ministerio del Interior Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE. 2005b. En <http://www.subdere.gov.cl/1510/propertyvalue-25326.html> Accesado 15 julio 2005.Ministerio del Interior Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo

SUBDERE. 2004a. Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: Diagnóstico situación actual. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. División de Políticas. Santiago. Documento de Trabajo. Octubre

SUBDERE. 2004b. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695

Tolosa I. (2005) Ponencia ""Construcción de modelos de desarrollo territorial descentralizados. Región de la Araucanía".CLAD 2005.

Vázquez-Barquero, A. 1988. Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Ed. Pirámide, Madrid,

<http://www.munivaldivia.cl/comuna/agendapactada/agenda.html> Vives, J. (1997) Agenda Pactada. Accesado 15 julio 2005.

## **Reseña biográfica**

Susana Coper Wolkowyska

Economista

Dirección:Camino al Phoenix s/N°

Isla Teja Valdivia Chile

e-mail: [scoper@uach.cl](mailto:scoper@uach.cl)

20.02.1951.

Estudios: Ingeniero Comercial, mención Economía. Universidad de Chile

Magister en Economía. Centro de Investigación y Docencia en Economía. México D.F. México.

Dr © Economía Aplicada. Universidad de Valladolid. España.

Docencia universitaria en Economía (Microeconomía, Macroeconomía, Política Económica)

Directora del Magister en Economía y Gestión Regional e Investigadora responsable del "Núcleo de Gestión Municipal y Desarrollo Local, UACH

Investigación Aplicada en Economía Regional, Descentralización, Desarrollo Económico Territorial

