

Construcción de modelos de desarrollo territorial descentralizados: región de la Araucanía

Ismael Toloza Bravo

1.- INTRODUCCION.

El presente documento es una recopilación de escritos realizados por el autor, como responsable del proceso de diseño e instalación de modelos territoriales descentralizados de gestión, implantados en la región de la Araucanía, en su calidad de Secretario Regional de Economía. Así también, concurren al presente análisis, los documentos elaborados en el marco de la sistematización de esta experiencia, desarrollado por el suscrito, para el programa Región Activa de la Cooperación Técnica Alemana, GTZ en su calidad de consultor para el componente desarrollo económico local, y otros documentos escritos para centros de estudio (CEGAB) y conferencias en Universidades.

Sin duda los modelos territoriales de desarrollo, vienen a imponer una mirada rupturista y por tanto distinta respecto de la forma de mirar la gestión y el diseño de política pública en Chile y sobre todo en las regiones. Son el resultado de las capacidades regionales puestas al servicio de buscar formas, para transformar el entorno y encontrar readequaciones que permitan desde este espacio (La región), enfrentar de mejor manera las exigencias que impone un nuevo escenario nacional y mundial, bastante mas abierto y por tanto, más competitivo, en donde estos modelos de desarrollo pueden ser la respuesta endógena a estas inquietudes.

Aquí hemos recogido distintas experiencias que en materia de nuevas lógicas de gestión y desarrollo se han ido experimentando en la Araucanía. Lo anterior, a objeto de no perder metodologías y experiencias valiosas en atención a implantar nuevas formas de gestión territorializadas y con enfoques sistémicos de intervención. A diferencia de otras regiones en Chile (Bío Bío por ejemplo) la Araucanía forja su propio proceso descentralizador a partir de la observación de experiencias locales como lo son Araucanía Andina, y de pararse a mirar el futuro desde otra “baldosa” la de las oportunidades, construyendo a partir de lo que se tiene y no de lo que hace falta. Este cambio de paradigma junto con la capacidad de diseñar una política regional de gestión y desarrollo a partir de experiencias locales es la principal característica de la Araucanía.

El presente aporte también tiene por objeto el facilitar los proceso de replicabilidad de esta experiencia, teniendo en cuenta que los modelos de gestión con enfoque territorial cobran cada día más vigencia en el ámbito de las tendencias mundiales de gestión gubernamental.

2. ARAUCANIA ANDINA, EXPERIENCIA PIONERA EN ENFOQUES TERRITORIALES DESCENTRALIZADOS EN LA ARAUCANIA.

“Araucanía Andina” es el nombre o marca con la que se conoce el enfoque sistémico de gestión, o territorio conformado por las comunas de Victoria, Curacautín, Lonquimay, Vilcun, Cunco y Melipeuco, en la precordillera y cordillera noreste de la región de la Araucanía, proceso que partió el año 2000 impulsado en principio por el Servicio de Cooperación Técnica, SERCOTEC de la Región de la Araucanía.

Los criterios para seleccionar este conjunto de comunas fueron su retraso económico, su conectividad

vial, el tipo de turismo a realizar que a juicio de SERNATUR y de especialistas correspondía a “Turismo de Intereses Especiales” y además, que en dicho territorio se desarrollarían dos proyectos emblemáticos para el Gobierno del Presidente Lagos como son la “Ruta Interlagos” y el “Sendero de Chile” que unirían todas las comunas señaladas.

En este contexto instituciones de fomento productivo, emprenden el desafío de adoptar nuevos enfoques de intervención a fin de aumentar el impacto de las acciones de fomento productivo a todo nivel. Es por ello que se toma la decisión de asumir una perspectiva sistémica de intervención, para abordar el fomento productivo y el desarrollo económico de empresas y territorios a partir de la comprensión de la realidad como un todo compuesta por elementos que interactúan. Molina (2004).

Este proyecto nació al alero del trabajo de SERCOTEC basado en los lineamientos de intervención sistémica institucionales, su nombre original era “Sistema Turístico Cordillerano”.

Araucanía Andina, consiste en un espacio de trabajo conjunto donde concurren tres agentes del desarrollo: El sector público representado por sus instituciones de fomento, el sector privado a través de sus cámaras de comercio y turismo y, los municipios. Es precisamente en este espacio, en donde de manera conjunta se planifican las acciones a desarrollar en el territorio, en atención a transformarlo en un destino turístico nacional e internacional. Para ello, tanto los servicios públicos, como los empresarios y municipios trabajan en torno a un Plan de Desarrollo Económico Territorial (PDET).

El consejo público privado es presidido por un microempresario, funcionando con regularidad de acuerdo al calendario fijado para sus reuniones, rotándose las comunas anfitrionas de las mismas.

Uno de los eventos más importantes del año, fue la organización del Cuarto Encuentro de Municipios Turísticos del MERCOSUR, en donde se intercambiaron experiencias de gestión municipal orientada a facilitar el desarrollo del turismo como una actividad relevante en las comunas.

Para desarrollar sus planes de trabajo, la “Araucanía Andina” cuenta con un presupuesto financiado por las instituciones participantes del convenio y un co financiamiento empresarial.

Si bien el programa Emprende Chile es un acuerdo de trabajo conjunto entre INDAP, SENCE, FOSIS y SERCOTEC; en la “Araucanía Andina”; se han incorporado desde el punto de vista institucional la Asociación de Municipios de la Región de la Araucanía, AMRA, SERNATUR, CORFO, el Ministerio de Obras Públicas, CONAMA, CONAF, los municipios señalados y las organizaciones empresariales locales.

3. ESCALAMIENTO A UN MODELO REGIONAL.

La necesidad de instalar una visión distinta en materia de gestión de gobierno, es la consecuencia de un proceso de discusión respecto de la necesidad de replicar a nivel regional experiencias de gestión territorial que estaban dando resultados en algunos territorios de la Araucanía. Es así, que a partir de las experiencias recogidas de la instalación de enfoques sistémicos denominados Araucanía Andina y Cluster Forestal, se visualizó como un buen modelo de gestión articulada sobre un territorio y eje productivo capaz de vincularse con actores locales e instalar puntos de encuentro y discusión permanente respecto del desarrollo local en el territorio.

El relevamiento y análisis de estas experiencias, derivó en el estudio y reflexión del entorno estructural e institucional en el cual se desenvuelve la gestión de una región, es decir, dio paso a una revisión del

contexto institucional del Estado, de su control de gestión, del modelo en fomento productivo, de las estrategia de desarrollo regional, de la complejidad de los territorios, etc., que revisaremos al final del documento, como así también, de la necesidad de estructurar una agenda de implantación de un nuevo enfoque de gestión con énfasis en los territorios, dando paso a una nueva experiencia.

4.- SISTEMATIZACION DEL MODELO INICIAL Y SOCIALIZACION DE LA PROPUESTA EN LA REGION DE LA ARAUCANIA.

En el mes de Agosto de 2003, el Intendente de la IX Región de la Araucanía, Dr. Ricardo Celis Araya, le solicita a su Secretario Regional Ministerial de Economía, el trabajar una propuesta, que permita iniciar un proceso de discusión respecto a la instalación de enfoques sistémicos en la Araucanía, a partir de la identificación de territorios con cierta homogeneidad y en donde fuera posible la identificación de potencialidades susceptibles de estructurar en torno a ellas, una estrategia de desarrollo económico territorial, utilizando como base las experiencia en curso como Araucanía Andina y el Cluster Forestal.

En este contexto, en Octubre del año 2003 se publica el documento “Gestión Territorial” un nuevo enfoque para un “Buen Gobierno”, dando inicio a un proceso de instalación regional de esta nueva forma de gestión.

Este documento recoge una propuesta, cuya fundamentación se desarrolla a continuación. Toloza (2003).

4.1.- LA GESTION TERRITORIAL.

La propuesta de “Gestión Territorial”, tiene por objeto generar un nuevo enfoque, de manera de potenciar el concepto de “Buen Gobierno”¹, apuntando precisamente a generar una nueva ruta de acción para los instrumentos, planes y programas en la Araucanía, que orienten la inversión pública hacia territorios específicos, aprovechando las oportunidades que se generan con los TLC y la historia de las diversas zonas de la Araucanía, e inclusive, con un claro e intencionado enfoque hacia algunos ejes de desarrollo estratégico. Este nuevo impulso en la gestión de Gobierno, debe responder de mejor manera a los nuevos escenarios de cambio permanente, y las crecientes demandas de mayor participación de la gente organizada en la toma de decisiones de inversión.

