

Revista Enfoques
Universidad Central de Chile
enfoques@ucentral.cl
ISSN (Versión impresa): 0718-0241
CHILE

2007
Pablo Monje Reyes / Marcela Ferrer Lues
GOBIERNO, REGIÓN, GESTIÓN Y TERRITORIO: EL CASO DE LA REGIÓN DEL
BÍO-BÍO
Revista Enfoques, segundo semestre, número 007
Universidad Central de Chile
Santiago, Chile
pp. 149-172

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>





Gobierno, Región, Gestión y Territorio: El Caso de la Región del Bío-Bío.

Pablo Monje Reyes* - Marcela Ferrer Lues**

Resumen

Este documento presenta los resultados, para la Región de Bío Bío, del estudio “Análisis del Modelo de Gestión Regional”. El objetivo central de este estudio fue analizar el Sistema de Gestión Regional y elaborar propuestas para el mejoramiento de los procesos y mecanismos político-institucionales, incluyendo los niveles regional, provincial y comunal. Consistió en reconstruir y analizar el proceso de implementación del modelo de gestión regional, desde la priorización comunal hasta la regional. Se trató, del análisis del proceso social de toma de decisiones de inversión territorial, del rol que asumen los distintos actores en los niveles, de las relaciones que establecen entre ellos, y de los factores que facilitan y obstaculizan el proceso y sus resultados.

Palabras Claves: Gestión Regional – Instituciones – Integración – Inversión – Región Bío Bío.

Abstract

This document presents the results, for the Bío Bío region, of the “Regional Management Model Analysis” study. The central objective of this study was to analyze the Regional Management System and to elaborate proposals for the improvement of the political-institutional processes and mechanisms, including the regional, provincial and communal levels. It consisted in the reconstruction and analysis of the implementation process of the regional management model, from the communal to the regional to determine priorities. It was mainly about the analysis of the social process of territorial investment decision making, the roll assumed by different actors in the different levels, about the relationships established between them, and the factors which facilitate and obstruct the process and its results.

Keywords: Regional Management – Institutions – Integration – Investment – Region Bío Bío.

Recibido: 16 de diciembre de 2006

Aprobado: 15 de junio de 2007

* Administrador Público, Universidad de Los Lagos, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Profesor Asistente del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Investigador Asociado al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO, y miembro de Taller de Análisis del Coyuntura del Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz – ICAL Sede Santiago.

** Socióloga, Universidad de Chile. Master of Health Science, University of Toronto. Diploma en Población y Desarrollo, CEPAL – CELADE. Diploma en Salud Internacional, OPS-OMS. Profesora Asistente, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Profesora Asistente e Investigadora del Centro de Ética Aplicada de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile.

Introducción

Este documento se basa en el estudio “Análisis político-institucional del Sistema de Gestión Regional¹”, encargado por la División Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, al Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. El propósito central del estudio fue analizar el Sistema de Gestión Regional, y elaborar propuestas para el mejoramiento de los procesos y mecanismos político-institucionales, incluyendo los niveles regional, provincial y comunal.

El documento se basa en el análisis de entrevistas semi-estructuradas realizadas a actores clave del ámbito comunal, provincial y regional de la Región de Bío Bío². Esto permitió reconstruir e identificar el modelo de gestión regional; el rol de los distintos actores en las distintas etapas del proceso; las relaciones y modalidades de trabajo establecidas entre los actores en los distintos niveles; los factores que favorecen u obstaculizan estas relaciones; y la contribución de los instrumentos y metodologías existentes para potenciar el proceso, desde la perspectiva de los propios actores. El análisis consideró las semejanzas y diferencias entre sus visiones, tratando de encontrar las oportunidades y nudos críticos de su trabajo conjunto, de acuerdo a sus pertenencias institucionales.

El Sistema de Gestión Institucional Regional, analizado en este trabajo, corresponde a un diseño político-orgánico definido por la estructura jurídico-política del Estado chileno, como parte de las políticas de descentralización e institucionalización implementadas con la creación de los gobiernos regionales en Chile (Ley 19.175). Aunque el diseño define las mismas condiciones y funcionamiento para todas las regiones, el análisis revela que éstas han efectuado ajustes del modelo de gestión, para adaptarlo a su realidad concreta. En la Región del Bío Bío, el modelo se encuentra en fase de consolidación y desarrollo, avanzando centralmente en su validación técnica y socio-cultural.

El análisis identifica las fortalezas y debilidades del modelo implementado en la Región del Bío Bío. Entre las primeras, la más importante es que la región ha logrado tener un modelo de gestión territorial, desarrollado por los propios actores institucionales regionales y lo ha integrado como una política institucional de desarrollo de la institucionalidad pública de la región. Las debilidades se presentan en los marcos regulatorios propios de la institucionalidad pública nacionales que limitan los procesos de descentralización político-administrativa y la falta de definición y traspaso de competencias claras en cuanto a las funciones del Gobierno Regional, proceso en curso, pero que requiere cambio de normativa legal que hasta el día de hoy no se ha producido.

1 Los autores agradecen la participación de las personas entrevistadas, sin las cuales este estudio no hubiese sido posible.

2 El estudio incluyó también las regiones de Atacama, Metropolitana y Aysén. Los resultados de la Región de Atacama fueron publicados en Monje, P.; Ferrer, M.; y A. Surawsky (2005), “Entendiendo los modelos de gestión regional desde la perspectiva institucional”, *Revista Chilena de Administración Pública*, Vol III, No.7, 2005, ISSN 0717-6758 (pág. 131-162). Los correspondientes a Aysén fueron publicados en Monje, P. y M. Ferrer (2006), “Análisis Político-Institucional del Sistema de Gestión Regional. El caso de la Región de Aysén”, *Revista Chilena de Gobierno y Empresa*, Año 1, Primer Semestre 2006 (pág. 73-110).

Si bien las fortalezas se originan en la propia Región, las debilidades emanan del diseño estructural del sistema. En especial, la doble dependencia del Intendente (Ejecutivo Regional y representante del Gobierno Interior); la elección indirecta de los Consejeros Regionales; la falta de participación sociopolítica en las decisiones regionales de inversión; la rigidez del sistema nacional de inversiones; y la disminución significativa de fondos regionales de libre disposición. Todo esto señala que, para avanzar en la descentralización, el nivel central debe realizar cambios significativos tanto en el sub-sistema regional de representación democrática, como en los mecanismos de asignación de poder de las regiones. Sin estos cambios, inevitablemente las regiones se verán limitadas para seguir avanzando en la implementación de un modelo de gestión que, por definición, debiera ser descentralizado.

Este artículo presenta y discute los hallazgos observados en la región, comprendiendo los componentes político e institucional del sistema, desde la perspectiva de los propios actores participantes. El documento está estructurado en cuatro partes. En la primera parte se describen los aspectos centrales del estudio, incluyendo sus objetivos, metodología, las consideraciones éticas derivadas de estos y los procedimientos de análisis de la información. La segunda parte explica el enfoque teórico elaborado para el análisis, el cual recoge diversos aportes conceptuales del debate sobre la modernización y reforma del Estado. Sobre esta base, se estructura un modelo teórico para el análisis institucional de los sistemas de gestión regional, que puede ser utilizado para analizar otros sistemas institucionales, con las adaptaciones pertinentes. La tercera parte presenta los resultados para el componente político y el componente institucional del sistema de gestión regional. Por último, la cuarta parte sintetiza los principales hallazgos para cada componente y sus dimensiones, incluyendo las recomendaciones que emanan de ellas.

