

El desarrollo de buen gobierno en el territorio: experiencias y desafíos para la descentralización, el desarrollo y la coordinación y cooperación territorial

Julio Ruiz Fernández

1. El punto de partida

- El diseño institucional de Gobierno y Administración chileno.

La administración pública chilena está constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluyendo entre otros, a los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, administración cuya organización básica se rige por el Título II de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N° 18.575.

De acuerdo a la Constitución Política de la República, el Estado de Chile es unitario, y el Gobierno y Administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

El Presidente gobierna a través de los ministerios, los que constituyen los órganos superiores de colaboración del Presidente, justamente en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores.

La autoridad de gobierno se ejerce por parte de los ministerios mediante la proposición y evaluación de las políticas y planes correspondientes, el estudio y proposición de las normas aplicables a los sectores a su cargo, el control del cumplimiento de las normas dictadas, la asignación de recursos y la fiscalización de las actividades del respectivo sector, entendida ésta, como un campo más o menos específico de la actividad social.

Desde un punto de vista organizativo, los ministerios cuentan con un ministro, con una o más subsecretarías y las secretarías regionales ministeriales.

Los ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, son responsables en la conducción de sus respectivos ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparte.

Los subsecretarios son los jefes superiores de las subsecretarías y tienen carácter de colaboradores inmediatos de los ministros. Les corresponde además, coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como Ministros de fe, ejercer la administración interna de los ministerios y cumplir las demás funciones que les señala la ley.

Por otro lado los Servicios Públicos son órganos administrativos encargados de aplicar las políticas, planes y programas que apruebe el Presidente de la República a través de los respectivos ministerios.

Para efectos de gobierno y administración interior del Estado, el territorio se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas, su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley.

El Gobierno de cada región reside en un Intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República, siendo su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

La administración superior de cada región radicará en un Gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región. Dicho Gobierno estará constituido por el Intendente y el Consejo Regional, que para el ejercicio de sus funciones, gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.

A su vez, en cada Provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del Intendente y estará a cargo de un Gobernador, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Los municipios, instituciones responsables de la administración de las comunas, se definen como corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio y se constituyen por el Alcalde y el Concejo Municipal, autoridades electas por el sufragio popular. Su finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

En síntesis, para efectos de administración, el Estado chileno se divide en 13 regiones, 51 provincias y 346 comunas.

-- **Las políticas de regionalización y descentralización.**

La experiencia chilena se ha caracterizado por un proceso regionalizador y descentralizador dentro del cual podemos distinguir indistintamente, el desarrollo de etapas de regionalización, desconcentración y descentralización (Insulza: 2003),

La regionalización se ha entendido como la conformación de territorios y sus correspondientes estructuras de administración o gobierno, que puede adoptar la forma desconcentrada y/o descentralizada; a la desconcentración como la transferencia de competencias, funciones y atribuciones desde órganos superiores de la Administración hacia órganos inferiores sometidos jerárquicamente a los primeros. Por su parte, se ha entendido a la descentralización como la transferencia efectiva de poderes en el ámbito territorial, para generar programas y gobiernos que expresen a mayorías y rindan cuenta a su comunidad. Diferentes autores (Ruiz, 1996: 297; Palma y Rufián, 1989), han distinguido entre el proceso desconcentrador vivido por el país durante el régimen militar y un efectivo proceso descentralizador iniciado con el proceso de reinstalación del régimen democrático. No obstante esta distinción político institucional cualitativa y fundamental, en el período 70/80 hubo importantes avances regionalizadores y desconcentradores. Entre los más significativos, se pueden mencionar la nueva división político administrativa (13 regiones, 51 provincias, hoy 346 comunas); la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, la creación de las Secretarías Regionales Ministeriales y Direcciones de Servicios Regionales, el traspaso de la administración de Educación y Salud de nivel primario a las Municipalidades, la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la Ley de Rentas Municipales y el Fondo Común Municipal. .

Por otra parte, a partir de la década de los 90 se impulsa un auténtico proceso descentralizador, destacando la creación y fortalecimiento de la institucionalidad regional y el traspaso de nuevas

competencias a ese nivel y el local. Así se crean los Gobiernos Regionales, los Servicios Administrativos de dichos Gobiernos; se constituyen nuevos instrumentos de inversión regional (Convenios de Programación, Inversiones Sectoriales de Asignación Regional, Inversiones Regionales de Asignación Local); se democratizan los municipios, se le entregan nuevas competencias y recursos financieros y humanos, se ejecutan programas de fortalecimientos institucional a nivel regional y municipal; se definen y desarrollan estrategias regionales de desarrollo, se actualizan los planes de desarrollo comunal, se perfeccionan los instrumentos de transparencia e información local (Sistema Nacional de Información Municipal), se perfeccionan los instrumentos de coordinación de la Inversión centro/región a través de los Convenios Marco, y las expresiones presupuestarias de las mismas mediante los Anteproyectos Regionales de Inversión y los Programas Públicos de Inversión Regional, entre otras iniciativas.