En definitiva, la gestión territorial de gobierno pretende hacerse cargo de tres grandes temas:

- Mejorar la **eficiencia** de la acción de Gobierno en la Araucanía.
- Contar con una visión territorial común y compartida, basada en las **oportunidades** de la región.
- Mejorar la **coordinación de intervenciones**, a través de una lógica de zonas y ejes estratégicos.

Dentro de esta primera declaración de intenciones, es importante destacar el cambio de paradigma de la lógica de hacer gobierno en la Araucanía. Desde los inicios de los gobiernos de la concertación, la

¹ “Buen Gobierno”: cercano a la gente, participativo y con un énfasis en la generación de oportunidades de ingresos para las personas.

planificación de políticas Públicas en la Araucanía se realizó sobre la base del mapa de la pobreza, siendo la mayor expresión de estrés colectivo el anuncio de las cifras de la CASEN, lo que derivaba en verdaderas operaciones de salvataje de zonas pobres. Es así como el año 98 después que la CASEN indicara que Lumaco era la comuna más pobre de la Araucanía, se estructuró el Plan Lumaco, en esta misma lógica la CASEN del 2002 indicó que Puerto Saavedra y Ercilla eran las comunas con mayor pobreza, lo que implicó esfuerzos presupuestarios importantes de cada uno de los servicios en post de su contribución sectorial a terminar con el flagelo de la pobreza. Este nuevo enfoque, plantea por primera vez la posibilidad de hacer política pública sobre la base del mapa de las oportunidades, lo que es un cambio fundamental en la lógica de hacer Gobierno, digno de destacar; Celis (2003).

4.1.1.- ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA GESTION TERRITORIAL?

Porque cambia el enfoque de planificación de gobierno, es decir, pasamos desde un enfoque basado en la “pobreza” o las “carencias”, a uno basado en las oportunidades como “herramienta de superación de la pobreza”, apostando a producir desarrollos encadenados y distributivos, social y territorialmente.

Los enfoques territoriales ordenan, ponen en valor e incentivan la coordinación. Así también requieren para asegurar niveles de sustentabilidad institucional de un liderazgo político claro, lo cual enfatiza el rol del Intendente.

Es muy distinto asumir el desarrollo social de una zona, a través de una estrategia basada en el desarrollo productivo, que de una basada en la asistencialidad. Por tanto, una buena “Gestión Territorial”, debe articular de manera integradora la construcción de agendas productivas y sociales.

La “Gestión Territorial”, también es una buena herramienta de Participación Ciudadana, ya que conecta las necesidades de la gente a través de una definición participativa de estrategias productivas y sociales. Esto necesariamente debe llevar a potenciar procesos de desarrollo endógeno, bajo criterios de *glocalización* que consiste en la simbiosis entre la dimensión global y local, un neologismo que debe ser leído en dos sentidos: Hay que pensar globalmente para actuar localmente y hay que pensar localmente para actuar globalmente. Y también basado en otro neologismo, la *coopetencia*, es decir, la cooperación para competir eficazmente. Boisier (2001).

En definitiva, la gestión territorial debe mejorar la competitividad, al atraer mayor inversión en nuevos proyectos, consolidación de los ya existentes, y por ende generar nuevos empleos.

4.1.2.- GESTION TERRITORIAL, UNA PROPUESTA DE DESARROLLO ECONOMICO, SUSTENTABLE Y EQUILIBRADO.

Lo propuesta de Gestión Territorial de la región de la Araucanía, consiste en un modelo de cinco fases:

Primero.- La necesidad de visualizar la región desde una lógica de zonificación territorial orientadora de la gestión pública, a objeto de focalizar la intervención de manera más pertinente, articulada y potenciando las oportunidades. Para ello, la Araucanía lleva más de diez años invirtiendo recursos en diagnósticos y estudios con enfoque territorial los cuales son necesarios rescatar.

Segundo.- Compatibilizar la construcción de las zonas de intervención, con la identificación de un eje movilizador de la economía en el territorio, desde la perspectiva de lo que ocurre actualmente y de las oportunidades que existen en el entorno, entendiendo que dicha elección no pretende generar exclusión

de otros ejes, sino más bien jerarquizar las dinámicas económicas.

Tercero.- Dicha construcción (de zonas y ejes productivos) debe ser discutida participativamente con los actores privados y sociales de la zona, de manera de ajustar, modificar y/o rediseñar la propuesta, ya que el gran valor de la construcción tanto de la zona como del eje productivo, es su condición de “visión compartida” y asumida desde la base.

Cuarto.- Propender a la generación de una contraparte en cada zona, es decir un consejo público – privado, cuya característica sea, la de ser representativa del territorio, y también representativa de los actores de la zona (Empresarios grandes, pequeños, microempresarios, organizaciones sociales importantes, etc.)

Quinto: Lograr generar agendas territoriales de desarrollo productivo y social, de manera de compatibilizar la cartera de inversión pública con las necesidades de potenciar un eje productivo movilizador, y con las necesidades de inversión desde el punto de vista endógeno, dotando de un “gerente o secretario técnico” a cada zona, capaz de monitorear el desarrollo y cumplimiento de dichas agendas. Toloza (2003).

4.2.- CONSTRUCCION DE LA PROPUESTA.

En este marco, la primera tarea fue recopilar todas las experiencias de las distintas instituciones que, individualmente o en asociación con otras, han desarrollado en la región intervenciones desde el punto de vista de enfoque territorial. No se partió de cero, pero claramente la nueva orientación es recoger lo mejor de lo realizado y plasmarlo en un trabajo conjunto, con objetivos comunes, con metas claras de corto, mediano y largo plazo, generando una agenda regional de desarrollo territorial que identifique claramente territorios homogéneos desde el punto de vista de sus oportunidades de desarrollo y su potencial de crecimiento, en el marco de los nuevos escenarios de globalización e internacionalización de la economía, compatibilizando las características agroclimáticas y socioculturales de la región, de manera de estructurar un plan de trabajo en cada uno de ellos, que oriente la inversión pública hacia objetivos que en conjunto con los actores del territorio se decidan, es decir, hacer coherente la cartera de proyectos, tanto de los fondos del FNDR, como los presupuestos sectoriales, en función de apuestas de desarrollo consensuadas y asumidas no sólo por los actores públicos, sino más bien por las gente que vive y trabaja en estos espacios.

La tarea en cuanto a recoger los diagnósticos históricos, trabajos, consultorías, estudios, etc., que en los distintos Ministerios, y servicios han definido enfoques de gestión territorial, incluye la revisión de documentos como; La Estrategia Regional de Desarrollo, los Convenios Marcos, el Plan Araucanía, Las Estrategias de Desarrollo de Áreas (EDA) del INDAP, la experiencia del ProRural, Los estudios de Zonas Agroindustriales de la SEREMI de Agricultura, el Catastro de Recursos y Atractivos Turísticos del SERNATUR, la Estrategia de Biodiversidad de la CONAMA, es estudio realizado por GFA Chile Consultores sobre Cluster y Encadenamiento Productivo de la Madera y el Mueble, los Estudios CORFO para Planes Territoriales Integrados, Zonas Vitivinícolas, Parque Industrial, Programa Hortícola, Los estudios sobre Oportunidades TLC para la Araucanía, el Estudio de Prospectiva IDER – MIDEPLAN, el Programa Territorial Conjunto del FOSIS, SERCOTEC, INDAP, ProRural, el proyecto GAR de la GTZ, la articulación en Microespacios del GORE, entre muchos otros.

Así también en la región durante el año 2003, se llevó a cabo la construcción junto al empresariado regional de una Agenda Procrecimiento para la Araucanía, que concuerdan en establecer como ejes estratégicos de crecimiento y desarrollo los temas; Turismo, Madera y Mueble, y el tema Agro

alimenticio.

Con toda esta información se realizó un análisis del diagnóstico por sector económico, que derivó en una primera propuesta de territorios.

- **MALLECO FRUTÍCOLA Y AGROINDUSTRIAL:** Comunas de Renaico, Angol, Collipulli y Ercilla.
- **CLUSTER FORESTAL:** Comunas de Purén, Los Sauces, Traiguén, Ercilla, Lumaco, Galvarino y Nva. Imperial.
- **ARAUCANÍA ANDINA Y LACUSTRE:** Victoria, Curacautín, Lonquimay, Cunco, Vilcun, Melipeuco, Currarehue, Pucón y Villarrica.
- **ZONA CEREALERA:** Victoria, Perquenco y Lautaro.
- **ZONA GANADERA Y LECHERA:** Freire, Pitrufquen, Gorbea y Loncoche.
- **ZONA HORTÍCOLA:** Comunas de Temuco y Padre las Casas.
- **BORDE COSTERO Y ZONA PAPERERA:** Comunas de Carahue, Saavedra, T.Schmidt y Tolten.
- **PARQUE INDUSTRIAL Y TECNOLÓGICO:** Lautaro.
- **ZONAS DE SERVICIOS:** Comunas de Temuco y Angol.