1. Descripción del Estudio

A continuación se describe brevemente los objetivos, metodología, consideraciones éticas y procedimientos de análisis utilizados en el estudio.

1.1. Objetivo

El objetivo del estudio fue describir y realizar propuestas en el ámbito del mejoramiento de los procesos y mecanismos político-institucionales del Sistema de Gestión Regional, incluyendo los niveles regional, provincial y comunal.

El objetivo se orienta a reconstruir y analizar el proceso de implementación del sistema de gestión regional, considerando las relaciones establecidas con los distintos actores involucrados a lo largo de dicho proceso y sus resultados, desde la priorización comunal hasta la regional. Se trata, fundamentalmente, de un análisis del proceso social de toma de decisiones de inversión territorial, del rol que asumen los distintos actores en los distintos niveles, de las relaciones que establecen entre ellos, y de los factores que facilitan y obstaculizan el proceso y sus resultados.

1.2. Metodología

Para elaborar el diseño metodológico se consideraron tres cuestiones centrales derivadas de los objetivos: a) el estudio supone un análisis de relaciones humanas en un marco institucional; b) el interés radica en contrastar el diseño teórico del proceso con la realidad de su implementación; y c) la participación de los actores en dicho proceso está mediatizada por su conciencia interna y realidad simbólica. Por ello, se utilizó una estrategia cualitativa que permitiera reconstruir las modalidades que ha asumido el proceso de instalación del sistema de gestión regional, profundizando en el tipo y grado de relación establecida entre los distintos actores, sus resultados, y los factores que facilitan y obstaculizan el proceso, desde la perspectiva de los propios actores. Para ello se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores políticos y técnicos en el nivel comunal, provincial y regional, considerados como informantes claves del proceso. Esto configuró seis niveles: regional político; regional técnico; provincial político; provincial técnico; comunal político; y comunal técnico.

Se utilizó una pauta de entrevista que permitiera reconstruir el proceso de toma de decisiones en la implementación del sistema de gestión, desde la perspectiva de los propios actores. Durante su aplicación, la pauta fue adecuada a cada actor y/o realidad específica. Las entrevistas fueron realizadas entre enero y marzo de 2005.

El estudio fue desarrollado en las regiones de Atacama, Bío Bío, Aysén y Metropolitana, en el entendido de tratar de representar, aunque no agotar, la diversidad existente a lo largo del país. En esta publicación se presentan los resultados del análisis de la Región de Bío Bío.

1.3. Consideraciones Éticas

La realización de este estudio exigió tomar medidas frente a una serie de consideraciones éticas. En particular, si bien el estudio no pretendía evaluar el Sistema de Gestión Regional, era altamente probable que las personas entrevistadas pensarán que el estudio correspondía a una evaluación de su desempeño. Estas personas tenían distintas responsabilidades en el proceso, como también una serie de relaciones jerárquicas entre sí. Esto dificulta cualquier proceso de recolección de información, y se agrava cuando el número de actores es relativamente pequeño. En estas situaciones es factible identificar a cada actor, utilizando criterios de fácil acceso como, por ejemplo, la pertenencia institucional, incluso si se toma la precaución de omitir su nombre. También puede agravarse si la entrevista se considera una actividad laboral más, que recarga su agenda de trabajo.

Además de constituir una limitación que puede incidir en la calidad y validez de la información recolectada, la situación descrita en el párrafo anterior exigió tomar una serie de precauciones, orientadas tanto a proteger las relaciones entre las distintas personas entrevistadas (que seguirían trabajando juntas, algunas en relaciones de

dependencia o subordinación), como también la calidad de la información. Las precauciones fueron las siguientes:

- Los entrevistados fueron claramente informados respecto de las características generales del estudio y sus objetivos. Se insistió en que la idea era obtener información para mejorar el proceso.
- Se solicitó a los entrevistados que otorgaran su consentimiento para grabar la entrevista, indicándoles que podían solicitar detener la grabación en cualquier momento. Las cintas han sido guardadas por el equipo de investigación.
- Al presentar citas textuales no se incluyó el nombre de quien emitió esa opinión, realizando el mayor esfuerzo por omitir cualquier información que permitiera identificar a esta persona.

1.4. Análisis de la información

Con base en la información recolectada se reconstruyó el modelo de gestión regional, el rol de los distintos actores en las distintas etapas del proceso, las relaciones y modalidades de trabajo establecidas entre los actores en los distintos niveles, los factores que favorecen u obstaculizan estas relaciones y la contribución de los instrumentos y metodologías existentes para potenciar el proceso, desde la perspectiva de los propios actores. El análisis consideró las semejanzas y diferencias entre las visiones de los distintos actores, tratando de encontrar las oportunidades y nudos críticos de su trabajo conjunto, de acuerdo a sus pertenencias institucionales.

El análisis se realizó en los niveles comunal, provincial y regional, incluyendo también un análisis transversal de estos tres niveles.

2. Enfoque Teórico para el Análisis Político–Institucional del Sistema de Gestión Regional.

El Sistema de Gestión Regional constituye un diseño institucional desarrollado en el ámbito teórico-práctico por la Sub Secretaría de Desarrollo Regional, SUBDERE, aplicando la Ley de Gobiernos Regionales y las políticas de gestión implementadas en los tres gobiernos de la concertación. El documento que sintetiza estas acciones es “El Chile descentralizado que queremos. Un proyecto de todos”, elaborado por SUBDERE en el año 2001.

Aunque el sistema se ha implementado y desarrollado en distintos niveles en las regiones del país, a la fecha de realización de este estudio (principios de 2005) no se había diseñado un modelo analítico que permitiera observar su funcionamiento. Para suplir esta carencia, elaboramos y aplicamos un enfoque teórico que permitiera analizar el sistema en términos políticos e institucionales. El resultado se presenta a continuación.

2.1. *El Sistema de Gestión Regional*

El Sistema de Gestión Regional es una construcción consciente de un sistema abierto, formado por un componente político y otro institucional o tecno-administrativo, que construye relaciones complejas, tanto intra como extra organizacionales (Perters, 1999; Boisier, 1995). Desde el **componente político**, el sistema tiene una estructura de decisiones liderada por actores institucionales regionales definidos políticamente: el Intendente, como Ejecutivo Regional, y el Consejo Regional (CORE), como órgano resolutorio y fiscalizador, expresión de la participación política indirecta de la comunidad regional.

Desde el **componente institucional**, el Sistema posee una estructura “pertinente” para su funcionamiento y logro de objetivos, que es determinada por la ley³. Esta estructura está racionalmente construida y su objetivo central es buscar el desarrollo de una región en las siguientes áreas: ordenamiento territorial; fomento de actividades productivas; desarrollo social y cultural. Para el cumplimiento de sus funciones y objetivos, la ley otorga al sistema las atribuciones necesarias e indispensables, como también define una planta de personal y recursos financieros para su operación.