Adriano Rovira

Docente del Instituto de Geociencias

Universidad Austral de Chile, Valdivia

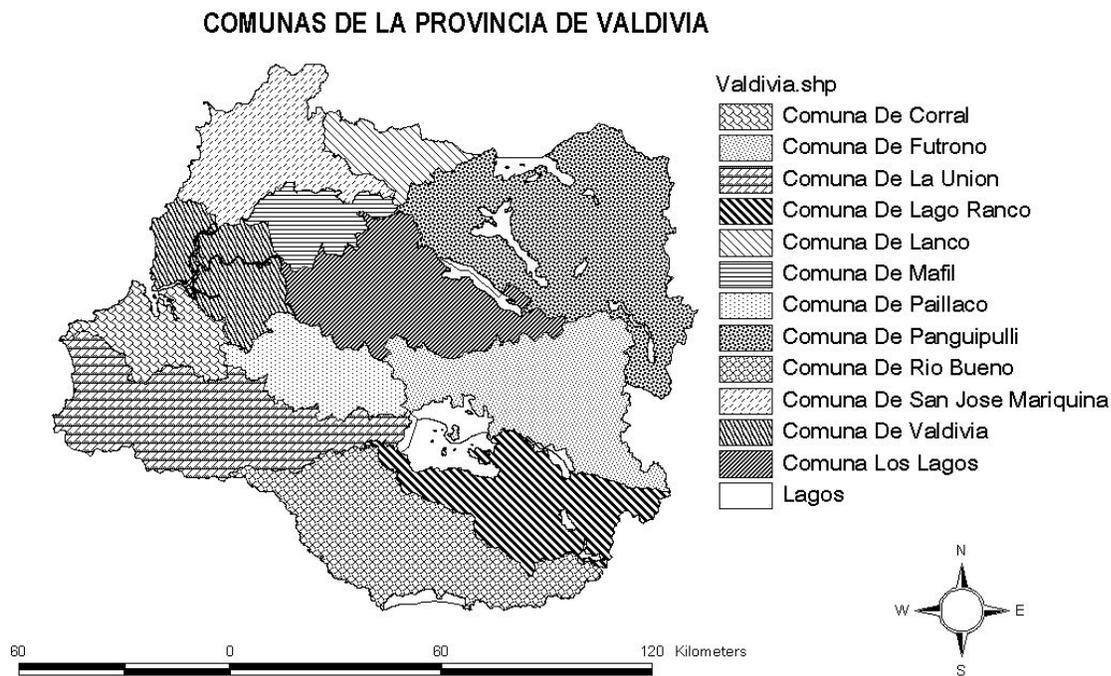
Henry Azurmendi

Coordinador del Núcleo de Gestión Municipal y Desarrollo Local

Universidad Austral de Chile, Valdivia

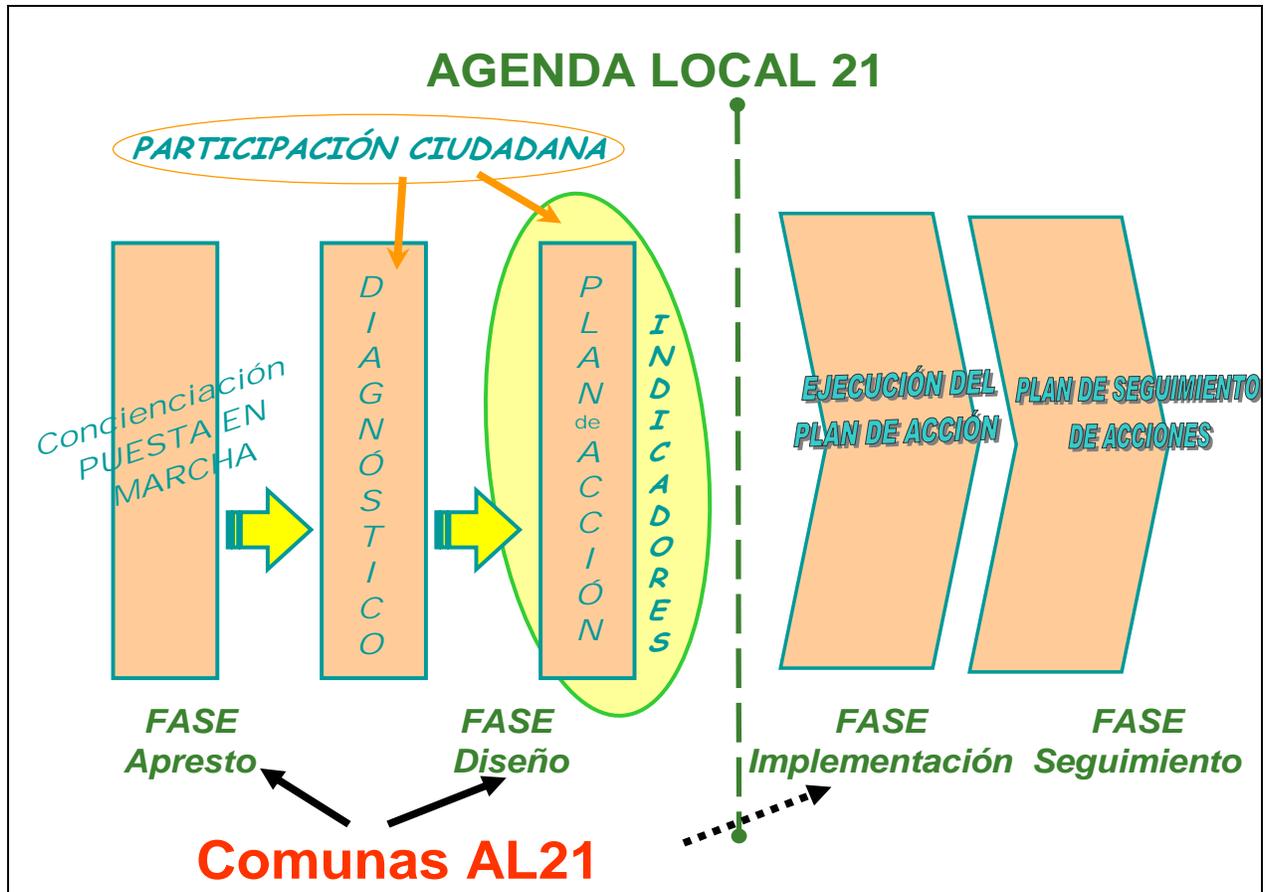
## CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