4.3.- VALIDACION PARTICIPATIVA DE LA PROPUESTA.

La principal característica de esta fase de validación participativa, es el hecho de que es el propio Intendente Regional, quien encabeza y expone dicha propuesta en cada punto de la región, lo que le proporcionó un efecto de postura oficial y orientación política de su gestión.

En términos generales la validación participativa de la propuesta “Gestión Territorial” un nuevo enfoque para un “Buen Gobierno”, efectuó entre Octubre y Diciembre del año 2003, a objeto, que su implantación en la región comience el 01 de Enero del 2004.

4.3.1 OBJETIVOS DE CADA REUNION DE VALIDACION.

Con la intención de poder contar con una orientación o guión metodológico de cada reunión se definieron los siguientes objetivos.

Objetivo 1. Dar a conocer la propuesta de “Gestión Territorial” un nuevo enfoque para un “Buen Gobierno”, a la mayor cantidad de actores importantes en cada zona.

Objetivo 2. Generar un espacio de discusión participativa en torno a la propuesta de zonas y ejes estratégicos, de manera de compartir, consensuar y concordar la delimitación zonal y la oportunidad productiva de dicho entorno.

Objetivo 3. Enriquecer la propuesta sobre gestión territorial de gobierno, con las sugerencias, aportes y observaciones surgidas en el proceso de discusión.

Objetivo 4. Lograr visualizar un responsable por zona, que inicie la generación de una contraparte público – privada, para la posterior elaboración de la Agenda. (Ej. Malleco Frutícola y Agroindustrial, responsable Gobernador de Malleco, quien se responsabiliza en citar a próximas reuniones para la generación de una contraparte publico – privada).

De lo anterior se estableció un modelo final, es cual se detalla a continuación:

5.- MODELO FINAL.

Incorporadas las sugerencias surgidas en el proceso de validación participativa se establece una nueva propuesta de zonificación u ejes productivos, la cual plantea las siguientes zonas.

5.1.- ARAUCANIA ANDINA: Correspondientes a las comunas de Victoria, Curacautín, Lonquimay, Vilcún, Cunco y Melipeuco. (Ver figura N° 1)

Zona de la precordillera y cordillera de la provincia de Malleco, correspondiente a la comunas de Victoria, Curacautín, Lonquimay, Cunco, Vilcun y Melipeuco, donde existe un trabajo de articulación público privada denominada “Araucanía Andina” que cuenta con una marca establecida y donde participan coordinadamente servicios como SERCOTEC, CORFO, INDAP, SENCE, SERNATUR, CONAF, FOSIS, también en el directorio de este territorio están incorporados los Alcaldes de esta comunas, y cuenta con la activa participación de empresarios pequeños y medianos, La apuesta de este territorio pasa por convertirse en un polo turístico, en el área del turismo de intereses especiales.

5.2.- CLUSTER FORESTAL. Correspondiente a las comunas de Purén, Los Sauces, Traiguén, Ercilla, Lumaco, Galvarino, Nva. Imperial. (Ver figura N° 2)

En el “Cluster Forestal” también concurren de manera coordinada los servicios; SERCOTEC, CORFO, INDAP, SENCE, SERNATUR, CONAF, FOSIS, y que tiene por objeto poner en valor y articular las 22.000 ha de plantaciones forestales en manos de pequeños productores mapuches y no mapuches. El “Cluster Forestal” cuenta con un directorio en el que están incorporados los Alcaldes de estas comunas, y cuenta con la activa participación de pequeños propietarios de bosque, empresarios pequeños y medianos, siendo presidido el directorio por el Gobernador de Malleco y posteriormente por un mediano empresario forestal.

5.3.- MALLECO NORTE: (HORTOFRUTICOLA Y AGROINDUSTRIAL): Correspondiente a las comunas de Renaico, Angol, Collipulli, Ercilla y Gorbea. (Ver figura N° 3)

En este territorio existe un creciente aumento de hectáreas dedicadas a frutales mayores y menores, la cual se ha duplicado en 6 años. (4.000 ha). Los principales cultivos son arándanos, frambuesas y manzanas. Con fuerte presencia de empresas en la zona.

Además de lo anterior existen dos fortalezas adicionales en esta territorio, la primera dice relación con la existencia de la carrera de Técnico en Agroindustria de la Universidad de la Frontera sede Malleco,

en Angol, lo que articula y potencia la vocación hortofrutícola y agroindustrial. Y la segunda, es la existencia de la Asociación de Municipios Malleco Norte, que articula las comunas de Renaico, Angol, Collipulli y Ercilla.

5.4.- ZONA CEREALERA. Correspondiente a las comunas de Victoria, Perquenco, Lautaro y Traiguén. (Ver figura N° 4)

Muchas de las empresas exportadoras y productoras de cereales se encuentran en esta zona. Si bien es cierto el cultivo de cereales se realiza en toda la región, estos se concentran en la zona agroclimática del valle central norte, fundamentalmente en las comunas de Traiguén, Victoria, Perquenco y Lautaro, con una superficie de 75.000 ha dedicadas a cereales. En este contexto, una fortaleza es la existencia de la Asociación de Municipios del Valle Central AMVACEN, que reúne a las comunas de Victoria, Perquenco y Lautaro. Así también, producto de la creciente necesidad de suministro de proteínas naturales en la alimentación de la industria del salmón, abre buenas perspectivas para otros cultivos como el lupino y algunas oleaginosas.

5.5.- ARAUCANIA LACUSTRE. Correspondiente a las comunas de Villarrica, Pucón y Curarrehue. (Ver figura N° 5)

La “Zona Lacustre” de la Araucanía es un territorio marcadamente identificado con el turismo, y en un proceso de consolidación cada día más como destino internacional de Chile, siendo el desafío incorporar a Curarrehue de mejor manera al desarrollo que ha experimentado Villarrica y Pucón.

5.6.- ZONA BORDE COSTERO (PESQUERO, TURISTICO Y PAPERERO): Correspondiente a las comunas de Carahue, Saavedra, T. Schmidt y Tolten. (Ver figura N° 6)

Conformada por un potencial pesquero artesanal de cerca de 30 millones de dólares anuales, y una generación de cerca de 2.410 empleos directos y 7.230 empleos indirectos. Desde el punto de vista del desarrollo turístico este territorio posee amplias potencialidades en la zona del lago Budi, para el étnoturismo, producto de lo rico de su cultura mapuche, en memoria, relatos, y toda su cosmovisión, además de ser una zona de concentración de variedades de aves, por lo cual se transforma en un polo potencial para el “turismo de observación de aves”. Lógicamente este desarrollo debe ser potenciado con la construcción de la carretera de la costa o ruta lafquenche.

Así también es claramente identificable las 13.240 ha dedicadas al cultivo de la papa en la región, concentradas en el eje Carahue, Saavedra, T. Schmidt, Tolten, y parte de la comuna de Gorbea donde además cuentan con un centro experimental de la papa en Tranapunte dependiente del INIA Carillanca, y organizaciones de productores agrupadas en la Red de la Papa del INDAP.

5.7.- ZONA HORTICOLA: Correspondiente a las comunas de Padre las Casas, Temuco, Nva. Imperial. (Ver figura N° 7)

Si bien es cierto la horticultura está presente en toda la región, (fundamentalmente asociado a horticultura de autoconsumo). La mayor concentración de producción hortícola comercializable, es la que se desarrolla en los cordones hortícolas aledañas a concentraciones urbanas, como los correspondientes a las comunas de Padre las Casas, norte de Freire, Temuco y Nueva Imperial. Es una

zona de una alta división predial y concentración de comunidades indígenas

Las oportunidades de la horticultura regional, en este nuevo escenario mundial, radica en lograr generar diferenciadores productivos importantes, como lo son las denominaciones de origen, certificaciones de producción étnica, etc.

5.8.- ZONA GANADERA. Correspondiente a las comunas de Freire, Pitrufquen, Gorbea, Loncoche, Villarrica, Vilcun, Cunco y Curacautín. (Ver figura N° 8)

En el contexto de las oportunidades que se abren con los tratados de libre comercio, el tema de convertirnos en una región exportadora de carne de cortes finos, esta latente. El desarrollo de este rubro está presente en toda la región, pero el aumento significativo de hectáreas para praderas y la concentración de recursos como el BOGAN del INDAP, se presenta en la zona agroclimática del valle central sur, y su potencial es de toda la zona precordillerana y cordillerana. De hecho la principal masa ganadera de la región se presenta en la comuna de Freire, seguida de la comuna de Vilcun. Incorporaremos también como fortaleza, la reciente creación de la raza “Clavel Chileno”, por productores de Cunco y Vilcun. Los esfuerzos con la raza Normando en Curacautín.