Al cumplirse 10 años de la creación de los Gobiernos Regionales tanto el Ministerio de Planificación y Cooperación como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo organizaron seminarios y reflexiones que dieron origen a sendas publicaciones (MIDEPLAN: “Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales”; SUBDERE: “A diez años de la creación de los Gobiernos Regionales. Evaluaciones y proyecciones”, 2003), en las que se expresan distintos puntos de vista, acerca de la naturaleza y características del proceso, de sus logros e insuficiencias, de sus desafíos y proyecciones.

Si bien los avances en materia de descentralización han sido notables en el ámbito institucional, ampliando y expandiendo la democracia en el ámbito subnacional; en el ámbito financiero, incrementando sustancialmente los recursos propios municipales y las transferencias intergubernamentales asociados a servicios sociales básicos en asistencia social, educación y salud primaria, así como las transferencias a los Gobiernos Regionales y su creciente participación porcentual en la decisión de inversión pública, alcanzando más de un 50%; desarrollando y modernizando y mejorando la calidad de las administraciones locales y regionales, entre otras dimensiones, no es menos cierto que, a pesar de dichos avances, subsisten aún insuficiencias no menores que afectan tanto al desarrollo local y regional, como al desarrollo del propio país.

- **A modo de balance.**

Conclusiones importantes del diseño institucional del Estado chileno en su dimensión gubernativa y de administración es que se ha organizado de manera acendradamente sectorial y con un marcado dejo de neutralidad en relación a la cuestión espacial (Arenas:2004).

Más aún, como indica Eugenio Lahera (2000), el aspecto de mayor debilidad y precariedad en la relación Estado – Región es el origen, diseño y ejecución de las políticas públicas. Estas se originan en el centro político y administrativo nacional y desde allí se trasladan para su ejecución a las regiones.

Existen múltiples ejemplos de políticas en este sentido: no ha existido una efectiva política nacional de desarrollo regional, aunque se haya tratado de establecer sus bases (MIDEPLAN; Desafíos regionales, 2000-2010:9-17); la política educacional de nivel básico y medio es una manifestación elocuente de esa impronta de políticas públicas (Ruiz: 1995); las políticas y principales inversiones de Obras Públicas han sido una manifestación de lo mismo; igualmente la diversidad de políticas y programas e instrumentos de fomento productivo, etc.. En fin, la variedad de políticas, programas e instrumentos “nacionales”, diseñados desde el centro y trasladado a las regiones - cuyos beneficiarios y localizaciones habitualmente son determinadas por las autoridades centrales o las sectoriales desconcentradas -, obtienen habitualmente como efecto, dispersión territorial y pérdida de efectividad.

La ausencia de modelos territoriales y de gestión integrada del territorio a escala regional y subregional (comunal o intercomunal), explica en gran parte la persistencia de un crecimiento desordenado y con inequidad territorial, muchas veces especulativo y depredador, afectando seriamente la coherencia territorial y su sustentabilidad..

Esta modalidad de políticas ha provocado lo que se ha denominado “regionalismo subordinado” (Cancino:2005). No obstante que también es efectivo, que la “cultura de la subordinación al centro político”, ha conllevado una permanente auto inhibición regional para generar políticas, programas y proyectos con importancia estratégica.

Cada vez hay mayor coincidencia que Chile necesita cambiar su lógica de administración y relacionamiento entre el Estado y la región. Si bien la emergencia de los Gobiernos Regionales ha significado un avance institucional que siembra semillas de respuestas transversales a los temas del desarrollo de territorios y comunidades e institucionaliza espacios de intermediación entre lo nacional y lo local, su instalación y desarrollo lo ha sido en medio de la complejidad y, en la mayoría de las veces, con herramientas que le son ajenas. Más todavía la institucionalidad de planificación no le ha sido un factor facilitador, pues aunque existen abundantes instrumentos, su desarticulación dificulta aún más su quehacer (Arenas: 2005).

De algún modo se ha ido agotando una manera de diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas, en suma, una manera de hacer gobierno para las regiones, los territorios y sus comunidades (Lahera;2000, Boisier: 2003, Insulza: 2004 , Ruiz: 2004).