En síntesis, entendemos por Sistema de Gestión Regional a aquel integrado por un componente político y uno institucional, con competencias y recursos, cuya principal característica es estar abierto al medio regional, o a su ámbito de acción territorial concreto.

3 Para analizar en profundidad la estructura y funciones del sistema de gestión regional véase Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional y la Ley N° 19.379 que fija las Plantas de Personal de los Servicios Administrativos de los Gobiernos Regionales.



Fuente: Elaboración propia.

A continuación nos referimos a los componentes político e institucional del sistema, cada uno de los cuales tiene, a su vez, varios sub-componentes que representan las dimensiones de la ejecución política e institucional del sistema.

2.1.1. El componente político del sistema de gestión regional

Entendemos por **componente político** a una parte de la estructura del Sistema de Gestión Regional, en la cual se configura el espacio de las decisiones político-administrativas de la región. En este espacio confluyen los actores regionales, provinciales y comunales, para organizar y ejecutar los procesos de decisión. Para su buen funcionamiento, el componente político debiera incluir, al menos, los siguientes elementos: articulación y coordinación administrativa de los actores; capacidad política de los actores; confianza entre los actores y en el sistema; y participación.

a) *Articulación y coordinación político-administrativa de los actores*

El Sistema de Gestión contempla la articulación y coordinación de los actores de las diferentes unidades territoriales político-administrativas y los sectores específicos. Esto se manifiesta en términos inter-territoriales (articulación vertical), intra-territoriales (articulación horizontal), inter-sectoriales (articulación sectorial), e intra-inter sectorial-territorial (articulación territorio-sector).

- Articulación Vertical

Es la capacidad de realizar el alineamiento vertical e integrar y ajustar las organizaciones a los programas (Marini & Martins, 2004) con los cuales se relacionan las distintas estructuras político-administrativas de una región. La articulación vertical es, esencialmente, una tarea de conciliación y convergencia de agenda. Con esto se busca coordinar esfuerzos de las distintas estructuras político-administrativas territoriales en la búsqueda de resultados comunes.

La articulación vertical se orienta a estructurar objetivos de desarrollo concertados entre las distintas unidades territoriales presentes en una región, lo que requiere de ajustes en los modelos de gestión regional, en términos de estrategias de desarrollo, estructuras, procesos, perfil del cuadro funcional y sistema de información (Marini & Martins, 2004). Esta articulación pretende coordinar el proceso de toma de decisiones principalmente por ajustes mutuos, y tiene gran énfasis en el uso de dispositivos de enlace (Mintzberg; 1991).

En este ámbito los actores regionales de los distintos niveles coinciden en que existe integración espacial político-administrativa entre la región, las provincias y las comunas, la cual se expresa en el modelo de gestión territorial que posee la región⁴. Las principales características de esta integración: a) los gobernadores tienen un rol de mayor influencia en las comunas más pequeñas, que requieren de mayor apoyo técnico y político; b) el Instructivo Presidencial 155 ha estimulado y validado el sistema de gestión que la región venía implementando, potenciando el rol articulador de los

4 Según información obtenida en el Sitio Web del Gobierno Regional Bío-Bío, los Territorios de Planificación corresponden a “*agrupaciones de comunas o de partes de ellas, en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos*”. Se mencionan 9 Territorios de Planificación Existentes: Comunas de la Asociación del Secano; Programa de Ordenamiento Territorial del Borde Costero; Reconversión; Áreas de Desarrollo Indígena; Provincia de Arauco; Comunas Pencopolitanas; Riego del Canal Laja Diguillín; Minero-Forestal; Asociación de Comunas del Cono Sur de Arauco. Se menciona además 4 Nuevos Territorios de Planificación, destinados a incluir territorios no contemplados en los territorios anteriores: Riego de los Ríos Perquillauquén-Ñuble-Chillán; Secano Interior de las Provincias de Concepción y Bío-Bío; Silvo-Agropecuario; Cordillera de los Andes. Es importante mencionar que, según los actores entrevistados, la Región trabaja con 9 territorios de planificación. Estos están descritos en el mismo Portal, bajo el rótulo “Gestión Territorial Integrada”, con algunos nombres y configuraciones distintas a lo descrito anteriormente. Véase: <http://www.gobiernobiobio.cl/Region>, consultado en mayo de 2005.

gobernadores y el trabajo conjunto de las comunas; c) la Gobernación interviene mediante la acción de los profesionales y del propio Gobernador, permitiendo que las propuestas de las provincias sean consensuadas desde la base y resulten, en general, aceptadas por el Ejecutivo Regional con modificaciones menores, o incluso sin ellas; d) el Sistema de Gestión ha permitido un aprendizaje colectivo, en el que los alcaldes han incorporado una visión territorial que traspasa los límites de sus comunas y que busca soluciones colectivas a problemas comunes; y e) todos los actores coinciden en que el sistema funciona en comunas pequeñas, con pocos recursos técnicos y financieros. Las comunas grandes o de mayores recursos se relacionan directamente con el GORE, y en algunos casos también con los CORE.

Del análisis se desprende que debemos reconocer la complejidad de la región, en términos de dos variables: la metropolización de la cuenca Arauco y su diversidad geo-espacial, determinada principalmente por su extensión territorial. Esto hace del Bío-Bío una región compleja para la implementación de un sistema de gestión. No obstante, las autoridades políticas y técnicas de la región han logrado instalar un modelo propio que permite la coordinación e integración territorial.

Para profundizar la articulación vertical, nudo central de la coordinación territorial de los actores, proponemos medidas en corto y mediano plazo, a saber:

- Seguir fortaleciendo la dimensión territorial del sistema de gestión, ya que se diluye entre ciertos actores institucionales, como los CORE. Ellos deben ser integrados a los procesos de funcionamiento y gestión del sistema;
- Integrar en el Sistema a los cuadros intermedios de la Administración Pública Regional. Esto es fundamental para darle continuidad al Sistema, independientemente de la permanencia de las autoridades regionales que lo han implementado;
- Realizar todos los esfuerzos necesarios para que el sistema se constituya en un modelo propio de la estructura orgánica y de funcionamiento de la región, tanto desde la perspectiva de los gestores públicos, como de la de los actores no gubernamentales.
- Crear -si no existiese-, o potenciar -si existiese- una Unidad de Estudios y Evaluación del Sistema de Gestión, que tenga a cargo dos tareas: a) detectar las necesidades de formación tecno-política de los gestores regionales y locales; y b) realizar el monitoreo y la evaluación permanente del sistema, de modo tal que sea posible observar sus fisuras e implementar medidas para su corrección inmediata.
- En las provincias no cabeceras de región (Arauco, Bío-Bío y Ñuble), se debe seguir fortaleciendo el rol de los Gobernadores como actores coordinadores e integradores de las comunas pequeñas y los territorios.

