

Políticas de Desarrollo Territorial en Chile

Rimisp – Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural

Claudia Serrano

Noviembre, 2010

Introducción

En tiempos en que los requerimientos de coordinación y efectividad de la acción pública y privada son crecientes, la dimensión territorial del desarrollo presenta un potencial de interés, tanto para resolver dificultades que persisten y son difíciles de remover, como para generar nuevas oportunidades.

El territorio importa desde el lado de los emprendimientos productivos y desde el lado de la coordinación de la acción pública. En términos económico productivos, el potencial del desarrollo territorial se asocia a la idea de encadenamientos productivos y al concepto de una “nueva política industrial” capaz de generar externalidades positivas en el entorno, asociadas a las circunstancias de proximidad. A la vez, la perspectiva territorial moviliza los activos presentes en el territorio agregando valor al conjunto de los procesos. Desde el punto de vista de la política pública, la visión territorial permite sobrepasar concepciones segmentadas y sectorizadas de la acción pública y contribuye a establecer relaciones cooperativas de mutuo interés entre diversos actores. Pero quizás la principal promesa del enfoque territorial diga relación con su potencial para abordar asuntos de equidad e inclusión social. Este enfoque permite hacer frente a un dilema difícil de despejar: articular crecimiento económico con inclusión social y equidad, pues el desarrollo territorial incorpora a sectores que tradicionalmente quedan rezagados de los procesos más dinámicos de la económica: pequeñas y medianas empresas, que verían oportunidades de mejoras al participar de procesos de encadenamiento con fuerte asiento territorial. Estos resultados positivos no se generarán por la simple y espontánea proliferación de intercambios y emprendimientos contenidos en un mismo espacio territorial y fuertemente vinculados al perfil de los recursos naturales de la zona, sino por la intencionalidad social y política de una activa política de desarrollo territorial.

Este documento aborda estos temas argumentando en dos sentidos: el territorio es una unidad de desarrollo económico social y es una unidad de coherencia espacial para coordinar la política pública. La presentación está organizada de la siguiente forma: en la primera sección se discuten asuntos conceptuales tales como: definición, aspectos culturales y de identidad, activos y actores territoriales, planificación territorial del desarrollo, encadenamientos productivos y política territorial. En la segunda sección se revisa brevemente la incorporación del concepto territorial en el proceso chileno.

1. Conceptualización Teórica

Quizás la única disciplina que podía reclamar al territorio en propiedad como su objeto de trabajo es la geografía. En la actualidad, sin embargo, con la recuperación y actualización del concepto en una dimensión multidimensional, parte de su atractivo es la multidisciplinariedad. La noción de territorio incluye asuntos geográficos, físicos, ambientales, culturales, sociales, políticos, económicos e institucionales.

El territorio es un ámbito relativamente extenso con características físicas y culturales comunes cuyos habitantes comparten elementos de identidad, pertenencia y memoria colectiva. El territorio tiene frontera y demarcación, de donde se es, de donde se viene, desde donde se mira al exterior. Esta frontera no necesariamente coincide con la división político administrativa de los países.

Tal como se está discutiendo hoy en día el concepto de territorio, se aleja de la vinculación mecánico con asuntos de orden físico y económico. Territorio no es solo ni principalmente un asunto de morfología y recursos naturales sino una “*construcción social*”, es decir, un proceso en permanente configuración donde los actores sociales en sus marcos culturales y sociales interpretan y califican la realidad territorial por medio de sus intervenciones. Es indesmentible que el ecosistema ambiental y la presencia y características de los recursos naturales recorta las posibilidades, la amplitud y la coherencia ambiental, económica y social de los territorios, poniendo incluso nombre, muchas veces, a los lugares: regiones mineras o forestales. Pero estos atributos no son un dato fijo sino una oportunidad de intervención humana que se hará sobre la base de factores de identidad cultural, trayectorias previas, visiones de futuro, capacidad de los actores locales, etc.

Estudios sobre desarrollo territorial rural en curso en América Latina entregan pistas relevantes acerca de las dinámicas territoriales. Descubren que el desarrollo de las sociedades rurales está determinado, en lo fundamental, por lo que sucede en los contextos mayores de la economía, la política, la cultura, la sociedad y el medio ambiente. Sin embargo, el impacto no es mecánico, sino que están condicionados por las relaciones localizadas entre actores sociales, instituciones y activos. SI bien los motores de las transformaciones son exógenos, las *capacidades de respuesta* a las oportunidades y restricciones creadas por esos motores o incentivos externos, así como las mismas *respuestas específicas*, son endógenas. Las relaciones localizadas entre actores y coaliciones sociales, instituciones y los activos, modulan, regulan, la forma en que un territorio determinado participa en los procesos generales de desarrollo (DTR, 2010)¹.