2. Quiebres y aprendizajes

- Nuevos enfoques de desarrollo de regiones y territorios.

En la época actual han surgido nuevos paradigmas del desarrollo para los tiempos de la complejidad. Se reconoce que se sabe poco acerca del desarrollo (Boisier:2002) y que además es una ecuación cada vez más compleja (de Franco: 2002), por la naturaleza de los propios cambios sociales, muchos de los cuales se han vuelto irreductibles al control humano (Vergara: 2004). En este contexto cognitivo puede entenderse el desarrollo territorial “como una propiedad emergente de un sistema territorial complejo, altamente sinergizado” (Boisier:2003).

La necesaria superación de la tradicional aproximación sectorial de los enfoques del desarrollo, sitúa entonces a los territorios como espacio fundamental para el desarrollo de la competitividad, mediante un enfoque sistémico y holístico, y cuyos factores endógenos son condiciones de posibilidad. Como señala Vázquez Barquero (2004:228), la conceptualización del desarrollo endógeno surge a principios de los 80, como confluencia de dos líneas de investigación: una teórica que propone que las economías externas estimulan el crecimiento de la productividad y de los rendimientos de los factores productivos, y otras de carácter empírica, en la que destacan la teoría de la organización industrial sobre las dinámicas de los cluster y los distritos industriales. La hipótesis de partida es que los territorios (ciudades, regiones, países) tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales, culturales), que constituyen su potencial de desarrollo.

La noción del desarrollo territorial establece en sus fundamentos la manera de asegurar la inclusión social, la participación y asociación de actores, una visión compartida del proyecto-territorio, y el fortalecimiento o construcción de una identidad. El valor del contenido endógeno y cultural

constituye la base del territorio para establecer sus potencialidades, sobre las cuales se cimienta cualquier plan de desarrollo que se genere a través de una continua interacción de los estratos de la sociedad civil y el Estado, en cada territorio (MIDEPLAN:2005). Son esas mismas ideas las que guían la trayectoria de los modelos de gestión territorial integrada que SUBDERE ha venido impulsando, apoyando y acompañando.

- **Experiencias y aprendizajes de la SUBDERE y Gobiernos Regionales.**

Desde su origen la SUBDERE ha tenido como una de sus funciones principales, administrar y transferir los principales programas de inversión subnacional, especialmente regional como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para proveer ciertos bienes públicos de infraestructura social básica en comunidades y áreas locales, tanto urbanas como rurales, descentralizando ciertas funciones asignativas a través de las decisiones que toman los gobiernos regionales, mediante el esquema por el cual las autoridades comunales son las que tienen la responsabilidad principal de generar y priorizar su cartera de iniciativas al FNDR y el Consejo Regional (CORE) las aprueba o modifica.

Como política nacional, SUBDERE no ha adoptado una posición específica sobre el alcance que debieran tener los territorios para gestionar el desarrollo regional, respetando las decisiones que a ese respecto adopte cada Región con sus autoridades. Se ha considerado que ello es un tema que compete al Gobierno Regional y a autoridades sectoriales e institucionales que impulsan el desarrollo regional. No obstante, en el último período ha promovido y acompañado iniciativas y procesos que abordan la configuración y construcción de espacios territoriales, inter e intra regionales, para el desarrollo de las estrategias regionales y la gestión pública regional.

La localización de los beneficiarios de cada proyecto siempre ha marcado el ámbito del desarrollo territorial impulsado por la inversión pública. Las cifras del FNDR en una perspectiva de largo plazo muestra que solamente un 8 a 10% se ha destinado a impulsar el crecimiento económico o el fomento de la producción. Tal ha sido el peso de las demandas por infraestructura social básica, y se espera que en los próximos años ese perfil pueda revertirse, entre otras consideraciones, porque las reciente modificaciones legales incorporadas al FNDR amplían su concepto exclusivamente compensatorio e introduce ámbitos de inversión más allá de la infraestructura.

Una orientación distinta, sin embargo, es la que se está impulsando con los nuevos programas acordados con el BID y Banco Mundial para promoción y desarrollo sustentable del turismo en las provincias de Chiloé y Palena de la Región de Los Lagos, y el manejo integrado de inversiones en electrificación rural, agua potable y saneamiento rural, vialidad rural y telecomunicaciones a través del “Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial”. En este programa se aplica un planeamiento y gestión participativa de las comunidades locales beneficiarias, con un esquema de territorios y subterritorios asociados al alcance de los planes locales de desarrollo así formulados.