- En el caso de la Provincia de Concepción, la Gobernación se debe orientar hacia la coordinación de la Ciudad Metropolitana, en particular, la coordinación de los municipios que la integran, en áreas de planificación y desarrollo. El sentido de esta coordinación debe ser práctico y entendido, por parte de la Gobernación, como una Secretaría Ejecutiva que gestiona el Gran Concepción. En otras palabras, como si fuera un gobierno supra-comunal de coordinación e integración, en el cual los Alcaldes de las distintas comunas se coordinan y delegan la solución de los problemas comunes de ciudad (tránsito, recolección de basura, red de salud y otros) en esta Unidad Ejecutiva. Para esto se requiere la concertación de todos los alcaldes y su voluntad política de organizar una Secretaría Ejecutiva de Coordinación de la Ciudad Metropolitana, como también, delegar potestades privativas de las comunas para articular soluciones comunes sobre esta nueva dimensión geo-espacial.
- Para el caso de las comunas grandes, que no ven en las coordinaciones territoriales la solución de sus problemas, se propone que sean coordinadas por la estructura superior de la región, tanto en términos políticos como técnicos. Esta coordinación debe ser realizada por un Coordinador Regional de Gestión, quien debe coordinar la agenda regional de desarrollo con las agendas comunales de desarrollo de los municipios grandes. El objetivo es generar las sinergias necesarias para la priorización efectiva de proyectos de desarrollo local, con alto impacto en la gestión regional.

- Articulación Horizontal

Implica articular las diversas organizaciones que implementan políticas de desarrollo en una misma unidad territorial político-administrativa de la región. Trata de establecer, para cada política, una red de organizaciones circunscritas a ella en su implementación (Marini & Martins, 2004). Complementariamente, se puede afirmar que esta articulación no descansa en la distribución de poder por la línea de mando de la estructura de gestión. Corresponde, más bien, a una coordinación de órganos con distintas funciones de poder en la estructura superior de decisiones, como ocurre entre un órgano ejecutivo y uno de decisión o cuerpo colegiado (Mintzberg, 1991). Por tanto, podemos encontrar estas articulaciones entre Ejecutivo Regional – Consejo Regional a nivel de la región, y/o Alcalde – Concejo Comunal a nivel local, como también entre municipios.

Desde esta perspectiva los actores regionales otorgan cierta importancia a la articulación de los actores en un mismo territorio. Se observan prácticas institucionalizadas en los municipios, los que han internalizado la importancia de actuar colectivamente. Esta no es, sin embargo, una situación, que ocurre en todos los Territorios de Planificación y tiene problemas particulares en los distintos niveles territoriales: en la región, se visualizan ciertas dificultades en la articulación Ejecutivo Regional - CORE, que

responderían más bien a las tensiones de los campos político y técnico; en el nivel comunal, no se ha profundizado en el trabajo coordinado Alcalde - Concejo Municipal, ni con los cuerpos técnicos del Municipio, en lo que a la elaboración de la priorización de la cartera de proyectos se refiere. Tampoco se ha producido una articulación de la Comuna de Chillán en los Territorios de Planificación.

Para profundizar la articulación horizontal, proponemos desarrollar las siguientes acciones de fortalecimiento:

- Insistir en la actual estructura de los Territorios de Planificación y en la coordinación de los municipios, por medio de la integración de mecanismos de asociatividad que ya existen en nuestra legislación.
- Reflexionar sobre cómo destinar recursos regionales para la coordinación intermunicipal en las unidades de gestión territorial, instalando una masa crítica de profesionales que permita mejorar los procesos de planificación y desarrollo, y de coordinación de las inversiones en el territorio intermunicipal.
- Integrar a los Concejales Municipales y CORE en las actividades de planificación y coordinación de las inversiones en las UGT. Se debe actuar con base en la pertinencia socio-política de los Concejales y la importancia de los CORE en el proceso de decisión regional

Potenciar el trabajo y la coordinación entre el Concejo Municipal y el Alcalde, es uno de los propósitos particulares, además de la construcción de carteras de proyectos de la comuna integrada a la UGT. Por tanto, se hace necesario instruir a concejales y alcaldes en los procesos de planificación territorial en términos conceptuales y prácticos.

- Articulación Intersectorial

Es aquella coordinación y cooperación que se espera ocurra entre los distintos sectores que, si bien tienen un ámbito de acción específico, comparten un público objetivo y/o un territorio común. La intersectorialidad exige una gran consistencia lógica y operacional de las acciones de desarrollo, entre diversas entidades involucradas en los mismos territorios. Busca desarrollar una visión intersectorial sobre acciones de desarrollo, que tiene impacto sobre un territorio determinado y beneficiarios comunes.

En todos los niveles político-administrativos se valora positivamente el desarrollo de acciones intersectoriales. Sin embargo, las observaciones respecto a este tema no fueron aisladas, sino que apuntaron a la articulación sectores-territorio. Esto sugiere una internalización del sistema de gestión territorial.

- Articulación Sectorial-Territorial

Es la coordinación, integración y convergencia que ocurre entre los sectores que gestionan políticas de desarrollo de una misma cartera (por ejemplo, SAG, INDAP y CONAF, todas pertenecientes al Ministerio de Agricultura), y las distintas unidades políticas administrativas territoriales, a saber, Gobierno Regional, Gobernación Provincial y Municipio. Esta articulación se refiere a cómo los sectores se coordinan e integran con los territorios específicos, y cómo estos últimos orientan sus esfuerzos de articulación en el mismo sentido. Trata de evitar la fragmentación sectorial de las políticas públicas con impacto territorial. Su principal estrategia es reconocer los mecanismos causales de la fragmentación (Martins, 2004), para posteriormente proceder al desarrollo de mecanismos de coordinación, integración y convergencia de los sectores. Es posible implementar también esa estrategia para mejorar los procesos de articulación intersectorial.

Los actores reconocen que aunque existen algunas experiencias, la articulación sectorial-territorial no se ha instalado global y permanentemente como práctica de gestión. Es importante destacar, sin embargo, que las UGT fueron concebidas precisamente para producir esta articulación. También, que existe consenso entre los actores respecto de que: a) la perspectiva sectorial no contribuye al desarrollo de la región como unidad, sino que satisface las metas del gobierno central; y b) la independencia entre la SERPLAC y el GORE dificulta y burocratiza la integración.

Los resultados de las experiencias de articulación sector-territorio han dependido del sector y del tema específico que se trate, y de si este tema tiene cabida en algún programa sectorial. En otras palabras, los sectores se vinculan con el territorio si su oferta de programas contempla esta participación (por ejemplo, pavimentos participativos o vivienda social). De la misma forma, los territorios se vinculan con los sectores si visualizan que su demanda puede ser satisfecha por programas sectoriales. Esto es obvio, pues se ajusta a la definición formal del proceso y la regulación presupuestaria de los fondos regionales. Sin embargo, esta práctica formal debilita la articulación territorio-sectores, por dos razones. Primero, porque descansa en que los sectores buscan asignar su oferta sin importar su distribución territorial. Segundo, porque la integración de los territorios depende de su mayor o menor habilidad e información para captar esta oferta. Esto limita la integración igualitaria entre los sectores y los distintos territorios, y dificulta tanto la intersectorialidad para abordar los problemas del territorio, como la coordinación sectorial de las acciones para resolverlos.