¹ El Programa de Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, es un programa de investigación aplicada y de fortalecimiento de capacidades orientado a contribuir al diseño e implementación de políticas públicas más efectivas, que estimulen y apoyen dinámicas de crecimiento económico con reducción de la pobreza, mayor equidad y sostenibilidad ambiental en los

El territorio no es algo fijo y pre existente que está allí para ser ocupado. En el territorio de sintetizan, transforman y reinterpretan las trayectorias de las personas y de su entorno, las dinámicas de mercado y la presencia institucional. A una base material que es de tierra, campo, caminos, valles, geografía, etc., se asocian trayectorias, experiencias, memoria, los que van configurando una impronta cultural, un imaginario, que a su vez se asocia con las voluntades humanas, con los actores colectivos. La construcción social incorpora un conjunto de “intangibles” que tienen que ver con el imaginario: las creencias, valores, gustos, percepciones, códigos y estilos que se interpretan y expresan en un despliegue de acciones y emprendimientos que toman y administran oportunidades que genera el contexto para instalar procesos que intervienen y modifican en forma permanente el medio. A esta amalgama creativa de impronta humana, llama Bourdieu “*campo social*”. Los territorios son campos donde interactúan actores en relaciones tanto de conflicto como de cooperación, donde se presentan desde su particularidad para relacionarse con el entorno y recrear de esta manera la estructura social y cultural. El concepto de campo es el de espacio social donde se producen e interpretan las interacciones y donde se gestan comportamientos colectivos, se toman posiciones y se articulan estrategias e ideas de futuro en un contexto determinado. Es un espacio localizado de construcción, conflicto, negociación y emprendimiento.

Cultura, identidad y pertenencia

Parte de la potencia que encarna la idea de proyecto de desarrollo territorial tiene que ver con la existencia de algo propio en común al territorio y su gente: identidad compartida. De acuerdo con estudios antropológicos y sociológicos, la identidad surge por oposición y como reafirmación frente al otro. Está ligada a la idea de reconocimiento y diferenciación.

El concepto de identidad cultural encierra un sentido de pertenencia a un colectivo común con el cual se comparten rasgos culturales, costumbres, valores y creencias, en permanente recreación individual y colectiva. La identidad territorial está ligada a la historia y al patrimonio cultural. Descansa en la memoria, en los hitos comunes fundantes y/o reafirmantes de una trayectoria, los que actúan como elementos simbólicos o referentes que permiten interpretar el pasado y proyectar el futuro. En el proceso continuo de elaboración de identidades que se han ido configurando a través de la cultura y la historia, juega un rol relevante la vocación productiva de los territorios y sus cambios en el tiempo y las transformaciones en los patrones de desarrollo económico predominante.

El acervo cultural es también un activo económico de los territorios por cuanto constituye algo único que, a la vez que expresa una tradición, define identidades y especificidades que

territorios rurales de América Latina. Desarrolla un componente de investigación aplicada que realizó estudios de caso en 18 territorios rurales en 11 países de América Latina (www.rimisp.org).

son de interés para el que viene de afuera. Comienzan a destacar los mercados tradicionales, las comidas populares, los productos orgánicos y artesanales, los textiles, las artesanías de distinta índole, entre otros. Se genera así un círculo virtuoso en el cual el mercado de productos culturales colabora a reforzar la identidad y posicionar la marca del territorio. A la vez, se activan circuitos económicos que potencian al territorio (Trivelli, 2010).

Activos territoriales

Los territorios cuentan con activos que condicionan sus oportunidades de desarrollo. El concepto de activos se refiere a dotaciones materiales y no materiales que conforman un conjunto de recursos que posibilitan emprendimientos y cursos de acción. Normalmente, la presencia de distinto tipo de activos se potencia y complementa mutuamente generando círculos virtuosos, en el caso de que se estén sumando recursos, o viciosos, cuando es el caso inverso. Se pueden organizar los activos en cinco categorías: a) activos físico – territoriales, por ejemplo, recursos naturales, infraestructura, localización geográfica; b) activos económicos, por ejemplo, acceso a mercados, características del sector productivo, inversión privada, mercado laboral, innovación productiva, etc.; c) activos culturales, por ejemplo, identidad, patrimonio cultural, tradiciones, saberes, etc.; activos sociales, por ejemplo actores y redes sociales, organizaciones, liderazgos, coaliciones, d) activos institucionales, por ejemplo, existencia de proyecto político regional, liderazgo de la autoridad territorial, apertura de las instituciones públicas al trabajo territorial, etc.

Descentralización del Estado e Institucionalidad Territorial

El desarrollo territorial requiere un compromiso fuerte con la descentralización del Estado y la delegación de poder y espacios de creatividad y emprendimiento a los actores territoriales. Los gobiernos locales tienen la ventaja de la proximidad, son quienes están más cerca de la población y son, por lo tanto más sensibles a las necesidades locales de desarrollo. La proximidad facilita la alternativa de establecer relaciones de cooperación entre diferentes actores que, ya sea porque comparten intereses y comparten objetivos o visiones de futuro, logran desarrollar acciones colaborativas entre ellos.