Por otra parte, y de manera innovativa, SUBDERE ha venido promoviendo y acompañando experiencias de gestión diferentes en algunas regiones y otras que buscan esquemas mejorados de planificación y gestión del desarrollo regional mediante territorios no siempre coincidentes con la división político-administrativa del país. Dicho apoyo se ha efectuado mediante la distribución de recursos para fortalecimiento institucional del Programa BID 1281, cuando la propia región así lo dispuso y consiguió la recomendación favorable de MIDEPLAN a esas iniciativas.

Destacan en este sentido y perspectiva algunas experiencias regionales.

◆ ***Región de La Araucanía: Diferenciando Territorios.***

En la experiencia de la región de la Araucanía se aplican cinco pasos:

- a. Visualización de la región con una zonificación territorial que potencie las oportunidades.
- b. Identificación de eje estratégico movilizador de la economía del territorio.
- c. Validación de territorios y ejes con actores privados y sociales como “visión compartida”.
- d. Generación de contraparte corporativa por territorio, un consejo público–privado.
- e. Generación de agendas territoriales de desarrollo productivo y social, compatibilizar la cartera de inversión pública y establecer un “Gerente” de cada zona capaz de monitorear el desarrollo y el cumplimiento de esas agendas.

Sobre la base de la identificación de oportunidades para la región, el gobierno regional definió ejes estratégicos productivos de intervención: Turismo, madera y mueble y sector agropecuario; como eje emergente, pesca artesanal y acuicultura. Adicionalmente, define ejes transversales: la Agenda Digital Regional (Mesa Regional de Tecnologías de Información y Comunicación, para hacer de la Araucanía una región modelo de la Sociedad del Conocimiento); la Araucanía Emprende (incubadora tecnológica con la Universidad de la Frontera, para los emprendimientos en cada territorio); Producción Limpia (a través de la constitución del Consejo Regional Público - Privado de producción limpia y la introducción de buenas prácticas agrícolas) y, finalmente, el eje de Biotecnología (a través de la mesa regional de desarrollo de la biotecnología y una política regional para desarrollo del conocimiento científico). Los ejes estratégicos productivos se delimitan territorialmente, asegurando que cada movilizador tenga un espacio y una población que se involucre en el desarrollo, crecimiento y sostenibilidad del eje productivo de cada territorio (www.subdere.gov.cl/ sistema gestión territorial/agenda territorial para mi región)

◆ ***Región del Bío-Bío: Impulso estratégico para el desarrollo productivo territorial***

En la experiencia de la **Región del Bío-Bío**, la estrategia de desarrollo territorial privilegia la valoración de la identidad local a través de la cual los territorios intentan reforzar los vínculos y la coherencia de sus actividades. La identidad de un territorio es el conjunto de las percepciones colectivas que tienen sus habitantes con relación a su pasado, tradiciones y competencias, su estructura productiva, patrimonio cultural, recursos materiales, futuro, etc. No se trata de una identidad monolítica, sino de un conjunto complejo integrado por una multitud de identidades consustanciales a cada grupo social, a cada lugar, a cada centro de producción especializado, etc. Esta identidad “plural” no es inmutable, sino que, al contrario, puede evolucionar, reforzarse, modernizarse. Debido a la dinámica de esa identidad, territorios pasan del anonimato a territorios “únicos”, dotados de fuerte identidad, con una nueva imagen que les permite ser referentes para otros territorios, y retomar el valor de recursos hasta entonces inutilizados y originar productos exclusivos, que combinen elementos y sectores diferentes. Incluso, la construcción de una imagen o de un lema vinculado a uno de los componentes de identidad, permite asociar productos dispersos y elaborar así nuevas gamas de productos.

Como una manera de hacer confluir la inversión con la estrategia de desarrollo territorial, la región ha propuesto como instrumento el convenio marco regional, con sus respectivos convenios de programación. El convenio marco liga el nivel central y el gobierno regional por un período de unos cuatro años en los temas de la estrategia regional, en tanto que los convenios de programación enlazan al gobierno regional con los ministerios y sus planes sectoriales de inversión pública. Con esto se

espera que el convenio marco determine la coherencia entre lo sectorial y lo territorial, y los convenios de programación indiquen coherentemente las inversiones concretas, en un marco territorial.

Aunque la Estrategia Regional de Desarrollo tiene incidencia en toda la Región, se han definido nueve 'territorios de planificación', que son las áreas físicas donde se espera hacer las intervenciones (www.subdere.gov.cl/). Estos son los siguientes:

- Secano Interior y Costero de la Provincia de Ñuble.
- Zona de Reconversión (comunas de Coronel y Lota).
- Provincia de Arauco.
- Comunas Pencopolitanas (Concepción, Chiguayante, San Pedro, Talcahuano y Tomé).
- Precordillera Bío-Bío
- Zona de Riego del Laja Diguillín.
- Riego del Perquilauquen.
- Secano Interior de Concepción y Bio Bio.
- Bío-Bío Centro

Programa Chile Emprende: una experiencia para el desarrollo económico territorial.