Recomendamos fortalecer la coordinación intersectorial en términos políticos, por medio del Gabinete Regional Ampliado. Las acciones necesarias son: a) articular el trabajo de los sectores según los territorios de planificación definidos por la autoridad regional; b) coordinar la oferta de los servicios según la demanda territorial de las UGT; c) integrar los sectores a partir de la demanda de los beneficiarios que habitan

en las UGT; y d) capacitar a los funcionarios de los servicios públicos regionales sobre el objetivo y funcionamiento de los territorios de planificación.

b) Capacidad Política de los Actores

La capacidad política de los actores refiere a los conocimientos, habilidades y competencias que les permiten visualizar y potenciar distintas herramientas políticas y de gestión para la implementación del Sistema de Gestión. Esto se expresa, al menos, en tres ámbitos principales: Capacidad para la generación y articulación de redes; Influencia sobre las decisiones tomadas, tanto en el proceso como en el resultado final; y Liderazgo.

- Capacidad para la generación y articulación de redes

Es la capacidad que tienen los gestores y líderes regionales y locales, para emprender la creación y articulación de redes de gestión orientadas al logro de sus objetivos de desarrollo, en el plano territorial en el cual se desenvuelven. El concepto de redes corresponde a un nudo de relaciones entre actores que se benefician al pertenecer a ellas (Muñoz; 1997, Castells; 1999), que se hacen presentes en las interacciones existentes entre las estructuras territoriales, políticas y grupos de interés privado (Peters; 1999). Estas interacciones son importantes, ya que aumentan la información de los actores del proceso de decisión.

Las redes suponen cooperación y capacidad de acuerdo entre los actores, tanto durante el proceso, como en la toma de decisiones finales (Putnam, 1994). No obstante, la generación de redes no garantiza la ausencia de conflicto. Por el contrario, es posible encontrar acciones de contraposición entre una o más redes sobre un mismo eje de desarrollo. Un ejemplo es el caso de la muerte de los cisnes en el Santuario del Río Cruces en Valdivia, ocurrida durante el año 2005, en el que se observaron dos grupos de acciones contrapuestas. Por un lado, las acciones de presión de la comunidad Valdiviana organizada. Por otro, las acciones de la empresa sindicada como responsable del daño ambiental.

Desde la perspectiva de los actores, las redes dependen estructuralmente del ordenamiento jurídico y son importantes para el trabajo inter-institucional. Se observa trabajo en red por parte de los servicios públicos, lo que se ha potenciado por la instalación de las UGT. Para potenciar el trabajo en red, sin embargo, es necesario un cambio de cultura en los organismos públicos, que potencie esta herramienta como instrumento de gestión. Por ello, recomendamos iniciar un proceso de cambio cultural en los servicios públicos, capacitando a directivos y funcionarios en gestión de redes.

Recomendamos, además, desarrollar un reglamento regional que permita ordenar y articular a los sectores en forma de red, cuando ejecuten acciones directas en los territorios. Asimismo, es imprescindible que este reglamento delegue responsabilidades,

funciones y recursos regionales para el funcionamiento de las coordinaciones de las UGT, como principales pilares de la gestión en red de la región.

- Influencia sobre las decisiones

La definimos como la capacidad de los actores de realizar acciones en las cuales se potencia el desarrollo de una idea, de un objetivo o de un beneficio, es decir, “lograr que una persona distinta a uno, haga por uno lo que uno desea” (Bobbio, et al. 1999), para la comunidad o área territorial. Representa la capacidad de los actores para influir tanto en el proceso, como en el resultado final. Claramente, esto se concatena con la capacidad de generar y articular redes que contengan en sí mismas la capacidad de influir en las decisiones de los actores.

Los actores reconocen la necesidad de realizar acciones de influencia sobre quienes toman las decisiones finales, es decir, el Ejecutivo Regional y el CORE. Otorgan mayor importancia al rol del CORE en los niveles intermedios de decisión, respondiendo en primer lugar, a sus electores de la provincia.

El “lobby” es conceptualizado como una forma más de “*hacer política*”: los actores consideran que influir en las decisiones es una práctica legítima dentro del sistema. Sin embargo, en el nivel comunal, el lobby tiende a verse en términos más negativos, pues el predominio de criterios políticos por sobre los técnicos afecta directamente a los habitantes de la comuna. La constatación de la importancia de los factores políticos ha llevado al municipio a cambiar sus estrategias para la obtención de recursos, donde el Alcalde ha tenido que comenzar a jugar un rol más activo. Por tanto, las acciones de influencia no son generalizadas ni espontáneas, sino que dependen del conocimiento del sistema de gestión regional.

Es necesario avanzar con más fuerza y rapidez en la consolidación del modelo de gestión que posee la región. Así será posible transparentar los procesos de decisión, como también aminorar los procesos de influencia que distorsionan los procesos de decisión, tal como perciben, particularmente, los actores locales.

- Liderazgo

Lo entendemos como la capacidad propia de una persona o de una institución para conducir, coordinar e integrar a otros a un proceso de decisión. Utilizaremos la tipificación weberiana de liderazgo desde la perspectiva de las fuentes de legitimidad: el poder legal, propio de los Estados burocráticos, con leyes que mandan, permiten o prohíben, donde tales mandatos estarían por encima de los individuos que los ejercen; el poder tradicional, basado en caracteres sacros o en una autoridad heredada y/o patriarcal que por principio no se cuestiona; y el poder carismático, basado en una situación casi afectiva a la persona de un jefe, que descansa en sus aptitudes y características de personalidad individual (Weber, 1997 edición).

Los actores reconocen que el buen funcionamiento del sistema de gestión y sus resultados dependen del liderazgo en los distintos niveles. En particular, los liderazgos políticos son vistos como clave. Por ello, se afirma que gran parte del éxito ha obedecido al liderazgo del Intendente José Tohá (2000 – 2006), actualmente la Intendenta es M. Soledad Tohá. Se reconoce, no obstante que las debilidades de liderazgo radican en los CORE y los alcaldes. Al respecto es importante recordar que la estandarización de procesos y herramientas disminuye positivamente la influencia de los líderes, cuestión que debiera ser atendida en la Región, especialmente en relación a los CORE y los alcaldes.

Recomendamos fortalecer el liderazgo de los Consejeros Regionales y Alcaldes, por medio de la capacitación en áreas claves del modelo de gestión regional. Complementariamente, se debiera realizar un diagnóstico de necesidades de formación de los equipos de apoyo de los alcaldes y CORE, con el objeto de proceder a entregarles los cursos de capacitación que se determinen en dicho diagnóstico.

c) Confianza

Un elemento clave para el funcionamiento del Sistema de Gestión Regional es la confianza, tanto entre los actores, como de los actores en el sistema (confianza en sí y confianza para sí). Por ello, es importante considerar la percepción de los actores respecto de la existencia de confianza, como también de los facilitadores y obstaculizadores de ella.