El gobierno regional está llamado a actuar como un agente eficaz del desarrollo territorial, capaz de articular políticas, programas y servicios públicos con lógica territorial. Para ello debe contar con las competencias técnicas, profesionales y especialmente políticas, con el objeto de elaborar y definir en forma participativa y consensuada, el proyecto de desarrollo territorial que permitirá sumar esfuerzos públicos y privados y generar concertación social y poner en marcha una agenda de desarrollo.

América Latina se ha embarcado en sendos procesos de descentralización. Tanto los niveles municipales como intermedios han crecido en importancia y todo indica que esta es una tendencia que se mantendrá en el tiempo. De manera gradual y sostenida se han venido

incrementado las atribuciones y capacidades financieras de estos gobiernos, siendo cada vez mayor su responsabilidad sobre la gestión del desarrollo de los territorios. En Chile, sin embargo, el nivel regional tiene notable rezago respecto del conjunto de la región, siendo este el único país donde la autoridad regional es designada por el Presidente de la República y no por votación popular, con ninguna capacidad de generación de ingresos propios y pocas competencias efectivas.

El ámbito institucional que potencia y colabora el desarrollo territorial requiere que la autoridad regional sea elegida por la ciudadanía, que su gobierno tenga sentido ciudadano para lo cual debe tener competencias relevantes a su cargo, en particular en el ámbito del desarrollo económico, debe contar con recursos financieros y con capacidades profesionales y técnicas para asumir la responsabilidad de ser líder en la tarea de llevar adelante un proyecto territorial de desarrollo.

El desarrollo territorial requiere una institucionalidad descentralizada y colaborativa con sólidos mecanismo de gobernanza y coordinación desde el nivel descentralizado al nivel central del Estado y entre actores activos en el nivel horizontal. Schejtman y Berdegué, (2004) señalan que una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial está asociada a la presencia y calidad de cinco elementos: a) las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; b) la coordinación y existencia de controles y equilibrios entre los distintos niveles de gobierno; c) las redes y asociaciones entre los gobiernos locales; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y los espacios y d) mecanismos para la concertación público-privada.

En el plano territorial regional es clave articular la participación de los distintos niveles de gobierno, con sus respectivas atribuciones y competencias, en un marco de complementariedad en torno a las división de competencias por niveles. A esta colaboración entre niveles de gobierno y, en general, a la colaboración de distintos actores con propósitos comunes de bien público en sintonía con una agenda de desarrollo y administración del territorio, se llama gobernanza multinivel (OECD 2005). Habiendo claridad respecto de una agenda de gobierno se privilegia la alianza entre distintos agentes que tienen sus propios intereses, pero que logran ponerse de acuerdo porque comparten un proyecto. Actores institucionales a cargo del gobierno y la gestión territorial sumados o colaborando con redes de actores de la sociedad civil, contienen la capacidad de un territorio de gobernarse e intervenir en la calidad de vida de sus habitantes. En este contexto, la calidad de la gobernabilidad local es extremadamente importante (Driven 2007).

Por último, es conveniente enfatizar que la transformación y diversificación productiva que persigue en enfoque territorial del desarrollo, supone una transformación institucional al

alero de los procesos de descentralización y gobernanza territorial donde se producen relaciones de cooperación público-privado con participación local.

Actores Territoriales

El proyecto Dinámicas Territoriales Rurales que está en proceso en 11 países de América Latina detectó un conjunto de actores territoriales que aparecen en forma sistemática cuando se pone la mirada sobre las dinámicas económicas y sociales que ocurren en los territorios (RIMISP, 2009). Son los siguientes:

- El actor Estado que, por su parte, tiene tres expresiones de gran importancia las tres: a) en su expresión más poderosa, como Estado Nacional, agente central de las macropolíticas, las estrategias de desarrollo, la gobernabilidad; b) el gobierno regional o local, entendido como la institucionalidad que debe poner en marcha la mirada territorial y las políticas de gobernanza que hagan posible la gestión de una política de desarrollo de corte territorial; y los funcionarios y agentes que actúan en el terreno por mandato de sus agencias sectoriales y en representación de las administraciones subnacionales y que tienen el conocimiento técnico y burocrático de la gestión pública.
- Actores económicos, empresarios, productores, gremios, asociaciones, sustantivos a la hora de sostener dinámicas productivas, introducir nuevos procesos o innovaciones, abrir nuevos mercados, etc.
- Actores sociales, organizaciones sociales funcionales y territoriales que conforman el tejido social donde se posibilitan acciones colaborativas que favorecen la marcha general de una agenda territorial.
- Sociedad civil, ONGs, universidades, las que se cuentan entre la organizaciones e instituciones llamadas a desempeñar papeles relevantes en el impulso asociativo territorial.
- Empresarios: este actor sostiene procesos productivos y comerciales sin que ello implique, necesariamente afecto o arraigo con el lugar y su gente. Su agenda no está ligada a la valorización de los territorios sobre la base de la identidad, la cultura y los proyectos compartidos. La idea es, entonces, generar espacios y criterios de interlocución para buscar su participación en procesos de desarrollo territorial que los involucran y que pueden ampliar sus oportunidades comerciales y/o mejorar sus procesos productivos o aportar contenido sustantivo a su participación y presencia en determinados territorios.
- Corporaciones y otras instituciones privadas de desarrollo. En estas Corporaciones están representadas las organizaciones productivas, gremios y actores reconocidos del sector privado. Normalmente tienen grandes aspiraciones en materia de desarrollo regional y se plantean como el espacio institucional donde se potencia el encuentro entre las iniciativas públicas y privadas. Deben mejorar, sin embargo, en su diseño institucional, la cooperación público – privada y el diálogo entre actores

con posiciones asimétricas de poder pero igualmente relevantes en la construcción del proyecto regional.