Por decisión presidencial se constituyó el Programa Chile Emprende, a través de un consorcio interinstitucional con la participación de SERCOTEC, FOSIS, INDAP, SENCE, CORFO, el Ministerio de Economía y la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Esta iniciativa, que recoge la experiencia antecedente recorrida por las primeras cuatro instituciones nombradas - Emprende Chile -, así como la coordinación de Economía y SUBDERE para concordar mecanismos presupuestarios a través de glosas específicas al conjunto de programas de desarrollo económico y fomento productivo sectoriales, para articularlos con los requerimientos y ejes estratégicos establecidos por los Gobiernos Regionales, constituye una buena práctica o modelo de experiencia nacional, sectorial e interinstitucional, que se inserta y asienta sobre la base de la propia institucionalidad regional (descentralizada y desconcentrada), impulsando un enfoque de emprendimientos orientado a la pequeña y microempresa y generación de empleos, ligados al desarrollo de los territorios, seleccionados por los propios Gobiernos regionales.

En dicha selección se ha tenido en consideración las propias estrategias regionales, de zonificación y territorialización, así como un conjunto de criterios metodológicos. Ya existen más de 22 territorios o subterritorios seleccionados y con iniciativas de emprendimiento.

En el modelo de intervención territorial se establecen concertaciones o mesas público-privado para el emprendimiento y promoción de iniciativas, convergiendo en dichos espacios los niveles sectoriales (servicios públicos desconcentrados), los gobiernos regionales y los municipios o asociaciones de municipios.

De este modo se ha ido avanzando en experiencias de concertación y articulación interinstitucional de niveles nacionales, regionales y locales, impulsando miradas más integrales, desarrollando una efectiva Intersectorialidad y complementariedad, incluso con otros programas como el de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial de la SUBDERE.

Estas experiencias develan que estamos ante una situación de cambio sustantivo, que desafía los conceptos tal cual como han moldeado nuestra práctica política, institucional y técnica actual. Los conceptos y prácticas anteriores hacen evidente que ellos no son suficientes para dar cuenta de la complejidad de las realidades de las que estamos hablando. Algunos ejemplos:

- El espacio territorial se compone de una diversidad de sujetos y relaciones que si bien siempre han existido, nuestras formas de análisis hasta ahora no mostraban;
- La acción del Estado es condición imprescindible pero no suficiente para generar desarrollo
- El mercado tiene un rol insustituible como orientador de las decisiones productivas;
- La institucionalidad y cultura política local es un enorme activo que puede hacer la diferencia ante las oportunidades de negocios que se presenten.

Del reconocimiento que la realidad de nuestro país es mas compleja y diversa de lo que hasta ahora nuestros enfoques han venido modelando, se concluye los grandes desafíos que ello conlleva para el quehacer del Estado y la esfera de la gestión pública. En particular implica emprender la tarea de readecuar lógicas en áreas tales como:

- Nuestro concepto de diseño, gestión y seguimiento de políticas públicas.
- Nuestro modo de entender y gestionar la planificación.
- Nuestros modelos de gestionar la inversión.
- La forma en que los agentes públicos toman decisiones e interactúan con otros actores.
- En ultima instancia en cómo entendemos la política y la democracia.

Ahora bien, la noción de territorio debe entenderse como **un recurso** que permite; comprender, organizar y gestionar esa complejidad, - no es más ni menos que eso - . Lo esencial, por lo tanto, no resulta de la definición de territorios sino de la capacidad de actores concretos para:

- Identificar oportunidades sobre las limitaciones del entorno.
- Concordar la mejor forma de utilizar los recursos, movilizar a su gente etc. y
- Construir las mejores redes, alianzas y conexiones con otros dentro y fuera del territorio.

Diversas son las dimensiones que conlleva el desarrollo de los territorios, destacando la construcción de las condiciones de su competitividad con una mirada sistémica, la innovación tecnológica y el desarrollo institucional, entre otras.

Para la Subsecretaría de Desarrollo Regional “el desarrollo de la institucionalidad para el desarrollo territorial”, constituye una dimensión fundamental, muchas veces subvaluadas en el diseño de las políticas públicas.

Si bien no hay que confundir el “mapa” con el “territorio”, estos últimos son construcciones sociales y políticas que expresa capacidad de acuerdo entre actores concretos. Un territorio es esencialmente capacidad de construir acuerdos o, dicho de otra manera, es la capacidad que diferentes grupos de intereses y sectores tienen para pactar propósitos y metas comunes.