La confianza es un elemento intangible que se produce entre los actores. Significa que un actor cree en las acciones de otro actor, en términos de los resultados esperados por el primero. Significa también la capacidad de un actor para creer y reaccionar frente a los argumentos que esgrime otro, y cambiar sus posiciones en pro de un resultado tangible y racionalmente esperable (Putman, 1994). La confianza entre los actores se fortalece cuando los resultados han sido producto de un proceso transparente y normado, lo que le otorga legitimidad al sistema de gestión. Se debilita cuando los resultados están sujetos a procesos poco normados y los actores perciben arbitrariedad en el proceso, como también en las decisiones que responden a la autoridad legal, o que tienen excesiva permeabilidad a los grupos de presión. Como resultado, pierden legitimidad los procedimientos, los resultados y, finalmente, el sistema de gestión en su globalidad. Pasamos entonces a un proceso inverso: de desconfianza y desarticulación del Sistema de Gestión, porque los actores permanentemente lo critican y deslegitiman.

Los actores manifiestan que existe confianza al interior del sistema. Sin embargo, se observan ciertas discrepancias entre los actores políticos y técnicos: los primeros tienden a visualizar la confianza como descansando en el cumplimiento de los acuerdos políticos, en tanto los segundos señalan que la preeminencia de criterios políticos debilita la confianza en el sistema.

Los actores reconocen que la transparencia de la información como el desarrollo de relaciones de camaradería son mecanismos que permiten fortalecer la confianza. A nivel comunal se señala también la necesidad de transparentar los criterios políticos que inciden en la decisión final, de modo tal de hacer evidente cuándo un proyecto es aprobado sobre la base de criterios técnicos y cuándo es aprobado sobre criterios políticos. Si bien operacionalizar los criterios políticos es una tarea difícil, es posible comenzar, al menos, por justificar explícitamente la priorización, incluyendo los criterios políticos y técnicos utilizados.

Recomendamos fortalecer las acciones colectivas de los distintos actores regionales que intervienen en el sistema de gestión regional. La confianza en el liderazgo debe ser apoyada por el fortalecimiento de la capacidad técnica de gestión del mismo. Para esto se debe elaborar un inventario de las competencias profesionales que debe tener el sistema, y determinar las brechas de competencia para el desempeño de sus funciones, para luego intervenir sobre ellas formando y especializando al personal. También, articular e integrar a los distintos actores del sistema en un modelo de gestión cooperativo y no competitivo, en el cual es vital la coordinación y cooperación de los actores para maximizar los resultados, logros e impactos del sistema de gestión regional en los territorios de planificación. Esto debe ser parte de una propuesta de formación integrada para los distintos actores que intervienen en el sistema.

d) Participación

Entendemos la participación, en términos generales, como la acción colectiva de los actores sociales e institucionales de integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública (Lechner, 1991; Zimmerman, 1992; Mouffe, 1992; Cunill, 1997; Bobbio et al., 1999), en las esferas territoriales específicas. Al interior del Sistema de Gestión, la participación ocurre en dos ámbitos: el institucional y el de las organizaciones sociales y políticas.

- Participación Institucional

Es la acción colectiva de las instituciones regionales, provinciales y comunales, para involucrarse en el proceso y la toma de decisiones finales. Sus características dependen, principalmente, de la capacidad institucional del Sistema de Gestión de convocar, solicitar y articular la participación de los sectores y servicios en decisiones públicas que tienen impacto territorial.

Los actores valoran positivamente la participación institucional en los distintos niveles del proceso. Se reconoce que ha habido avances en la participación de los gobernadores, de los municipios y en el trabajo intersectorial en los distintos territorios. Sin embargo, se afirma que aún existe déficit, lo que responde principalmente a las lógicas

de funcionamiento tanto del propio sistema de gestión, como del sector público en su conjunto.

Los actores manifiestan que queda mucho por hacer en distintos niveles. Primero, participación en las decisiones de inversión como región, puesto que el marco de las decisiones está definido a nivel central: se define “dónde” gastar y no en “qué” gastar. Segundo, vencer las resistencias de la cultura institucional de la administración pública, que privilegia el trabajo sectorial y compartimentalizado. Por último, aumentar la participación de las comunas en las decisiones de inversión regional.

Aunque los actores afirman que la participación de las comunas ha aumentado levemente en el último tiempo, piensan que su aumento pasa por potenciar el trabajo conjunto en los distintos Territorios de Planificación, instancia en la cual las comunas grandes y de mayores recursos tienen una menor participación. Esto sugiere revisar la lógica y aplicabilidad de los Territorios de Planificación para estas comunas.

- Participación de las organizaciones sociales y políticas

Es la acción colectiva de las distintas organizaciones sociales y políticas para integrarse, proponer, controlar y evaluar críticamente los procesos de decisión pública (Lechner, 1991; Zimmerman, 1992; Mouffe, 1992; Cunill, 1997; Bobbio et al., 1999) sobre cuestiones que son importantes para ellos (Held, 1993). Se expresa en términos de intervención directa o delegada en las decisiones de política pública. En nuestra realidad institucional, la participación de las organizaciones sociales y políticas está determinada por los espacios y canales de deliberación colectiva a nivel regional, provincial y local.

2.1.2. El componente institucional del sistema de gestión regional

Entendemos la dimensión institucional como el otro componente del Sistema de Gestión Regional, en el cual se apoya la estructura decisional político-administrativa. Para ello utiliza las normas y los instrumentos de planificación y gestión, léase Estrategia Regional de Desarrollo (ERD); Presupuesto Regional; Sistema Nacional de Inversiones (SNI), entre otros. Desde la perspectiva de análisis del Sistema de Gestión Regional, lo que interesa no son estos instrumentos en sí mismos, sino el grado en que son conocidos e implementados por los actores correspondientes, como las particularidades de su aplicación en tanto particularidades del sistema.

Los actores valoran positivamente la participación de las organizaciones sociales y políticas en las distintas instancias del sistema de gestión. Afirman que es necesario aumentarla en todas las etapas del proceso, pero al mismo tiempo reconocen que el sector público carece de metodologías y herramientas para hacerlo.

Los actores técnicos tienen mayores reticencias a incorporar la participación sociopolítica que los actores políticos, si bien en ambos se observa una tendencia a quedarse más en el nivel de discurso que en el de acción, lo que podría responder a la carencia de metodologías para enfrentarla. Los actores regionales reconocen que la participación ciudadana en los distintos niveles es una deuda que el sistema debe saldar. Sin embargo, trasladan esa responsabilidad a los municipios, subrayando que es papel de éstos el fomento de la participación.

Se reconoce que existe cierta participación en el ámbito local, pero ésta es más bien de tipo instrumental y resultado de las exigencias del sistema, que obliga a la validación de los proyectos por parte de las comunidades. El mismo sistema tendría un problema de fondo mayor, referido a la autonomía de la región para participar en la toma de decisiones de inversión, pues el ámbito de decisiones está definido en el nivel central.

De todo lo anterior se desprende la necesidad de establecer lineamientos claros no sólo para responder a las prioridades de la comunidad, sino también para poder explicar los resultados finales en el nivel de los Territorios de Planificación y de la región en su conjunto. Sobre todo, el fortalecimiento de la participación de las organizaciones sociales y políticas en el sistema de gestión debiera partir por explicar a la comunidad en qué consiste este sistema de gestión.