Otros estudios relevan el peso de las élites locales, los medios de comunicación y los parlamentarios y partidos políticos, los que pueden jugar a favor del tejido económico social que posibilita el desarrollo territorial, pero también pueden actuar como agentes que pueden enlentecer y hasta revertir procesos en curso (González, R.)

El territorio como unidad de planificación del desarrollo

Ciertamente una clave de acciones sustentables y generadoras de valor es la combinación coherente y con visión de futuro del elenco de actores territoriales y sus respectivas instancias sociales, económicas e institucionales con arreglo a un proyecto compartido. Se trata de instalar una práctica de cooperación en virtud de un horizonte compartido y de un conjunto de prioridades y visiones de futuro consensuadas y legitimadas en el seno de la comunidad territorial. Estas definiciones básicas, más un conjunto coherente de líneas de acción que se traduzcan en prácticas concretas constituyen una primera aproximación a la idea de planificación territorial del desarrollo. Son básicos e insustituibles los siguientes elementos: liderazgo regional o local en el proceso, compromiso de los actores públicos y funcionarios, confianza y compromiso de actores privados, claridad de futuro, metodologías de participación y validación de procesos, coherencia de las líneas de trabajo, transparencia y socialización de información que permita sumar a actores, participación de diferentes actores. A la vez, la experiencia de cooperación y la confianza entre los actores y de estos con el proceso son un valioso aporte.

Estudios en curso dan cuenta de la potencialidad de la perspectiva territorial como agente del desarrollo económico con inclusión social, pero también demuestran que estos procesos pueden ser ambientalmente peligrosos y socialmente excluyentes, lo que otorga evidencia a la necesidad de integrar el criterio territorial a la planificación del desarrollo. Ciertamente, no se trata de reponer la idea del Estado desarrollista de los años 60, sino de generar un nuevo desarrollismo, esta vez más asociativo, orientado a apoyar al emprendimiento privado y a ampliar las posibilidades de participar en mercados dinámicos de una gama más amplia de productores y trabajadores. Se trata de generar contextos de emprendimiento y de invertir en condiciones de entorno favorables a la innovación. Se trata también de apoyar la fuerza propositiva de grupos de actores orientados hacia un desarrollo económico social de carácter más inclusivo, esto es, que amplíe en cantidad y calidad el radio de las personas que se benefician del dinamismo económico para mejorar sus condiciones de vida y bienestar. Esta mirada estratégica que combina las oportunidades competitivas de los territorios y los mercados con definiciones políticas respecto de colocar instrumentos y medidas en sectores tradicionalmente rezagados forma parte de la apuesta posible de una mirada territorial del desarrollo.

Incorporar la lógica territorial implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos orientados a apoyar procesos de transformación productiva, que a su vez estén soportados en identidades comunales y locales. El enfoque territorial reconoce el papel del mercado como el motor dinamizador de las economías rurales, pero comprueba que las dinámicas de mercado generan desigualdades inter e intra territoriales, que hacen necesaria una gestión activa para instalar dinámicas territoriales de desarrollo.

Elizalde (2004), pensando en políticas públicas para el desarrollo local distingue algunos elementos que contribuyen a lograr procesos de desarrollo territorial exitosos: el enfoque multidimensional; la participación de todos los actores para generar una masa crítica que pueda repensar lo local y logre negociar y articular voluntades y la presencia de agentes e instituciones capaces de provocar contextos de desarrollo, ambientes industriales y espacios de innovación para los inversionistas privados, entre los más importantes. Retrasan estos procesos numerosas barreras: el centralismo del Estado, la falta de conceptos y convicciones políticas de autoridades territoriales para llevar adelante un proyecto de desarrollo territorial, el predominio de criterios técnicos sectoriales, la dificultad de diálogo público privado. El mercado y el papel del sector privado en estos procesos también reclama ajustes: los sectores productivos no sintonizan con nuevas oportunidades de desarrollo que cuenten con el soporte del consenso local, giran en torno a decisiones que se tomen en el nivel central y operan con lógicas de corto plazo.