En el área de los lácteos, SURLAT en Curacautín y la existencia de los Centros de Acopio Lechero, etc.

5.9.- ZONA DE SERVICIOS: Correspondientes en una primera fase a las comunas de Temuco y Angol.

El desarrollo de los distintos ejes estratégicos en la Araucanía, requiere de una plataforma de servicios que de sustento a las apuestas productivas en los distintos territorios. Dicha concentración de servicios se encuentra actualmente en Temuco y Angol. En el ámbito financiero en estas comunas se encuentra los quince bancos que operan en la zona. También presentan estas ciudades una concentración de servicios de venta de insumos agrícola, materiales de construcción y una gran oferta educacional, concentrando siete Universidades con una matrícula que supera los 22.000 estudiantes de educación superior.

A lo anterior se suma la concentración de servicios médicos, camas complejas, seis hospitales y clínicas, prestaciones medicas como cirugías cardiacas, cirugías de vitro y retina, etc.

No obstante lo anterior, se constata la necesidad de generar paulatinamente en cada territorio otros polos de servicios asociados fundamentalmente a los ejes productivos a desarrollar, como por ejemplo, los servicios concentrados de turismo en Pucón.

6.- METODOLOGIA DE INSTALACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO TERRITORIAL DESCENTRALIZADO. Toloza (2004).

Una vez definido los territorios en donde actuar, se procedió a la elaboración por parte del Gobierno Regional de un plan operativo que estableciera una hoja de ruta del proceso, donde se evidencia que el grado de madurez de los territorios es disímil, por tanto, existen algunos con niveles de avance, donde es posible acelerar los procesos de coordinación e integración de la inversión territorial, y otros, donde es necesario comenzar a generar confianzas para proceder a instalar las mesas público – privadas. En

este contexto, surgen las primeras metas, a efectos de impactar con fuerza el 2005, y mostrar algún grado de avance el 2004.

6.3.- INSTALACIÓN EN LOS TERRITORIOS.

La Metodología en general, destaca tres pilares fundamentales en el territorio, por un lado, los servicios públicos presenten en el entorno con sus intervenciones, en segundo lugar, el sector privado compuesto por la micro, pequeña y mediana empresa del territorio, y en tercer lugar, los municipios como estructura del Estado más cercana a la comunidad. Estas tres entidades, funcionan en una instancia público privada, la cual a través de la construcción de un plan de desarrollo, se articulan en post de metas y objetivos compartidos.

Un esquema del proceso de instalación, se puede observar en la Figura N° 9.

De la figura se observa que existe una definición política de la primera autoridad regional en atención a extender al resto del territorios regional las experiencias de enfoques sistémicos, por tanto es necesario la identificación de territorios y ejes estratégicos, entendiendo que en el territorio se va a trabajar con las instituciones públicas, los programas con financiamiento internacional (Ej, Tierra Viva, Banco Mundial, etc.), que existen ONG, asociaciones de municipios, y empresarios de todos los tamaños, con los cuales es necesario interactuar.

Que a partir de la identificación de oportunidades, se constata que existe una brecha entre estas oportunidades presentes en el mercado, y el territorio, que es necesario acortar. Para ello, se identifica como lugar común un espacio público privado, donde a través de la elaboración y ejecución de un plan de desarrollo económico territorial, posibilita el desarrollo de iniciativas públicas y privadas tendientes a transformar estas oportunidades en acciones concretas, que posibiliten nuevos emprendimientos, aumento del empleo en el territorio y por tanto un aumento de ingreso a las personas.

6.4.- LA COMISION REGIONAL DE GESTION TERRITORIAL DE GOBIERNO, Y LA METODOLOGIA DE APROXIMACION A LOS TERRITORIOS.

Para efectos de poder implantar el nuevo modelo de gestión territorial de Gobierno, con fecha 18 de Diciembre del año 2003, por resolución exenta N° 505 del Sr. Intendente Regional, se crea la “Comisión Regional de Gestión Territorial de Gobierno”, que establece dos grandes equipos de trabajo, uno operativo, y uno de consulta más política denominado equipo ejecutivo, siendo conformada esta comisión por las siguientes personas:

Presidente: Sr. Intendente Regional.

Secretario Ejecutivo: SEREMI de Economía.

Equipo Operativo conformador por:

- Director Regional de SERCOTEC.
- Unidad de Control Regional, UCR.
- Dos funcionarios del CORE.

Equipo Ejecutivo conformado por:

- Gobernador de la Provincia de Malleco.
- Gobernador de la Provincia de Cautín.
- SERPLAC.
- SEREMI Agricultura.
- SEREMI OOPP.
- SEREMI Vivienda y Urbanismo.
- Asociación Regional de Municipios AMRA.
- Presidente de la Comisión de Planificación del CORE.
- Presidente de la Comisión Fomento Productivo, CORE.

Fundamentalmente es al secretario ejecutivo de la comisión, junto con el equipo operativo quienes tienen la responsabilidad de implantar este nuevo proceso. Para ello e independiente del proceso de socialización llevado a cabo por el Sr. Intendente era necesario establecer una metodología de bajada e instalación del modelo en los territorios, cuya primera fase metodológica es la siguiente.

Definidos los territorios y las prioridades para el año 2004, se decidió el afrontar la organización de MALLECO NORTE, ZONA HORTICOLA Y ARAUCANIA LACUSTRE. Cabe hacer notar que tanto Araucanía Andina como el Cluster Forestal, son dos procesos caminando. Para ello la aproximación al territorio se enfrentó de la siguiente manera:

- a) Primero, reunión con los servicios públicos de mayor trascendencia para el territorio, y exposición por parte de cada uno de ellos de las estrategias, planes y presupuestos a ejecutar en la zona. Estas reuniones tenían por objeto el que todos los servicios públicos conocieran las intervenciones del otro, generar el espacio para superar diferencias de estrategia, de manera de que el Gobierno bajara con una información común hacia los otros actores del territorio.
- b) Segundo, posterior a estas reuniones se convocaban a los equipos municipales y se procedía a la entrega de la información correspondiente a las acciones y diagnósticos que los servicios públicos tenían, y junto con ellos, se procedía a hacer una primera aproximación hacia las organizaciones privadas y empresarios que sería importante tenerlos como contraparte en el territorio. Esta fase, tenía por objeto el asegurarse del conocimiento por parte de los municipios de esta nueva estrategia de gestión de Gobierno, aprovechar el espacio para clarificar dudas y recoger inquietudes, de manera de enfrentar al sector privado con instituciones y municipios claros de las intenciones gubernamentales.
- c) Tercero, se convoca a una reunión en el territorio con un primer listado de organizaciones y personas naturales del sector privado, a objeto de explicar el modelo e iniciar las reuniones tendientes a estructurar una base privada representativa del territorio y avanzar en la constitución de un consejo público privado, que será el espacio de construcción de un Plan de Desarrollo Económico Territorial.

7- INICIATIVAS REGIONALES QUE DEBEN CONVERGER.

Los enfoques de Desarrollo Territorial, son esfuerzos tendientes a establecer una articulación fina entre las distintas intervenciones de los servicios de gobierno, cooperación internacional y organizaciones no gubernamentales. En este contexto, y evidenciando la innovación en la gestión que implican estos nuevos enfoques, es preciso poner el acento desde el primer minuto en complementar, articular y coordinar distintos esfuerzos en esta materia, el éxito de esta apuesta a la coherencia, tiene directa relación con el éxito de la instalación de estos nuevos modelos de gestión de gobierno. Para ello y como una aproximación bien intencionada, suena lógico que los siguientes programas o instrumentos converjan en este esfuerzo.

7.1.- PMG – TERRITORIAL.

El incorporar a los Planes de Mejoramiento de la Gestión (PMG) una dimensión territorial, da cuenta del convencimiento por parte de algunas instituciones como la Subsecretaría de Desarrollo Regional, de potenciar los modelos de gestión institucional con enfoque de territorio.

Esta propuesta está estructurada en cuatro fases: una primera, de diagnóstico de los instrumentos, planes y programas aplicados por la institución, de manera de elevar una propuesta de flexibilización si es que esta batería instrumental, no permite territorializar la acción de dicho servicio. Una segunda fase, de propuesta de intervención territorial por parte del servicio. Una tercera fase, de implementación de dicha propuesta y una cuarta fase de evaluación de la acción.

Es necesario recordar que esta forma de operación de intervenciones, al estar incorporada a los PMG, forma parte de las metas institucionales y por tanto de los incentivos económicos que reciben los funcionarios públicos en el marco de la ley de modernización del Estado.