Para fortalecer la participación sociopolítica en el sistema, recomendamos:

- Definir, por parte de la región, en qué momento y oportunidad corresponde la participación de la comunidad en el sistema de gestión regional.
- Construir los métodos de participación, con el objeto de que sea eficaz y oportuna, y que no sirva sólo para validar el modelo.

Si no existiera la capacidad de crear tales métodos, se propone desarrollar formación en el área, con el fin de que la región logre construir el proceso en forma endógena y no sea una intervención de terceros, quienes actúan en un momento determinado, corriendo el riesgo de no dejar capacidades instaladas para que la región lleve a cabo un proceso circular y permanente. Esto debe ser entendido como una experiencia pionera de participación de la comunidad regional. Por tanto, los niveles de éxito en una primera etapa deben ser conservadores, ya que la posibilidad de error es alta. Sin embargo, el error puede ir disminuyendo producto de la experiencia acumulada, por lo que es necesario que tales experiencias sean permanentemente monitoreadas y evaluadas.

a) Conocimiento y aplicación de normas e instrumentos

Un aspecto importante para el éxito del Sistema es la capacidad técnica de los actores, tanto en el conocimiento de normas e instrumentos, como en su utilización para la gestión. Las particularidades de la utilización y entendimiento de esta dimensión con-

figuran la construcción del poder racional-legal (Weber, 1997 edición) del Sistema de Gestión Regional. Por ello, es importante considerar la percepción de los actores en el uso de las normas legales que sustentan el aparato político administrativo de gestión. También, su percepción respecto de la aplicabilidad y utilidad de la legislación y la normativa vigente. La idea central es visualizar cómo los actores se refieren a la utilidad de la normativa vigente vinculada al logro de sus objetivos y funciones. Es también entender cuál es el valor crítico que le dan a la normativa, y si esta les permite ordenar y mejorar sus procesos de gestión regional. Para ello, es clave examinar la utilización de la legislación y normativa vigente en sus aspectos tecno-administrativos, como también el manejo conceptual de los actores institucionales del sistema de gestión.

En cuanto a los instrumentos de gestión, es necesario considerar la percepción de uso de las herramientas de planificación y gestión regional, como de programación de inversiones, establecidos por la normativa vigente en las distintas unidades territoriales: la región, provincia o comuna. También, la capacidad de creación y utilización de otros instrumentos legales para el funcionamiento del sistema de gestión regional, en particular, la creación de algún tipo de reglamento que sustente las herramientas que se han desarrollado en la misma región.

Los actores conocen distintos instrumentos legales y de gestión en los distintos niveles del sistema. Pocos actores ven alguna utilidad en el Instructivo Presidencial 155, puesto que el sistema de gestión en la región se adelantó a éste, mediante la creación de los Territorios de Planificación. En cierta forma, el Instructivo 155 vendría a reforzar su propio modelo de gestión, el que contempla Directorios Provinciales presididos por el Gobernador, los cuales agruparían los Territorios de Planificación que componen la Provincia. Los nudos críticos enunciados por los actores se relacionan con los instrumentos de programación de inversiones.

Los actores del nivel regional político manifiestan que el sistema de gestión funciona bien en términos globales, si bien reconocen ciertas tensiones entre los ámbitos político y técnico. En este mismo nivel, existe cierto consenso respecto de que el sistema se ha instalado de arriba hacia abajo. Aún falta integración y conocimiento en todos los niveles, especialmente en los niveles locales. Además, los actores señalan que las posibilidades de la región de incidir en las decisiones de inversión han sido cada vez más restringidas por el nivel central.

En el nivel regional técnico los actores destacan que el sistema de gestión se ha institucionalizado, lo que permitirá que el sistema se mantenga y profundice con el tiempo. Aunque afirman que el sistema se ha instalado independientemente de los liderazgos regionales, manifiestan la necesidad de capacitar tanto a los CORE, como a los alcaldes y concejales sobre el funcionamiento del sistema, de modo tal de mejorar su funcionamiento.

Respecto de los instrumentos, se menciona la utilización del FNDR como un instrumento que permite atraer recursos de otros sectores, mediante el establecimiento de

convenios de programación que les permiten trabajar con un horizonte de más largo plazo. Se señala que el Instructivo Presidencial 155 ha reforzado el sistema de gestión de la Región. Además, han creado la “Agenda Bío-Bío”, que emula a la Agenda Pro-Crecimiento y que ha sido elaborada para buscar consensos entre los actores públicos y privados de la Región.

Respecto de las observaciones críticas de los instrumentos y herramientas del sistema, los actores regionales técnicos coinciden con los actores políticos en las limitaciones del FNDR, destacando la necesidad de aumentar los fondos de libre disposición, para que éste pueda ser utilizado efectivamente como un instrumento de la estrategia de desarrollo regional. Se señala también la necesidad de adaptar los actuales instrumentos para el trabajo transversal y territorial puesto que los instrumentos disponibles responden sólo a una lógica sectorial.

En el nivel comunal, los actores manifiestan desconocer los criterios que utiliza el GORE y el CORE para la priorización de los proyectos. Dudan que el procedimiento sea estandarizado u obedezca a criterios técnicos, lo que ven en términos negativos. Señalan que una dificultad importante en el sistema es el tiempo que transcurre entre el momento en que el proyecto es aprobado y el momento en que recibe la asignación presupuestaria. En muchos casos este tiempo es considerable, lo que puede implicar que los costos proyectados sean menores que los reales, o que las necesidades que dieron origen al proyecto hayan cambiado. Esto no sólo perjudica la implementación del proyecto, sino que también fractura las relaciones del municipio con la comunidad.

b) Particularidades del Sistema

Desde la perspectiva sistémica estructural–funcionalista (Parsons, 1966), el Sistema de Gestión Regional tiene particularidades que lo diferencian de otras regiones, a partir de la percepción y manejo de los actores de su propio sistema y su capacidad de comparación con respecto a otras regiones. Esto incide en las posibilidades y formas de institucionalización del sistema.

Los actores señalan que la gran particularidad de su sistema de gestión es haber diseñado e implementado un sistema distinto al resto de las regiones del país. Este sistema se basa en la definición de Territorios de Planificación, o UGT, que combina comunas con similares vocaciones productivas, identidades culturales e históricas, u organizaciones pre-existentes.

Desde la perspectiva de los actores, el sistema es fruto de trabajo técnico y acuerdos técnico-políticos, los que se han logrado en parte gracias a una correcta conducción y liderazgo del Intendente Tohá. En el largo plazo, se espera que los territorios dejen de ser más que instrumentos de gestión y puedan incluso reemplazar la actual división política administrativa de las provincias, la que es calificada por los actores como artificial y carente de una identidad histórica y productiva que permita definir e im-

plementar estrategias de desarrollo. En esto ya están trabajando, tarea que implicará, entre otras cosas, revisar las definiciones de los actuales territorios.