Las intervenciones territoriales son en lo central, sistémicas, e implican que en los territorios convergen **relaciones** entre distintos **tipos, y niveles** de actores, desempeñando **funciones** diferentes, que:

- Actúan simultáneamente sobre la misma realidad (planifican, cooperan o conflictúan).

- Que se expresan a través de institucionalidades diferentes (racionalidades).
- Que favorecen o limitan sustantivamente los procesos que pretenden desarrollar.

Entendemos por **tipos** de actores a los agentes “Públicos”, “Privados” y “Sociales” que desenvuelven su accionar en distintos **niveles**: Nacional, Regional, Subregional, Local.

En el contexto de esta complejidad, adquiere sentido y pertinencia el enfoque de gestión territorial integrada y articulada impulsada por SUBDERE, como un modo de instalación y desarrollo de “Buen Gobierno” en los territorios – de empoderamiento de las administraciones subnacionales – que facilite y coadyuve al cambio de matriz institucional y de desarrollo preexistente

◆ ***La Gestión Territorial Integrada: una nueva mirada para la modernización de la gestión pública y la gestión gubernamental.***

El amplio avance logrado con el sistema Gestión Territorial Integrado asociado a Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG/ GTI) en ministerios y servicios públicos, desconcentrados y descentralizados, ha generado un nuevo ambiente y expectativas de complementariedad y coordinación interinstitucional, difundiendo la idea de una oferta reajustada de bienes y servicios públicos de la institucionalidad del Gobierno de Chile considerando las demandas que genera la visión del desarrollo futuro en cada territorio.

En base a este programa, cuyo cumplimiento de metas y etapas está asociado a incrementos de remuneraciones de los funcionarios públicos, es fundamental que el establecimiento de coordinaciones que desarrollen los servicios sectoriales respondan articuladamente a las necesidades regionales en base a una “perspectiva territorial compartida” que les permita integrar sus objetivos, presupuestos y metas.

Por otra parte, es fundamental las coordinaciones intersectoriales en el Ejecutivo Regional (Intendente y Gabinetes) y las territoriales con las Municipalidades, a través de los respectivos Capítulos Regionales Municipales (convergencias y sinergias territoriales).

El objetivo de la gestión territorial integrada es establecer un modelo de gestión en el cual los servicios públicos nacionales, desconcentrados y descentralizados, operan en las regiones con una “perspectiva territorial”:

- Buscando convergencias y sinergias con los demás servicios
- Ofreciendo productos ajustados a las demandas territoriales.
- Desarrollando un mejor uso de los recursos públicos.
- Proporcionando mayores beneficios para sus clientes, usuarios y beneficiarios.

En este sistema de PMG/ GTI participan alrededor de 174 servicios públicos, a los cuales la SUBDERE capacita y asiste. Opera como red de expertos para la validación y certificación en el cumplimiento de sus objetivos en cada una de las etapas consideradas.

En síntesis, a la luz de estas experiencias de cooperación y coordinación interinstitucional, tanto de niveles nacional, regional y local, los cuales convergen en intervenciones territoriales previamente concordados, el rediseño de políticas públicas implica incorporar dos dimensiones distintas pero complementarias.

Por el lado de lo nacional, la necesaria territorialización en el diseño, gestión y evaluación de sus políticas y programas públicos. Por el lado de lo regional y local, gobernar y planificar los territorios, promoviendo su desarrollo endógeno. La intersección de ambas miradas y movimientos, conlleva necesariamente el desarrollo de espacios institucionales de coordinación y negociación, así como de instrumentos adecuados para aquello. El perfeccionamiento y desarrollo de Convenios Marco plurianuales a ser suscritos entre los niveles nacional y regional, y entre éstos y el local, puede ser una poderosa herramienta, complementada y operacionalizada anualmente mediante los mecanismos y procesos de coordinación de la inversión pública a través de los Anteproyectos Regionales de Inversión y los Programas Públicos de Inversión Regional, incorporados en la reciente reforma promulgada sobre gobiernos regionales.

3.- Se requiere una nueva generación de políticas y gestión pública para gobernar la complejidad.

Las bases institucionales de gobierno y administración estatal existentes, el modelo tradicional de diseño de políticas públicas centralista, homogéneo y sectorializado, la emergencia de nuevos enfoques de desarrollo y territorialización de políticas públicas, el desarrollo de experiencias diversas de cooperación y coordinación interinstitucional y entre niveles de gobierno y administración, plantea el desafío de construir una nueva generación de políticas públicas y de gobierno. Ya no se trata sólo de reducir la distancia, sino de cambiar la forma de relación entre gobierno y ciudadanos (Romero González:62).