7.2.- PTI DE CORFO.

El Plan Territorial Integrado (PTI) de la CORFO, es un modelo que opera de arriba hacia abajo. Es decir, se basa en la identificación de un rubro con potencialidades, y con mercado asegurado. Se comienza por el contacto con las empresas del rubro, y junto con ellas se identifican las características de los proveedores que potencialmente necesitan para la expansión del rubro. Con dicho perfil de proveedores se escogen los productores que entran en un programa que les permita vincularse de dichas empresas.

En la Región de la Araucanía, se encuentra operando un PTI Agrícola, cuyo rubro potencial es el frutícola, y donde muchas de las empresas que operan con el PTI, forman parte o están en los territorios identificados con potencia frutícola y agroindustrial, lo que requiere una coordinación fina a objeto de complementar los esfuerzos con enfoque territorial.

Así también, la CORFO está por implantar un PTI en el área del Turismo, cuya focalización territorial es la precordillera y cordillera de la región, y cuyo esfuerzo debe tener una vinculación estratégica y coordinada con los territorios de Araucanía Andina y Araucanía Lacustre.

7.3.- PROYECTO BANCO MUNDIAL, DE INFRAESTRUCTURA RURAL EN ZONAS POBRES.

El proyecto Banco Mundial, de Infraestructura Rural el Zonas Pobres, es un proyecto piloto que ha recogido el modelo de gestión territorial de Gobierno. Se estructura en la identificación de un territorio, con una vocación productiva específica, al interior del territorio se establecen las zonas de mayor fragilidad social, y a través del un Plan de Desarrollo Territorial, se articula un plan específico para dotar de infraestructura básica que les permita a dichas zonas en fragilidad social poder incorporarse a la vocación productiva de su territorio. Las áreas de inversión son: Agua Potable Rural, saneamiento básico, Electrificación Rural, Telecomunicaciones y caminos.

En la región de la Araucanía en proyecto Banco Mundial, está presente en los territorios de Malleco Norte, y específicamente en Ercilla y Renaico, como así también en la Zona Hortícola, puntualmente en Nva. Imperial.

Si bien es cierto, el proyecto está en la lógica de la gestión territorial de gobierno, es necesario entender que los tiempos de implantación del proceso, son distintos a los del proyecto Banco Mundial, el proyecto es un piloto para la elaboración del proyecto que debe ser presentado para financiamiento a Washington, por tanto sus plazos son menores que el tiempo requerido para establecer confianzas entre actores públicos y privados capaces de darle sostenibilidad al proceso en el territorio.

El proyecto banco mundial es un medio para potenciar la gestión territorial. Entenderlo como un fin en si mismo, podría llevar a entorpecer el proceso en algunos territorios.

7.4.- SEGUNDA FASE ORÍGENES.

Teniendo en consideración que una de las regiones donde está focalizado el programa orígenes es la Araucanía, parece imprescindible el que la segunda fase de este programa que presentará un marcado énfasis en lo territorial, pueda vinculase y conversar con las lógicas y zonificaciones establecidas en el modelo de gestión territorial.

Para lo anterior, es importante establecer algunas consideraciones, que estuvieron presentes en el debate de socialización del modelo en las instituciones públicas, y que dicen relación, con el tremendo significado que para la cultura mapuche tienen el concepto de “territorio”. El territorio mapuche regional, marcado por identidades territoriales como la Lafquenche en la zona costera, Pehuenche en la cordillera, Nawche en nahuelbuta y Huenteche en la zona sur de la región, son identificaciones sobre la lógica de la cultura, y por tanto absolutamente validas y respetables en la construcción de una visión territorial integral.

7.5.- AGENDA PROCRECIMIENTO REGIONAL.

La Agenda Procrecimiento Regional es un esfuerzo público y privado tendiente a generar una serie de acuerdos que permitan acelerar el desarrollo de distintas áreas de interés para la Araucanía. En específico consiste en un esfuerzo por encontrar un punto de encuentro y mayor participación del sector privado en la definición del futuro de la Araucanía. Estas áreas de trabajo en la cual existen, objetivos, acciones, plazos y responsables, son las siguientes:

- Educación: “Educación y Desarrollo Productivo”

- Inversión Pública: “Eficiencia en la Inversión Pública”.
- Atracción de Inversiones.
- Economía Mapuche.
- Sector Turismo.
- Sector Madera y Muebles.
- Sector Agropecuario

Si bien es cierto, existe una declaración de intenciones en la Agenda, a objeto de vincular por un lado la Agenda de Oportunidades TLC y la Agenda de Gestión Territorial de Gobierno, esta en la realidad no se ha producido.

La Agenda Procrecimiento, la podríamos definir como una agenda de temas por rubros, no obstante, su expresión en el territorio puede y debe complementarse de manera eficiente con la Gestión Territorial de Gobierno. En este contexto, la Agenda Procrecimiento no ha visualizado el aporte en áreas específicas que hace el modelo de gestión territorial de Gobierno. Por ejemplo:

- a) En Educación: El trabajo que ha realizado la Agenda de Gestión territorial, con las direcciones provinciales de educación, en atención a incorporar una mayor profundidad en los temas de fomento productivo por territorio. Así también, el trabajo con los supervisores de las provinciales en función de orientar los nuevos proyectos educativos a nivel de liceos técnicos orientados a las potencialidades productivas de los territorios.
- b) Inversión Pública: Precisamente el objetivo de la Gestión territorial es aficientar la inversión pública, al dotarla de una mayor coordinación de las intervenciones en función de potencialidades de desarrollo, y por sobre todo, institucionaliza la participación del sector privado en la toma de decisiones de inversión en el territorio, a través de los consejos público – privados. Este es un tremendo aporte a la motivación que dio origen a la Agenda, que es mejorar la participación del sector privado en la toma de decisiones de inversión pública, y establecer las coordinaciones para la inversión privada.
- c) Sectores Turismo, Madera y Muebles y Agropecuario: La Gestión territorial establece una forma de intervención a objeto de potenciar con una metodología participativa, la definición de agendas temáticas por sector y por territorio. Las dos agendas son complementarias ya que la Procrecimiento establece una serie de acciones transversales que dicen relación con proyectos de ley, el funcionamiento de instituciones nacional y modificaciones al entorno regional y nacional para emprender en los distintos rubros, la Agenda de Gestión Territorial, permite el establecer acciones bastante más concretas en acuerdo con el sector privado en cada territorio.

7.6.- ARAUCANÍA EMPRENDE. (SISTEMA DE APOYO A EMPRENDEDORES)

Uno de los desafíos en construcción es la generación de un sistema gubernamental de apoyo a emprendedores, cuya respuesta es la estructuración de un programa llamado “Araucanía Emprende”, que consiste en la generación de un sistema de acogida a nuevas ideas de negocio o nuevas líneas de emprendimiento empresarial, cuyo soporte es físico a través de las municipalidades y específicamente

como una función de las Unidades de Desarrollo Local de los Municipios y, una base virtual ya que operaría a través de la web. Este sistema de acogida no sólo está centrado en el diseño de una metodología que permita evaluar de la mejor manera la factibilidad de una idea de negocio, sino también, introduce la evaluación mediante encuesta CEP (capacidades emprendedoras personales), a quien está detrás de la idea.

Se estructura en una segunda fase, con un modelo de acompañamiento e incubación (a través de INCUBATEC, Incubadora de Negocios de la Universidad de la Frontera), que permite por un lado la transformación de la idea de negocio en un business plan, como así también fortalecer la capacidad emprendedora del responsable del negocio, a través de una metodología específica.

El Araucanía Emprende, contempla una tercera fase de articulación de la oferta pública y de financiamiento privado, a objeto de asegurar la continuidad y concreción del emprendimiento.

El modelo Araucanía Emprende, será un piloto en la implantación en Chile del proyecto Unión Europea, de creación y desarrollo de empresas innovadoras.

Este sistema de apoyo a emprendedores, necesariamente debe ser una herramienta más, para la promoción de nuevos emprendimientos en el marco de las potencialidades de los territorios, es decir, Araucanía Emprende es una red de soporte a los emprendimientos en el marco de la Gestión Territorial de Gobierno.

7.7.- PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL DE LA ARAUCANÍA.

El *PRDUyT* es un instrumento de planificación elaborado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en la región cuyo objetivo es la implantación en el territorio, de los criterios, objetivos y acuerdos básicos adoptados en relación con el devenir de la región, a través de un conjunto de decisiones y acciones. Entrega un marco obligatorio para los instrumentos de ordenamiento y planificación a nivel más desagregado (planes reguladores intercomunales y planes reguladores comunales), bases para acuerdos sobre una agenda operativa y se relaciona con los instrumentos vecinos del mismo nivel.