Otro de los desafíos será, también, definir la inserción de las comunas grandes en los territorios, resolviendo la crítica que plantea que el sistema funciona muy bien para las comunas pequeñas, con escasos recursos humanos y financieros, pero no funciona para las comunas de mayores recursos.

Síntesis y Conclusiones

En síntesis, el modelo de gestión regional de la Región del Bío Bío, tiene un alto grado de consolidación en cuanto al uso del territorio como una variable de gestión. La subdivisión territorial de su modelo permite integrar los elementos de coordinación interinstitucional y vincular de mejor manera a los servicios públicos regionales con las problemáticas de desarrollo de la región que, de una u otra manera, son definidas por los actores regionales ubicados en su territorio específico de desarrollo.

Se releva que la utilización de la variable territorio es un acierto para mejorar la capacidad de gestión del Gobierno Regional. Sin embargo, no es el único factor que determina el éxito de la experiencia del Bío Bío. Existen otros factores igualmente relevantes, como son el liderazgo de la autoridad regional y la comprensión del modelo por parte de las direcciones regionales de los servicios. No obstante, se debe recordar que este modelo ha ido madurando en el marco legal preexistente, el cual presenta un importante entramado que apunta a una desconcentración de funciones operativo-administrativas, tal como lo constatan los propios actores. Esto impediría avanzar en el perfeccionamiento del modelo de gestión, por falta de competencias descentralizadas de carácter político-administrativo, que permitan el diseño y la gestión real y efectiva de las políticas de desarrollo para la región. Por lo tanto, es imprescindible desarrollar un nuevo marco legal para la descentralización de competencias efectivas.

En la misma línea argumental, junto a la falta de formación de los actores institucionales para el diseño y gestión de políticas de desarrollo regional, se encuentra la carencia de un modelo metodológico que integre a lo menos cuatro aspectos centrales para fortalecer el modelo de gestión territorial de la región, a saber: i) la pertinencia cultural del modelo según la estructura intercultural de la región, que en esta región es diversa; ii) la necesaria planificación del uso del territorio regional, según sus especificidades productivas y socio-culturales; iii) requerimiento de tener un marco normativo de carácter político-administrativo para el funcionamiento de áreas metropolitanas que en la región es de real importancia en el caso del "Pencopolitano" y, por último, iv) la formación y capacitación de los actores institucionales públicos (funcionarios) en métodos participativos de gestión que permitan fortalecer el modelo de gestión, pero que, a la vez, le otorguen mayor legitimidad socio-cultural por parte de los actores regionales.

Quizá implementadas las medidas propuestas, se logre un mayor avance en el desarrollo de gestión. Sin embargo, no se podrá sustentar como un modelo perfecto y acabado, por dos razones importantes: i) los modelos de gestión son por definición permanentemente perfectibles, porque dependen directamente de la capacidad de desarrollo de las sociedades. En este caso, si se logra avances en su perfeccionamiento, es evidente que nacerán nuevos requerimientos que hoy en día no se perciben; y ii) el perfeccionamiento de un modelo de gestión depende también de una relación de carácter epistemológico propio de las ciencias sociales, que se enmarca en la relación sujeto–objeto, la cual es dinámica por naturaleza. La adecuada comprensión de esta relación determina y facilita la pertinencia sociocultural de un modelo de gestión.

Esta relación epistemológica siempre debe estar presente en las definiciones de política, ya que permite tener claridad sobre cómo intervenir, en forma pertinente y adecuada, según los actores socio-políticos y culturales involucrados. Aunque es una afirmación con un alto grado de generalización, se sustenta en la observación de las prácticas de intervención de los actores institucionales. Tales prácticas muestran poca claridad sobre este tipo de relaciones epistémicas que poseen las organizaciones humanas, y que las ciencias sociales han logrado interpretar y desarrollar soluciones prácticas. Como es el caso de la implementación de los sistemas de planificación participativa, en donde los representantes de las organizaciones sociales, en el sentido amplio, son sujetos de diseño, implementación, control y evaluación de las políticas de desarrollo regional y, por tanto, del destino de su proyecto de región.

Referencias

- BOBBIO, Norberto (et. Al), *Diccionario de Política*; Editorial Siglo XXI editores; Madrid, España. 1999.
- CASTELLS, Manuel, *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red*; Editorial Siglo XXI editores; Madrid, España, 1999.
- CUNILL, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de Gestión Pública y Representación Social*; CLAD; Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela. 1997.
- HELD, David, *Modelos de democracia*; Editorial Alianza Universidad; Madrid, España, 1993.
- LECHNER, Norbert, “El ciudadano y la noción de lo público”, en *Leviatán: Revista de Hechos e Ideas*, N° 43 / 44, Madrid, España, 1991.
- MARINI, Caio, y MARTINS, Humberto, *Um governo matricial: estruturas em rede para gestão de resultados de desenvolvimento*; IX Congreso Internacional del CLAD; Madrid España. 2004.
- MARTINS, Humberto, *Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação*; IX Congreso Internacional del CLAD; Madrid, España. 2004.
- MINTZBERG, Henry, *Diseño de organizaciones eficientes*; Editorial El Ateneo; Buenos Aires, Argentina (Re-edición de 1991).
- MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo Político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*; Editorial Paidós; Buenos Aires, Argentina. 1992.
- MUÑOZ, Oscar, “El desarrollo tecnológico como objetivo estratégico”, en Muñoz, Oscar, Editor, *Políticas Públicas para un desarrollo competitivo*; Editorial Universidad de Santiago, Instituto de Estudios Avanzados; Santiago de Chile. 1997.
- PALMA, Diego, “Las dificultades y desafíos de la descentralización”, en SALAZAR, Gabriel y BENÍTEZ Jorge (compiladores), *Autonomía, Espacio y Gestión. El municipio cercenado*, Colección Sin Norte, Serie Punto de Fuga, Universidad ARCIS, Ediciones LOM, Santiago de Chile, 1997.
- RACZYNSKI, Dagmar y SERRANO, Claudia, “*Descentralización: Nudos Críticos*”, CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo S.A., Santiago de Chile. 2001.
- PARSONS, Talcott, *El Sistema Social*. Ediciones de la Revista de Occidente, Biblioteca de Política y Sociología, Madrid, 1966.

PETERS, Guy, *La Política de la Burocracia*; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.; Editorial Fondo de Cultura Económica; Ciudad de México, México, 1999.

PUTNAM, Robert, *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*”; Editorial Galac; Caracas, Venezuela. 1994.

SUBDERE, *El Chile Descentralizado que queremos. Un proyecto de todos*. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago. 2001.

SUBDERE, *Algunos criterios para la definición de las competencias de los niveles nacional, regional y local de la Administración del Estado*. Serie de Estudios N° 4 Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Santiago. 2003.

SUBDERE, *Fuentes de Recursos para el Desarrollo Regional y Local*”. Documento de trabajo N°30. Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo,. Santiago. 2004.

WEBER, Max, *Economía y Sociedad*; Editorial Fondo de Cultura Económica; Ciudad de México; México (Re-edición de 1997).

ZIMMERMAN, Joseph, *Democracia participativa: el resurgimiento del populismo*; Limusa; Grupo Noriega Editores, Ciudad de México, México, 1992.

Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.