El avance de la descentralización, esto es, una redistribución efectiva de poderes para facultar el desarrollo de gobiernos subnacionales, supone una articulación institucional adecuada y una estrategia de desarrollo territorial que asuma las exigencias del actual modelo y estrategia económica.

Desde el punto de vista de la articulación y fórmula institucional, una nueva etapa para la descentralización territorial del poder, supone forjar alguna variante de Estado unitario descentralizado, ya que debe procurarse un funcionamiento orgánico de las instituciones.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial cabe plantearse un conjunto o paquete de políticas públicas, muchas de ellas antiguas pero asumidas de otro modo, en la que incorporen la variable territorial. De lo que se trata es desarrollar “Buen Gobierno de la Región” – gobiernos descentralistas si se prefiere -, con capacidades efectivas de desarrollar definiciones y aplicaciones de políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos, todo lo cual contribuya a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana. (Ruiz:2004).

La estrategia de desarrollo territorial y regional se sustenta, al menos, en seis pilares fundamentales: el desarrollo de la infraestructura, para la integración intrarregional y entre regiones, y entre éstas y el país y el resto del mundo. El desarrollo productivo, para el aprovechamiento de sus ventajas comparativas a fin de transformarlas en ventajas competitivas. El desarrollo social que garantice la equidad de sus habitantes, haciéndolos partícipes de los beneficios de las políticas sociales nacionales conforme a sus particularidades y requerimientos. El desarrollo cultural, que promueva la diversidad y la identidad de su gente y sus territorios. El desarrollo científico y tecnológico. Y la internacionalización de nuestra regiones, para aprovechar las nuevas oportunidades que se nos abren.

Dicha estrategia de desarrollo territorial no sería eficaz si se diseña, define y ejecuta desde el

nivel central, por más que este nivel incluso se desconcentre. Lo que se requiere es un modo de gobernar los territorios y las regiones distinto, que exprese esa estrategia de desarrollo territorial (Ruiz, 2003: 186 – 190). En definitiva, se requieren gobiernos en las regiones, descentralizados con capacidades, facultades y recursos, esto es, con mayor autonomía decisoria., al igual que los gobiernos municipales.

Y ello es lo que debe expresar y articular el diseño institucional, a través de iniciativas legislativas y de reforma, que permitan abrir paso y generar los consensos a esa estrategia y mirada de desarrollo del país. La reciente aprobación y promulgación de las leyes de modernización y fortalecimiento de Gobiernos Regionales, Rentas Municipales II, así como el proyecto de reforma constitucional en materia regional en trámite legislativo, sin duda avanzan en esa dirección

Una mayor distribución del poder, la emergencia de nuevos actores sociales y de nuevos valores, la conclusión de las reformas democráticas duras, obligan a gobernar de un forma más horizontal, más próxima, más democrática en definitiva. Obliga también a los diferentes niveles de un Estado reestructurado, con varios niveles de decisión y legitimidad políticas, a liderar nuevos proyectos y a ejercer – o compartir – este liderazgo de otra manera (Romero González:63).

En base a los avances logrados por el país – tareas de ayer que se convierten en el piso de hoy -, y recogiendo las experiencias y enfoques emergentes, la futura agenda gubernamental habrá de considerar la descentralización territorial del poder, una política renovada de desarrollo regional y territorial endógeno, el diseño de estrategias y sistemas de nivel nacional y regionales de innovación, emprendimiento e impulso a la competitividad, forjando sobre bases institucionales sólidas un modo de gobernar la complejidad y diversidad, que favorezcan la coordinación multinivel y faciliten la cultura del pacto y la cooperación.

La futura autoridad presidencial requerirá, en consecuencia, gobernar el país no solo con sus ministros, sino también con los intendentes regionales, conformando un verdadero gabinete de gobierno, para impulsar y conducir un programa gubernamental con participación regional que considere e incorpore las estrategias regionales de desarrollo actualizadas – con territorios intra regionales de desarrollo, socialmente pactados - y los programas de gobierno de las regiones. Para tal efecto, habrá de adecuar y articular instrumentos interniveles de planeación y presupuestación – con creciente participación ciudadana -, estableciendo contratos y pactos, así como convenios de desempeños asociados a resultados sectoriales y regionales, que contemplen rendiciones de cuenta a la ciudadana.