El *PRDUyT* a diferencia del modelo de gestión territorial de gobierno, cuyo objetivo en una primera fase es el establecimiento de planes de desarrollo económico locales, éste abarca ámbitos de acción diversos, es decir, incorpora coberturas de identidades culturales, medio ambiental, sociales, económicas, etc. Estos dos esfuerzos deben coordinarse estrechamente, toda vez que el *PRDUyT* puede convertirse en un soporte importante por su carácter de instrumento de planificación que establece un marco obligatorio para instrumentos de planificación y ordenamiento como lo son los planes intercomunales y planes reguladores comunales, y en donde estos pueden hacer su aporte en la generación de entornos más propicios en función de las apuesta productivas por territorio.

7.8.- ARAUCANÍA TIERRA VIVA.

El Programa de Recuperación Ambiental y Desarrollo Socioproductivo en Áreas Campesinas e Indígenas de la IX Región “Araucanía Tierra Viva” es una iniciativa de cooperación entre la Unión Europea y el Gobierno de Chile (convenio CHL/B7-310/IB/97/0056) que tiene por objeto mejorar las condiciones para recuperar, conservar y aprovechar los recursos naturales, en función del desarrollo sustentable, en áreas habitadas por familias campesinas e indígenas.

El programa está focalizado en las comunas de Angol, Purén, Los Sauces, Lumaco y Ercilla de la provincia de Malleco; y Carahue, Galvarino, Nueva Imperial, Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt, Toltén, Melipeuco, y Curarrehue en la provincia de Cautín.

El necesario aporte que este programa puede realizar a la incorporación de la variable ambiental a los procesos de instalación de enfoques territoriales es de suma importancia. Máxime cuando su metodología de trabajo dice relación con fortalecer procesos de participación ciudadana y empoderamiento de actores locales, por tanto los concejos publico privados son un buen espacio también para la discusión del aporte de este programa.

7.9.- PROGRAMA CHILE EMPRENDE.

El programa Chile Emprende, es la continuidad del programa Emprende Chile, con la diferencia que este nuevo programa lo acompaña un instructivo presidencial de fecha 30 de Noviembre de 2004, lo que le da el carácter de iniciativa presidencial. El objetivo de este programa es “contribuir al desarrollo del segmento de las micro y pequeñas empresas, a través de su acceso a mercados y oportunidades de negocio, a su eslabonamiento en cadenas de valor, y a la creación de ambientes que potencien su competitividad, conforme a las realidades regionales y territoriales en que operan”²

Este programa por glosa presupuestaria faculta a los servicios para poder hacer aportes de recursos a los enfoques territoriales, así también, fortalece la figura del intendente regional dando facultades para conformar órganos asesores y la posibilidad de definir a nivel regional las orientaciones estratégicas de este programa.

Esta ultima consideración es fundamental a objeto de reconocer que los distintos esfuerzos en materia de instalación de enfoques territoriales en Chile, tienen orígenes y formas de implantación distintas región tras región, es decir, el modelo Bío Bío es distinto al modelo Araucanía, lo que implica considerar dichas especificidades al minuto de establecer las orientaciones estratégicas de este nuevo programa Chile Emprende, que bien encaminado puede ser un fuerte espaldarazo a los esfuerzos en cada territorio.

7.10.- REGION ACTIVA.

El programa Región Activa, integra un conjunto de proyectos regionales de cooperación bilateral orientados al sector público, entre los gobiernos de Chile y Alemania. “Región Activa”, está presente en las regiones de Biobío, Araucanía, Aysén, parte de la Metropolitana y de Valparaíso, y en articulación con políticas nacionales, desarrolla su accionar en cinco líneas de trabajo: Políticas de Descentralización y Desarrollo Regional, Desarrollo Económico Local, Participación e Inclusión Social, Gestión Territorial Regional y Gestión Local de Soluciones Habitacionales.

“El Desarrollo Económico Local se basa en las potencialidades propias del territorio y requiere de la concertación entre los distintos actores. Para ello es necesario transferir el mayor poder de decisión posible a los actores locales. El rol de los actores externos como son, por ejemplo, los servicios de fomento productivo y los gobiernos regionales, consiste en apalancar las iniciativas promovidas desde el interior de los territorios. Sólo de esta manera, se crean las condiciones para la implementación de un

² Instructivo Presidencial N° 008 de fecha 30 de Nov. de 2004, para la ejecución del programa Chile Emprende en los niveles regionales, subregionales y local.

modelo descentralizado para la gestión del desarrollo que permita reducir las brechas entre los territorios más avanzados y aquellos más rezagados

Para lograr la dinamización de las economías locales, es imprescindible avanzar en la creación y consolidación de instancias de cooperación público – privadas. Lo anterior requiere de organizaciones empresariales y sociales que sean capaces de articular las propuestas de la ciudadanía. Por otra parte, la institucionalidad pública está llamada a robustecer sus esquemas de coordinación, tanto entre los distintos entes sectoriales como entre los diferentes niveles de la administración pública.

El rol de las municipalidades en este contexto es clave, para “región activa”, puesto que son la puerta de entrada de los ciudadanos al Estado, conocedoras de los problemas y oportunidades de desarrollo en los espacios locales.”

“Región Activa” pretende contribuir a la generación de buenas prácticas que sirvan de lecciones aprendidas para la descentralización de las políticas sectoriales para el desarrollo económico. Este propósito se materializa a través de los siguientes ámbitos de acción:

1. Experiencias territoriales concretas de cooperación público privada para la dinamización de la economía local.
2. Fortalecimiento de la gestión municipal y otras instancias locales, para mejorar el entorno para estrategias de desarrollo económico local.
3. Ajuste de instrumentos de fomento, para adecuar la oferta pública a las condiciones de los actores locales. Göeske (2003).

8. DESCRIPCION DEL CONTEXTO REGIONAL, Y MARCO INSTITUCIONAL EN EL CUAL SE IMPLANTA EL PROCESO.

8.1.- LOS ENFOQUES TERRITORIALES EN EL MARCO DE UN ESTADO CENTRALIZADO.

No siendo el objetivo del presente documento el analizar el Estado y su centralización, y reconociendo que han existido diligentes esfuerzos en materia de modernización del Estado, cuya principal característica dice relación con la incorporación tecnológica (e-goverment), nos parece interesante destacar algunos desafíos aún pendientes en cuanto a la modernización estructural, flexibilización y descentralización, materias en las cuales el Estado aún está en deuda, ya que no han sufrido transformaciones sustantivas desde su creación en el siglo XVIII.

Este Estado que se organiza en Ministerios centralizados, subsecretarías, direcciones nacionales de servicios, cuya función es bajar (literalmente bajar) hacia los SEREMIs y Directores regionales las directrices, metas y presupuestos para ser ejecutados según la norma establecida en cada instrumento, no ha sufrido mayores modificaciones, salvo la creación de los Gobiernos Regionales y la instauración del Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR, cuyo monto de libre decisión regional (sin contar IRAL, Provisiones, etc.) es irrelevante respecto al total de la inversión pública en la región. A modo de ejemplo en la Región de la Araucanía el presupuesto global de inversión y gasto llega alrededor de los doscientos mil millones de pesos, de los cuales el CORE vía FNDR sólo tiene injerencia respecto de diez y ocho mil millones de pesos, y de estos, de libre disposición regional sólo ocho mil millones aproximadamente.

Una estructura estatal donde los SEREMIs y Directores de Servicio tienen doble dependencia, por un lado la autoridad regional representada por el Intendente nombrado por el Presidente de la República y, por otro lado, sus propios Directores Nacionales y Subsecretarios, que son los que los que en definitiva los contratan, pagan el sueldo y los evalúan.

En este contexto, no es menor esta alusión, ya que los modelos de gestión territoriales requieren del concurso no sólo de la primera autoridad regional, sino también, de los SEREMIs y Directores de Servicio, quienes hoy día cuentan con la libertad de escudarse en sus propios Directores Nacionales y Ministerios.

8.2.- EL MODELO DE CONTROL DE GESTIÓN NORMATIVO Y SU IMPACTO EN LA EFICIENCIA.

Una de las características de mayor ingerencia en los esfuerzos por mejorar la eficiencia de las intervenciones de gobierno, es el actual modelo de control de gestión de las instituciones públicas en Chile.

Las readecuaciones que el Estado necesita para modernizarse y enfrentar de mejor manera los desafíos de los tiempos actuales, pasa por transitar de un modelo de control de gestión normativo, hacia uno por resultados.