El enfoque territorial buscar comprender qué define y constituye a los territorios para potenciarlos como unidades de desarrollo económico social capaces de incorporar a su gente en mejoras económicas y sociales sostenidas. La hipótesis es que estas unidades con atributos físicos compartidos, con rasgos comunes y relaciones de proximidad tienen potencial de desarrollo endógeno y de despliegue de emprendimientos con lógica de encadenamientos productivos. No hablamos de crecimiento económico basado en ventajas comparativas con rasgos de dinamismo económico pero exclusión social, sino en procesos intencionados de desarrollo económico con carácter territorial e inclusivo y donde el papel de los actores, las instituciones y las políticas públicas resulta central.

La planificación territorial del desarrollo muchas veces, a la hora de asumir definiciones concretas se topa con restricciones. La primera, los territorios no siempre coinciden con la división político administrativa de los países y, muchas veces, la definición operacional de los territorios se toma con criterios instrumentales y es funcional a los alcances y objetivos de los proyectos de desarrollo en curso (Schejtman y Berdegué, 2004). Esta es una limitación con la cual hay que poder trabajar generando unidades territoriales coherentes a las cuáles aportar opciones de política pública y no a la inversa, como sucede muchas veces, en que los proyectos terminan definiendo, con mayor o menor acierto, el marco del territorio.

Otra restricción práctica que se observa en el terreno es que la acción del estado suele tomar la lógica territorial como criterio de focalización de programas y recursos. Estas prácticas, solo forman parte de estrategias territoriales de desarrollo en la medida que forman parte de un mismo plan estratégico que comparte una visión de futuro.

Coordinación de la política pública

Por las mismas razones señaladas más arriba, referidas al carácter integral y multidisciplinario asociado al enfoque territorial del desarrollo, este constituye una obligada manera de coordinación de la política pública. Al definir a las regiones o territorios como eje de la programación territorial, es esta la lógica que aporta coherencia a la intervención pública, asegura la integración y coordinación y organiza la complementariedad y gobernanza común entre los territorios urbanos y rurales.

Un punto a tener en consideración es que la impronta territorial no implica que se imponga la estrategia de abajo hacia arriba de forma que ignore o anule las líneas de desarrollo que vienen desde los niveles centrales de gobierno. Si bien tienen prioridad la mirada regional para articular propósitos y visiones de futuro, esta debe interactuar con la línea vertical. En efecto, es inteligente entender a los territorios y regiones como propone Salez (2010), quien afirma que son el punto de reunión entre las estrategias de desarrollo de arriba hacia abajo y las de abajo hacia arriba.

Desarrollo territorial ligado a encadenamientos económicos

El enfoque territorial implica o supone potenciar las capacidades endógenas de desarrollo de los territorios, tomando en cuenta el conjunto diverso de los atributos y activos territoriales, entre ellos, la localización en marcos de proximidad de productores que establecen lógicas de integración vertical y horizontal. A partir de los estudios de Porter se puso en evidencia la relevancia y potencialidad de las aglomeraciones productivas de base territorial. El término *cluster* se aplica a conjuntos de productores cuya tarea productiva ocurre cercanamente o en grupo. Se refiere a la concentración espacial de firmas de un determinado sector. Estos procesos permiten la especialización de algunas industrias y posibilita procesos de integración vertical y horizontal. Porter sostuvo que las firmas encuentran en el entorno factores que potencian su capacidad de innovar, desarrollarse y crecer, pues la misma aglomeración genera relaciones de cooperación y competencia. Este proceso no solo actúa por la operación de los estímulos competitivos, sino que se complementa con políticas públicas e iniciativas privadas en el ámbito de la educación, la innovación y la tecnología.

Al adoptar una estrategia de desarrollo de “*clusters*”, puede ser equivalente a favorecer la visión territorial del desarrollo, en la medida se apoya un proceso de intercambio y cooperación entre empresas y productores en un ambiente de confianza y cooperación, entendiendo que la proximidad y la colaboración contribuyen a la innovación productiva y

la búsqueda de soluciones a variados problemas que resulta más difícil resolver a título individual.

La localización territorial de sectores productivos permite articular políticas de fomento productivo, de apoyo a la innovación y políticas de entorno favorables para la competitividad, en las que una institucionalidad sintonizada con dinámicas territoriales de desarrollo tiene un papel estratégico.

A los territorios con características de aglomeración de pequeñas y medianas empresas se les ha llamado distritos industriales. Han sido profusamente estudiados en los casos de Italia, España y Alemania y han resultado inspiradores para el desarrollo de políticas de clusters en América Latina. Los distritos son redes locales de negocios que presentan un tejido social basado en normas y valores culturales compartidos.

Los encadenamientos productivos tienen potencial económico pues nutren las cadenas de valor de los sectores productivos localizados territorialmente. Schejtman y Berdegué (2004) señalan que, cuando se incluyen tanto las articulaciones “hacia atrás” con los proveedores de insumos y servicios, como “hacia adelante” con los usuarios del producto, se generan oportunidades de mayor eficiencia colectiva a través de economías externas, bajos costos de transacción y acción concertada. Los autores agregan que el potencial competitivo de un territorio está fuertemente determinado por la existencia de una institucionalidad local que facilita la diseminación del conocimiento y la innovación: “entorno con capacidad de innovar” o *milieu*. Un *Milieu* surge cuando la interacción entre los agentes económicos se desarrolla al calor de transacciones multilaterales generadoras de externalidades positivas, que inducen procesos de aprendizaje de formas más eficientes de manejo conjunto de recursos.