Bibliografía

Constitución Política de la República de Chile

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado N°18.575

Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional N°19.175

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695

Arenas, Federico (2004): “*Planificación y Gestión del Territorio: Aspectos Institucionales e Instrumentales*” en Seminario de Planificación y Gestión del Territorio, MIDEPLAN, noviembre 2004.

Boisier, Sergio (2004): “*Sociedad el conocimiento, Conocimiento social y Gestión Territorial*”, IDER y Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.

Boisier, Sergio (2004): “*Crecimiento y Desarrollo Territorial Endógeno: Observaciones al caso*”

- chileno*”, IDER y Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.
- Cancino, Ronald (2004): “*Sistemas Regionales de Innovación: Endogeneidad y Autoorganización en Regiones de Heterogeneidad Dinámica*” en “*Desarrollo Endógeno*”, IDER y Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.
- De Franco, Augusto (2002): “*Pobreza y Desarrollo Local*”, en Web del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España. Ver: www.iigov.org
- Insulza, José Miguel, (2003): “*Política Regional*”. Presentación realizada en la Cámara de Diputados el 08 de julio del 2003
- Lahera, Eugenio (2000): “*Políticas Sociales y Desarrollo Regional*”, www.ubiobio.cl/cps/ponencia/doc/p18.2.htm-37k
- Romero González, Juan (2005): “*El Gobierno del Territorio en España. Balance e Iniciativas de Coordinación y Cooperación Territorial*”, en Boletín de la A.G.E. N°39, págs. 59-86.-
- Ruiz Fernández, Julio (2003): “*Proposiciones para un Chile Unido y Diverso*” en “*A Diez Años de la Creación de los Gobiernos Regionales*”, LOM ediciones Ltda.
- Ruiz Fernández, Julio (2004): Ponencia “*La Experiencia Chilena de Descentralización y Desarrollo Regional: La Visión de la SUBDERE*” en Seminario Desarrollo Regional y Descentralización en Europa y América Latina: Políticas Comparadas, organizada por ILPES, octubre 2004.
- Ruiz, Fernández, Julio (1997): Política Social de la Educación Básica en Chile: “*Anales 1, Desafíos y perspectivas de la descentralización*”. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Ruiz, Fernández, Julio (1996): Descentralización y Modernización de la Gestión Territorial: “*Reflexiones Socialistas sobre Chile*” Ediciones La Liebre Ilustrada Primera Edición.
- Ruiz, Fernández, Julio (1995): “Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales para la Integración: Caso Chileno”. Documento Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Unión Europea y Grupo de Río.
- Ruiz, Fernández, Julio (1994): “*Municipios y Servicios Sociales: La Experiencia Chilena*”, en “*Municipalización de los Servicios Sociales en Chile*”, Instituto Latinoamericano de Planificación Económico Social (ILPES), Ministerio de Salud (MINSAL), OMS/OPS.
- Ruiz, Fernández, Julio (1994): “*Nuevas Competencias Municipales*”. Apuntes de Clases Primer Curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización (ILPES/CEPAL/PNUD)
- MIDEPLAN (2003) : “*Desarrollo Regional: Balance de una Década de Gobiernos Regionales*”.
- MIDEPLAN.(2005) “*Conceptualización del Desarrollo Territorial a partir de identidades y culturas locales*”.
- MIDEPLAN (2000) “*Desafíos Regionales 2000-2010*”.
- SUBDERE (2001): “*El Chile Descentralizado que Queremos*”
- SUBDERE (2003): “*A Diez Años de la Creación de los Gobiernos Regionales*”, Ediciones LOM Ltda.
- Vásquez Barquero, Antonio (2002): “Desenvolvimiento Endógeno em tempos de Globalizacao”, UFRGS editora, Porto Alegre, Brasil.
- Vergara, Patricio (2004) : “*Construyendo Desarrollo Endógeno en la Frontera*” y “*Políticas Públicas Descentralizadas para el Desarrollo Endógeno*”, IDER, Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.

- www.SUBDERE.gov.cl
- www.gorebiobio.cl
- www.gorearaucania.cl
- www.chilemprende.cl

Reseña Biográfica:

Julio Ruiz Fernández: Licenciado en Sociología y Sociólogo de la Universidad Católica de Chile. Especialización Movimientos Sociales, Descentralización y Desarrollo Local; Gestión Pública y Cambios Organizacionales. Actualmente se desempeña como Jefe de la División de Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior; siendo además Director del Programa Chile Emprende y Miembro del Consejo de Auditoría General de Gobierno.

Teléfonos Of.: (56-2) 6363625 - 6363629 – Fax: (56-2) 6983842 – 6730310

Email: juliio.ruiz@subdere.gov.cl.