“Actualmente, una de las principales trabas de la gestión pública es la existencia de un estilo de gestión dominado por los procedimientos o normativo y no por los resultados, lo que ha derivado en una acumulación de controles y normas que entranaban el accionar del Estado y sus instituciones, impidiéndole solucionar de manera efectiva los problemas de su competencia”. Yañez (2002). Un modelo de gestión donde es más importante el *gasto* (gastarse los recursos en el año calendario en el marco de los procedimientos institucionales) que el *impacto* que los recursos gastados puedan generar. Donde el incentivo y los reconocimientos están puestos en gastarse todo los recursos y en el *cómo* se los gastas (apegado a la norma), más que en el *para qué* se los gastas. Un modelo de gestión que coarta la libre iniciativa de los funcionarios públicos para buscar nuevas formas de eficiencia de los servicios, pues ello no se encuentra señalado en los procedimientos y por tanto existe el temor de sobrepasar una norma y a la autoridad controladora.

Por el contrario, una gestión por resultados pone énfasis en que las cosas se hagan de la mejor manera posible, le da libertad e incentivos al funcionario para que busque la alternativa de funcionamiento que le permita alcanzar los objetivos que se han planteado como meta. “La gestión por resultado es consistente con la idea que las instituciones y los funcionarios públicos justifican su existencia en el hecho que son productores, proveedores o reguladores de bienes y servicios destinados a satisfacer ciertas necesidades de los ciudadanos, idea que termina por diluirse en la gestión por procedimientos, o normativa”. Yañez (2002).

Los modelos territoriales de gestión, son una forma de poner énfasis en el impacto de la gestión pública y la coordinación de sus intervenciones, es decir, es una aproximación no convencional a la instalación de sistemas de control de gestión por resultados y con la característica adicional de instalar en paralelo sistemas de control social de las intervenciones públicas, lo que significa un verdadero avance en nuevas formas de modernización del Estado en regiones.

8.3.- LOS ENFOQUES TERRITORIALES UNA RESPUESTA REGIONAL AL MODELO DE GESTIÓN EN FOMENTO PRODUCTIVO. (Ver figura N° 10)

En numerosos diagnósticos respecto del modelo de intervención gubernamental en procesos de desarrollo, se ha identificado la tremenda dificultad generada por la forma de creación, normativa y aplicación de los instrumentos en materia de fomento productivo.

El actual modelo chileno de gestión gubernamental en fomento productivo, se sustenta o se operativiza a través de la ejecución **de instrumentos, planes y programas**, que se ejecutan a través de cada una de las instituciones públicas destinadas para aquellos.

La mayoría de estos instrumentos, nacen en función de una propuesta centralizada, se estructuran centralmente, su normativa se direcciona verticalmente, y *se aplican prácticamente de la misma manera en todo el territorio nacional*, sin hacer mayor distinción de las particularidades y especificidad de cada una de las regiones de Chile.

Sumado a la rigidez de los instrumentos, éstos llegan a la gente en su gran mayoría a través de dos mecanismos; funcionan **contra demanda** (o mirado desde otro punto de vista contra oferta de los servicios) o por **concurso público**. A través del primer mecanismo, la oferta pública de instrumentos en fomento productivo actúa sobre la base de la demanda individual o colectiva, privilegiándose en algunos casos la “organización” de la demanda, lo que ha generado de alguna manera cierto clientelismo por parte de algunas organizaciones. Si aplicamos este mecanismo en sectores de fragilidad social donde el capital humano es bajo; no existe capacidad de levantar demanda y menos de acceder a instrumentos por concurso público.

Esta forma de operar de los instrumentos en materia de fomento productivo, ha generado la sensación de dispersión de la inversión pública, no permitiendo focalizar en sectores espacialmente estratégicos o marginales, de manera de generar los impactos necesarios para realizar las transformaciones a la velocidad que se requieren.

Si a nivel regional se pretende potenciar y dinamizar las economías locales, en atención a aprovechar las oportunidades que se generan tanto en el mercado interno como el externo, aprovechar el buen ánimo y las expectativas de futuro, y poner a disposición de ellas los instrumentos planes y programas de Gobierno, necesariamente debemos pensar una nueva forma de mirar las distintas intervenciones de los servicios de Gobierno. Toloza (2003).

8.4.- LOS MODELOS DE GESTIÓN TERRITORIAL, Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL (EDR).

Las Estrategias de Desarrollo Regional (EDR) como su nombre lo indica, pretenden convertirse en un marco orientador de tránsito al desarrollo, estableciendo misiones y visiones comunes que colaboren en los procesos de articulación, de proyectos, planes y programas en post de un plan estratégico común.

No obstante lo anterior, las EDR se han transformado en un ejercicio bien intencionado, pero que en la realidad se ha convertido en instrumentos amplios, genéricos, incapaces de poder establecer orientaciones y énfasis claros en materia de apuestas regionales económicas.

Lo anterior, por la incapacidad de diferenciar lo realmente estratégico en una región, de lo accesorio o permanente. Es más, si analizamos los pilares estratégicos de las EDR de las regiones VI, VII, VIII, IX, X y XI nos encontramos con la sorpresa que los pilares estratégicos se pueden resumir en los

siguientes:

- a) Desarrollo Territorial, con énfasis en la infraestructura.
- b) Desarrollo Económico Productivo, con énfasis en la PYME y los productores rurales.
- c) Desarrollo Social, con énfasis en mejorar la calidad de vida, a través de la educación, salud y vivienda.
- d) Desarrollo de la Identidad Regional.
- e) Fortalecimiento de la Institucionalidad regional.

Con la excepción de la alusión concreta de apuesta al turismo en la región de Los Lagos y de aumentar la superficie de riego en la región de El Maule, como pilares estratégicos. Y aunque más de alguien podría pensar que las especificidades regionales se recogen en el desarrollo de cada pilar estratégico, cualquiera que haya presentado alguna vez un proyecto al Sistema Nacional de Inversiones, podrá comprobar que cualquier iniciativa es posible hacerla coincidir con alguna acción de las EDR por lo general de sus definiciones.

Como se observa, el temor a dejar algo fuera de la EDR y su posterior costo político y social, hace que todo se incluya, derivando en un documento que deja contento a todo el mundo, pero que no establece ningún énfasis, condición esencial de una estrategia.

Los modelos de gestión territorial, son una nueva respuesta a la generación de énfasis en las apuesta regionales, relevando territorios y oportunidades específicas, estableciendo estrategias de desarrollo económico territoriales capaces de impactar de mejor manera en la región, ya que tienen expresión territorial acotada. Pero quizás, el mayor aporte, dice relación con establecer un modelo de control social permanente y participativo, al construir verdaderas agendas pactadas entre los servicios y los agentes locales, con expresión en el territorio. Toloza (2004).

8.5.- LA NECESIDAD DE ASUMIR LOS TERRITORIOS COMO SISTEMAS COMPLEJOS.

Sin el ánimo de complicar la revisión en torno a los enfoques de desarrollo sistémicos, que constituyen el objeto del presente documento, y atendiendo a la importancia de fortalecer epistemológicamente la discusión respecto de la gestión territorial de gobierno, es importante plantearse la estructura y dinámica del desarrollo, como una emergencia de un sistema territorial complejo, como sostiene Boisier.

Nuestra cultura occidental y fundamentalmente nuestro modelo educacionales derivados del positivismo, nos han enseñado a enfrentar la complejidad, dividiéndola en partes e intentando explicar cada una de ellas. En este contexto, es bastante más difícil imaginar estructuras dinámicas interactivas, relacionadas entre sí, sistémicas, no explicables solo a partir de la sumatoria de entender cada una de sus partes, sino donde lo importante es la interacción más o menos dinámica de cada componente.

A partir de la revisión científica y teórica, y en el contexto de entender los enfoques territoriales, es importante reconocer que el desarrollo es un asunto propio de medios complejos y dada su dimensión territorial, sólo es observable en territorios complejos. Pero esta complejidad no sólo depende del número de elementos presentes en el sistema, sino principalmente de la complejidad derivada de las interacciones entre estos elementos.

Si se trata de enfrentar de una manera distinta las metodologías de instalación de procesos de desarrollo con dimensión territorial, es necesario tener presente las consideraciones anteriores, y por tanto, podríamos hablar de la identificación de subsistemas que a su vez están conformados por elementos más específicos. Boisier (2002).

BIBLIOGRAFIA.