**Fig.1 Comunas de la Provincia de Valdivia**



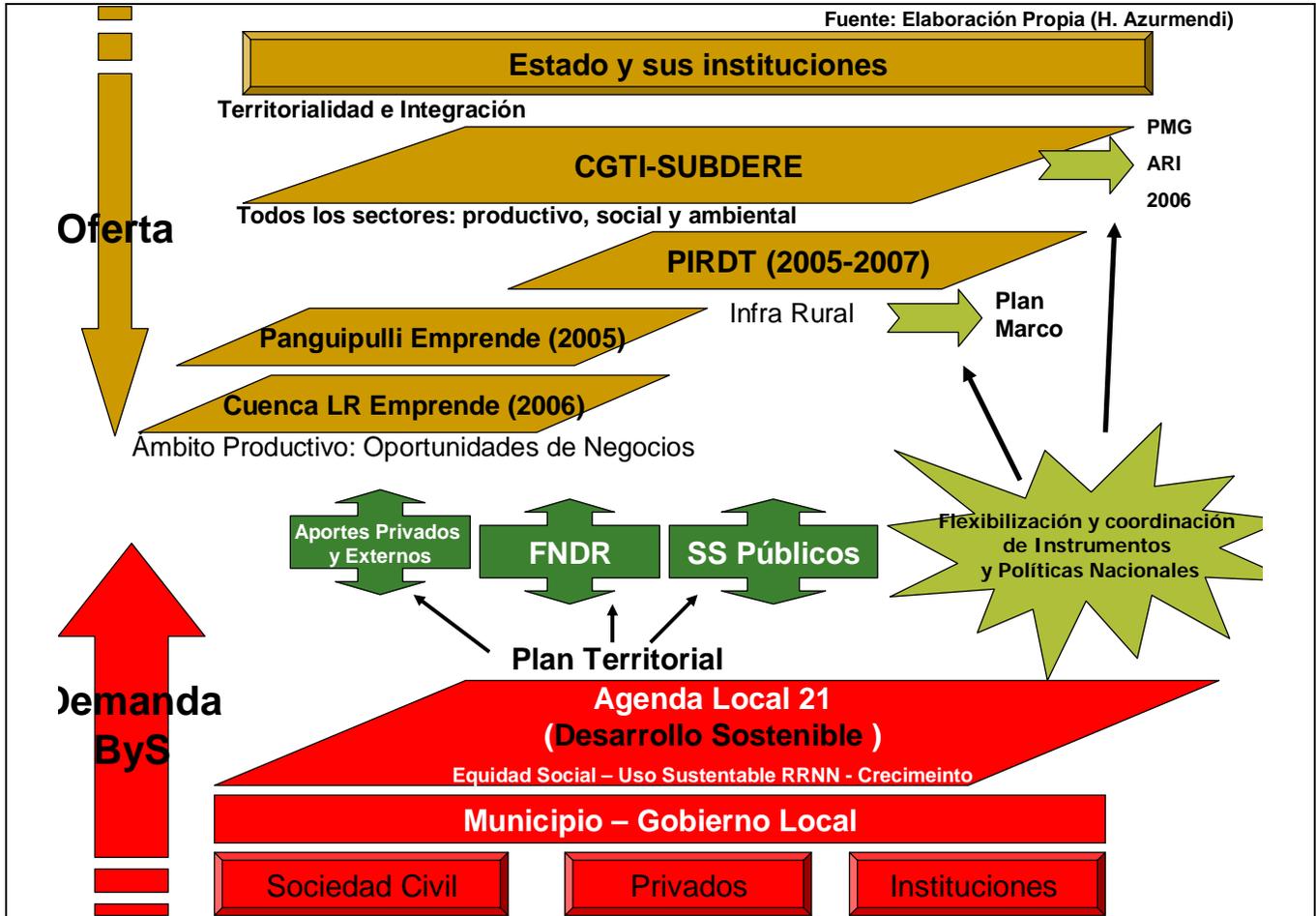
Fuente: Estudio Prospectivo Valdivia 2020. 2003.

**Fig. 2. Esquema descriptivo de las etapas del proceso de AL21 y estado de avance en las comunas de la provincia de Valdivia**



Fuente: H. Azurmendi (2004) sobre la base de los datos del Programa LLS

**Fig.3 El nuevo paradigma de la Intervención Territorial Integrada en la Provincia de Valdivia al 2005**



Fuente: H.Azurmendi (2005) sobre la base de información de CFP y el CGTI.