Política territorial

Finalmente, abordemos el concepto de política territorial que, en cierta forma, engloba a todos los anteriores. Dice relación con el conjunto de decisiones que autoridades de los niveles subnacionales toman para llevar adelante políticas y programas tendientes a resolver asuntos relevantes para el desarrollo del territorio y de su gente. Es una política que se hace cargo de “procesos sociales de indesmentible naturaleza territorial como poblamiento, crecimiento económico y desarrollo societal” (Boisier 2010). Es una política que contempla una perspectiva de desarrollo a largo plazo, que consigue adaptar las políticas generales al contexto y las necesidades territoriales e incluye, entre sus objetivos y/o líneas de acción, un componente dirigido a promover, fortalecer o impulsar procesos de interacción y concertación de actores locales entre sí y con los agentes externos relevantes. Una característica de la política territorial es la articulación intersectorial, la cooperación público-privada y la gobernanza multinivel (Ropert,2009).

Estos planteamientos, que parecieran recomendaciones razonables de seguir, en la práctica suponen modificaciones institucionales y de culturas organizacionales que hacen difícil el itinerario institucional de la política territorial. Los gobiernos nacionales han encontrado particularmente difícil aceptar completamente la importancia de las estrategias de base local, pues directamente se contraponen a las políticas y prioridades definidas nacionales. Es muy difícil para un gobierno nacional hacer frente a un set diverso de estrategias que parecen no tener aspectos en común (OECD, 2010). Muchas veces los gobiernos han buscado resolver la demanda por autonomía y descentralización ofreciendo un menú de alternativas a las autoridades subnacionales para que puedan elegir la combinación de programas o instrumentos que consideren adecuados a su territorio. Sin embargo, iniciativas de este tipo, respecto de las cuales hay numerosos ejemplos, no responden al concepto de política territorial atenta a los desafíos y oportunidades del territorio.

La incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas es casi un proceso anti natura para el nivel central del Estado, pues implica a entidades acostumbradas a operar con lógica centralizada y sectorial la incorporación de reformas sustanciales en el ámbito institucional que profundicen sus procesos de descentralización y desconcentración y estén dispuestas a dejar en manos de los actores regionales sus instrumentos para colaborar al desarrollo territorial.

2. Enfoque territorial en Chile

Así como en Chile el proceso de descentralización ha sido progresivo, pero lento y gradual y de sello marcadamente institucional, también ha sido lento el proceso de carácter socio técnico destinado a incorporar la mirada territorial en las políticas públicas sectoriales. Hasta mediados de los años 2000 el asunto territorial se presente como una unidad que, o bien da coherencia a la política sectorial, en particular la de fomento, incorporando una perspectiva que hace más eficiente la localización de recursos, o bien se incorpora como un adecuado criterio de focalización de programas sociales y de desarrollo. No será hasta el gobierno de Michelle Bachelet que se adopte el enfoque territorial como un propósito institucional vinculado a la descentralización del Estado y a la búsqueda de desarrollo económico regional competitivo pero también equitativo.

Ya en el gobierno del Presidente Lagos, se dieron los primeros pasos para incorporar la dimensión territorial en las políticas públicas instalando el concepto de gestión territorial, tanto en los gobiernos regionales como en otras agencias: CORFO que abre una línea de trabajo llamada PTI, Programa Territorial Integrado; INDAP con su PDTI, Programa de Desarrollo territorial Indígena; SUBDERE que lleva adelante el PIRDT, Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial, CONADI que pone en marcha las ADI, Areas de Desarrollo Indígena, que son espacios territoriales determinados en los cuales los órganos de la Administración del Estado y deben focalizar su acción para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de origen indígena que habitan en dichos territorios.

Todos estos casos dan cuenta de la incorporación del enfoque territorial en las políticas de apoyo al fomento productivo, la innovación y la infraestructura para la competitividad. Son, sin embargo, políticas sectoriales, diseñadas desde el nivel central del Estado que incorporan en sus metodologías la mirada territorial pero que no generan institucionalidad territorial para la gestión del desarrollo y no dialogan con otras iniciativas en marcha que debieran ser valiosos complementos a las medidas de fomento, por ejemplo en toda el área formación y capacitación laboral, cuidado infantil para madres que trabajan, normativa y regulación de los territorios, etc.

Un caso distinto de incorporación de la lógica territorial en la gestión pública fue el implementado desde la Dirección de Presupuesto que, junto a la SUBDERE, instalan un indicador de gestión asociada a la mirada territorial de las políticas públicas: gestión territorial integrada, GTI buscando, por este concepto, conducir al planificador a incorporar criterios territoriales en sus procesos². Sin embargo, también en este caso se pide a líneas sectoriales que integren la perspectiva territorial, pero no se avanza en instalar el criterio ni en generar o fortalecer a la institucionalidad adecuada, con atribuciones y capacidades, de suerte que estos son pasos bien encaminados, pero el desafío es mayor.