- Boisier Sergio (2001), “Sociedad del Conocimiento, Conocimiento Social y Gestión Territorial”, ILPES.
- Boisier Sergio (2002), “Una (Re)Visión Heterodoxa del Desarrollo Territorial: Un Imperativo Categórico”, ILPES.
- Celis A. Ricardo (2003), Intendente IX Región de la Araucanía; “Presentación: Gestión Territorial de Gobierno”, Reunión Alcaldes de la provincia de Malleco. Mimeo.
- Goeske Joachim (2003), Presentación programa “Región Activa”, Asesor Principal – GTZ, Área Desarrollo Económico Local.
- Molina A. Jerónimo (2004), “Indicadores de Proceso para un Programa Económico Territorial” Tesita para optar al diplomado en desarrollo económico territorial, Academia de Humanismo Cristiano.
- Toloz B. Ismael (2003), Documento” “Gestión Territorial” un nuevo enfoque para un “Buen Gobierno””, GORE Araucanía.
- Toloz B. Ismael (2004), “Sistematización Agenda de Gestión Territorial de la Araucanía” Programa Región Activa, Componente Desarrollo Económico Local, GTZ, mimeo.
- Yañez José (2002), “Indicadores de la gestión de instituciones públicas en Chile”, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile.

RESEÑA BIOGRAFICA.

Ismael Simón Toloz Bravo, 37 años, Licenciado en Ciencias de la Ingeniería, Ingeniero en Alimentos de la Universidad de la Frontera, Postulado en Gestión Ambiental en la Universidad Católica de Temuco, Magíster (c) en Economía y Gestión Regional de la Universidad Austral de Chile, con una especialización en modelos de gestión de emprendimientos en el Instituto Golda Meir de Haifa, Israel. Se ha desempeñado como asesor de la Subsecretaría de Agricultura, como consultor para el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), como Jefe Regional Araucanía de Planificación Estratégica del INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario), como Secretario Regional Ministerial de Economía de la Región de la Araucanía, cargo del cual le correspondió diseñar e implementar el modelo de gestión territorial de Gobierno de la Araucanía, consultor de la Cooperación Técnica Alemana GTZ, para temas de desarrollo regional y local. Actualmente se desempeña como encargado de la oficina sur del Programa de Economía del Trabajo de Valparaíso SA, PETQUINTA SA. Sus oficinas se encuentra ubicadas en San Martín N° 862, de la ciudad de Temuco, fono – fax ; (45) 739911, fono: (45) 739912, e-mail: itoloz@petquinta.cl o itoloz@surnet.cl

CUADROS, TABLAS Y GRAFICOS.

Figura N°1.- ARAUCANIA ANDINA: Correspondientes a las comunas de Victoria, Curacautín, Lonquimay, Vílcutn, Cunco y Melipeuco.



Figura N° 2.- CLUSTER FORESTAL. Correspondiente a las comunas de Purén, Los Sauces, Traiguén, Ercilla, Lumaco, Galvarino, Nva. Imperial.



Figura N° 3.- MALLECO NORTE: (HORTOFRUTICOLA Y AGROINDUSTRIAL): Correspondiente a las comunas de Renaico, Angol, Collipulli, Ercilla y Gorbea.



Figura N° 4.- ZONA CEREALERA. Correspondiente a las comunas de Victoria, Perquenco, Lautaro y Traiguén.



Figura N° 5.- ARAUCANIA LACUSTRE. Correspondiente a las comunas de Villarrica, Pucón y Curarrehue.



Figura N° 6.- ZONA BORDE COSTERO (PESQUERO, TURISTICO Y PAPERO): Correspondiente a las comunas de Carahue, Saavedra, T. Schmidt y Tolten.

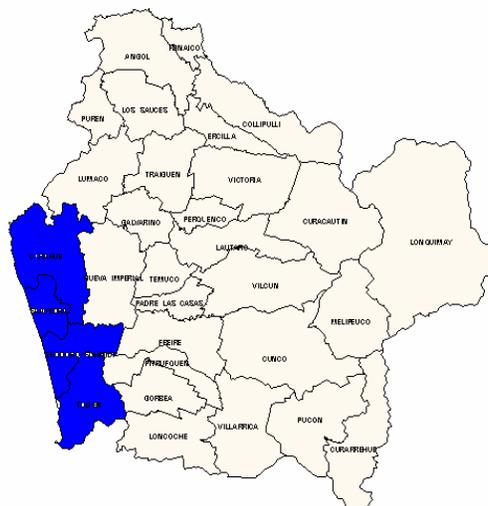


Figura N° 7.- ZONA HORTICOLA: Correspondiente a las comunas de Padre las Casas, Temuco, Nva. Imperial.



Figura N° 8.- ZONA GANADERA. Correspondiente a las comunas de Freire, Pitrufquen, Gorbea, Loncoche, Villarrica, Vilcun, Cunco y Curacautín.

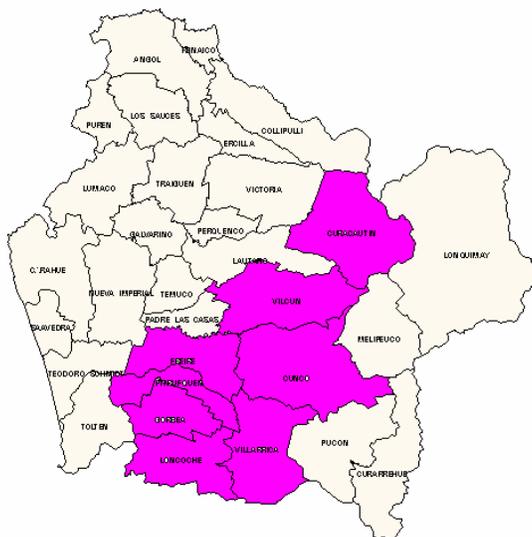


Fig. N° 9.- Esquema del proceso de instalación en cada territorio.

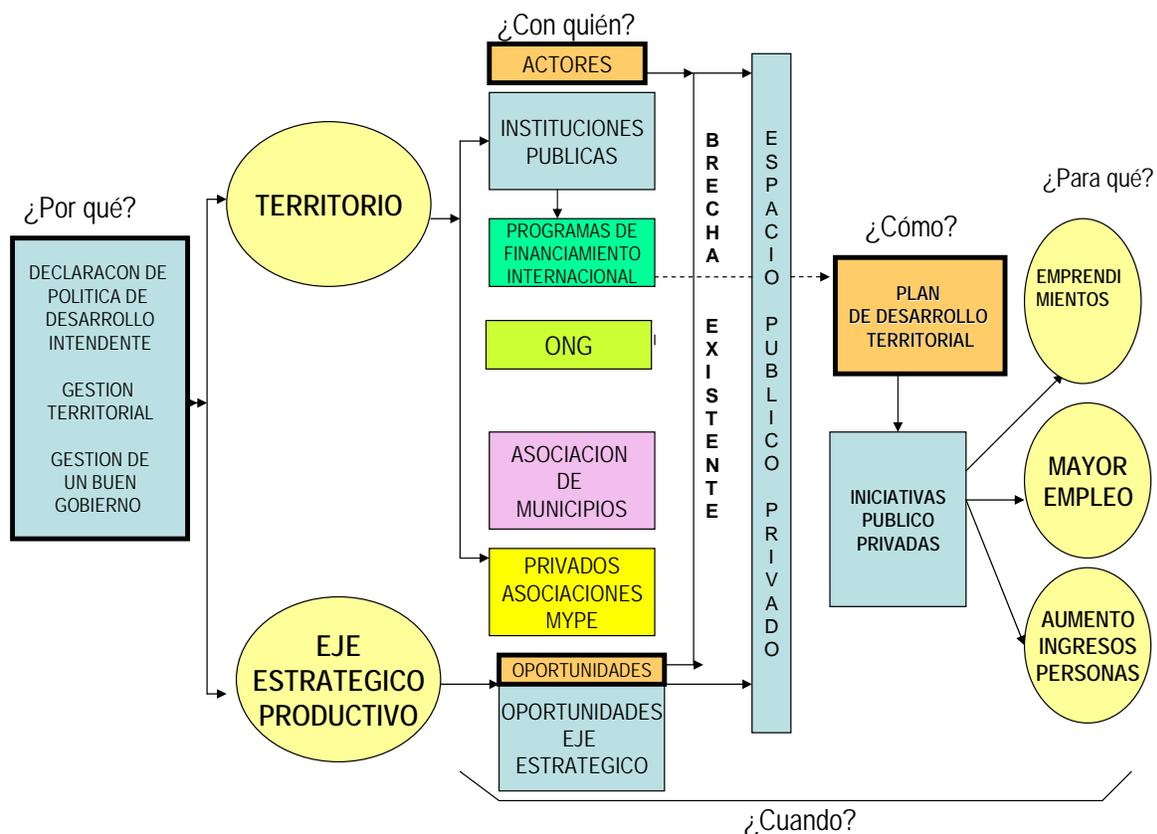


Figura N° 10.- Funcionamiento del modelo de gestión en fomento productivo en Chile.