Solo en el caso de la región de Bío Bío, pionera en estas materias, se llevo adelante una experiencia de planificación territorial con un diseño orientado a coordinar la política pública en torno al concepto de territorios de planificación, con un alto componente de participación local en los procesos de implementación de proyectos.

A partir de los años '90 se da en la Región del Bío-Bío una nueva fase de una Estrategia Regional que venía impulsándose desde tiempo de Frei Montalva, años 60. Siguiendo a Boisier, los primeros años de recuperación democrática generaron un contexto favorable para dicha región. El planteamiento de Bío-Bío se entendió como una experiencia piloto, diferente al trabajo que se daba en el resto de las regiones del país. En este caso, se entendió que al desarrollo regional le correspondían responsabilidades compartidas entre la propia región y el Estado y se asumió que este consistía en un proceso localizado de cambio social, cuya finalidad era el progreso permanente de la región. Cabe destacar que la región del Bío-Bío presentaba en esos años crecimiento pero no desarrollo. La industria regional, luego de la apertura externa de la economía, tuvo un rápido proceso de modernización “trunco” sin generar nuevas relaciones organizacionales.

Esta estrategia de desarrollo, se transformó en un proyecto político cuyo gran impulsor fue el Intendente regional. Este proyecto político debía entregar cohesión y dotar de un proyecto cultural que proveyera auto identificación. Se elaboró una imagen de futuro en

² El programa de mejoramiento de la gestión es un instrumento de apoyo a la gestión de los Servicios Públicos cuyo objetivo es mejorar su gestión global. Se basa en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública y comprende etapas de desarrollo o estados de avance para cada una de ellas. El cumplimiento de estas etapas permite que los funcionarios accedan a un incentivo monetario.

base a las fortalezas y debilidades de la región y se expandió una ideología de fuerte compromiso regionalista.

Para los años 2000-2006 se inició una fase de Estrategia Regional en la región del Bío-Bío, nuevamente liderada por el Intendente del período. El discurso estuvo basado en el crecimiento económico al servicio de los habitantes, la integración a la modernidad, un impulso a la descentralización y el desarrollo humano integral y participativo.

Se planificó el espacio regional de manera funcional a través de Territorios de Planificación, agrupaciones de comunas que se organizan en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos. Y se establecieron ocho lineamientos estratégicos: 1) desarrollo integral del territorio, 2) desarrollo productivo integral, sustentable y competitivo, 3) fortalecimiento del mundo rural, 4) ciencia y tecnología para el desarrollo, 5) gestión pública moderna y cercana a la gente, 6) mejor calidad de vida y convivencia entre las personas, 7) participación social y grupos prioritarios, 8) identidad regional, un desafío integrador de la diversidad

Traspaso de competencias de planificación y ordenamiento territorial

En años recientes se asumió la agenda territorial como parte del diseño institucional de la descentralización del Estado, en el marco de un compromiso del gobierno de Bachelet por ampliar la autonomía y las competencias de los gobiernos regionales. En este período se realizaron importantes reformas a la Constitución Política del Estado orientadas a la elección directa de consejeros regionales y al diseño de un instrumento para el traspaso de competencias desde el nivel central al nivel regional. Sin embargo, los correspondientes proyectos de ley que definen los mecanismos institucionales para poder poner en marcha los cambios, aún no se han enviado a la discusión legislativa.

Los progresos en materia territorial impulsados recientemente corresponden a dos procesos: el traspaso de competencias de planificación y ordenamiento territorial a los gobiernos regionales y la instalación en todas las regiones de Chile de una nueva figura institucional, de carácter público privado orientada al desarrollo económico: las Agencias de Desarrollo Territorial.

Con el traspaso de competencias se busca resolver esta dispersión y articular, en torno a una sola institución, el Gobierno Regional, la planificación del territorio regional y la capacidad para ordenar el territorio según lo planificado. Se trata de generar un cambio de mirada, de manera de pasar desde una lógica sectorial muy propia del nivel central del Estado, a una lógica territorial liderada por cada uno de los gobiernos regionales. El proceso apunta a que el gobierno regional se constituya en la entidad pública autorizada y legitimada para plantear una perspectiva integrada del territorio y con atribuciones para decidir sobre asuntos relevantes para el desarrollo regional en base a argumentos político-técnicos.

Las competencias de planificación y ordenamiento del territorio se encuentran dispersas en un conjunto de instituciones públicas desconcentradas en el territorio regional, tales como los Ministerios de Planificación, Vivienda, Agricultura, Obras Públicas, la Subsecretaría de Marina y la Comisión Nacional de Medioambiente. A pesar de los esfuerzos de coordinación en el territorio, cada una de estas instituciones cuenta con sus propios lineamientos estratégicos emanados desde nivel central, así como con metodologías e instrumentos de acción propios, que no necesariamente se articulan entre sí.

Como resultado de este proceso, se espera conformar en cada región un Sistema Regional de Planificación que integre instituciones, instrumentos, actores y procedimientos para el diseño y elaboración de políticas públicas regionales de desarrollo. Dos son los instrumentos fundamentales para gestionar este sistema: la Estrategia de Desarrollo Regional y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial. La primera concentra visiones compartidas sobre el desarrollo de mediano plazo de la región, el segundo consigna las características, potencialidades y vocaciones de uso de los territorios urbanos y rurales y del borde costero regional, así como también la gestión del sistema de cuencas hidrográficas.

Agencias Regionales de Desarrollo

La medida de política que mejor representa la combinación de un enfoque centrado en el territorio bajo la perspectiva de la transformación productiva para la competitividad fue la creación, en el curso del año 2007, de Agencias Regionales de Desarrollo en las 15 regiones del país. Se promueve una política de fortalecimiento de la competitividad de las regiones para que puedan impulsar sus propias estrategias y agendas de desarrollo, articulando iniciativas de fomento a la innovación e inversión pública y alentando a las empresas, institutos y universidades para participar en proyectos asociativos regionales que contaron con fondos del Fondo de Innovación para la Competitividad.

Las Agencias Regionales de Desarrollo nacen con la misión de promover el desarrollo productivo regional sustentable y contribuir a la competitividad regional. Sus objetivos son: (a) Construir participativamente una visión competitiva y sustentable del futuro de la región, participar de la identificación y priorización de encadenamientos productivos sustentables e identificar factores de entorno relevantes para la competitividad regional; (b) Construir acuerdos entre actores públicos y privados que permitan sumar y direccionar recursos públicos y privados hacia oportunidades productivas y de negocios para la región; (c) generar condiciones territoriales e institucionales favorables para el desarrollo productivo sustentable (Ropert, 2009).

Las agencias son presididas por el Intendente Regional y cuentan con un Consejo Estratégico Directivo público privado conformado por representantes del gobierno regional, de las instituciones de fomento y del sector privado.

3. Conclusiones

En este documento se ha sostenido la tesis de que la política territorial para el desarrollo de los territorios tiene un potencial de agregación de valor al proceso económico incorporando a más actores, más energía y creatividad localizada en los territorios, estimulada por el proyecto común de desarrollo territorial. Allí donde el mercado funciona a plenitud y los sectores tienen ventajas competitivas innegables, la política territorial vendrá a agregar asuntos de redistribución social y económica evitando dinámicas de diferenciación social donde los que están vinculados a los sectores competitivos despegan mientras los que no lo están se ven sumidos en el estancamiento. Estos territorios competitivos no son muchos y pueden ser dramáticamente excluyentes en materia social. Por otra parte, una gran cantidad de territorios a todo lo ancho de Chile y América Latina que son territorios de tradición rural, que cuentan con activos de diverso tipo pero que enfrentan grandes dificultades para asentar un patrón productivo y social que genere encadenamientos productivos y círculos virtuosos.

(COMPLETAR)

REFERENCIAS

Boisier, Sergio (2010). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad.* Colección Investigaciones, Mago Editores. Chile

CEPAL (2010) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.* Naciones Unidas, Santiago, Chile.

Driven, Martine (2007) *Territorios y desarrollo rural: la acción conjunta en los clusters: entre la teoría y los estudios de caso.* En Territorios Rurales. Editorial Catalonia. Chile.

Elizalde Hevia, Antonio (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local.* Serie Gestión Pública, ILPES Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Chile.

Espinoza, José y Marcel, Mario (1993). *Descentralización fiscal: el caso de Chile.* Serie política fiscal, CEPAL. Chile

Martínez, Luciano (2009). *La Dimensión Social del Territorio.* En Blog de la Prensa Rural Disponible en <http://redprensarural.com/2009/09/07/la-dimension-social-del-territorio/>

OECD (2010) Presentación en congreso Roma

Ortega Hegg, Manuel & Enriquez Villacorta, Alberto (2010) *Decentralized Cooperation in Central America and its contribution to articulation between local governments and civil society.* En Yearbook of Decentralized cooperation. Observatory for Decentralized Cooperation.

Patrick Sales Presentación en congreso Roma

Presacco, Fabián. (2009) *Descentralización regional: aprendizajes de la experiencia comparada,* en Serie de Estudios Volumen I. Calidad de la Democracia, Transparencia e Instituciones Públicas, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile

Rimisp (2009) *Consultoría para el Apoyo Metodológico y de Sistematización de los Estudios para el Fortalecimiento de la Identidad Regional.* Disponible en http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-79580_recurso_1.pdf

Ropert, María Angélica (2009). *Evolución de la Política de Desarrollo Económico Territorial en Chile: Principales Iniciativas.* Documento de Trabajo N° 56. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile

Schejtman, Alexander y Berdegué, Julio (2004). *Desarrollo Territorial Rural.* RIMISP, Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Chile