Gobiernos subnacionales: elementos para un modelo de planificación prospectivo del territorio basado en resultados"[1]

Dr. Carlos Haefner [2]

"Vivir bajo condiciones de incertidumbre abrumadora y capaz de perpetuarse a sí misma constituye una experiencia completamente diferente a la de una vida subordinada a la tarea de construcción de la identidad y vivida en un mundo empeñado en construir un orden"
Zygmunt Bauman (2001)

I. Modernización subnacional y Desarrollo endógeno

Los tiempos recientes han sido particularmente radicales en cambios y situaciones no previstas para los analistas sociales; algunas de esas transformaciones han multiplicado los procesos de complejización y diferenciación de los sistemas sociales y han tensionado a las Ciencias Sociales a comprenderlos y dar un nivel de respuestas plausibles, urgentes y novedosas, como afirma Beck (1998) se presenta "Una radicalización de la modernidad que quiebra las premisas y contornos de la sociedad industrial y que abre vías a una modernidad distinta".

No hay aspecto de la vida societal que este inmune a grandes transformaciones, particularmente visibles son los cambios en las instituciones modernas tradicionales; tales como trabajo, familia, pareja, género, democracia, Estado, sociedad civil, partidos políticos, entre otros que están impactando las condiciones de vida de la gente, en su manera de vivir y pensar su futuro. Cambios y transformaciones que han tenido un gran impacto en los países, los territorios y, por cierto, en la vida cotidiana de las personas.

---

[1] Artículo publicado en la Revista Chilena de Estudios Regionales, , Año 2, Nº 1, p.p.97 -110, ISSN 0718-8064, 2010, Chile

[2] Dr. en Ciencias Sociales – Sociología- , Profesor Titular Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Carrera de Administración Pública, Universidad de Valparaíso. Docente de Administración Municipal, Regional y Modernización del Estado, campus Santiago. Correo: carlos.haefner@uv.cl

Se han precipitado muchas lecturas para dar cuenta de dichos cambios que, en general, se sintetizan bajo el concepto de globalización. No obstante, la complejidad observada en los sistemas sociales ha permitido el desarrollo de modelos interpretativos que nos hablan de sociedades del riesgo, modernización reflexiva, sociedad digital, entre otros. Desde cualquiera de estas ópticas , los movimientos de la sociedad global hace que "*lo que parecía un caleidoscopio inteligible, en el ámbito de la nación aparece como un caleidoscopio diferente, nuevo, sorprendente, enloquecido, en el cual se observan formas, colores, sonidos y movimientos insospechados, desconocidos*" (Ianni, 1999: 38).

Esta Globalización es un complejísimo fenómeno multicausal y multidimensional que implica una perceptible pérdida de fronteras del quehacer cotidiano que modifica la vida entera y que fuerza a todos a adaptarnos y a responder y que como señala Giddens (2000: 23) constituye un proceso sumamente contradictorio, el cual "no debe entenderse tan solo como un concepto económico ni como un simple desarrollo del sistema mundial o como un desarrollo puramente de instituciones mundiales a gran escala… no va en una sola dirección. En algunos casos genera solidaridades, en otros destruye. Tiene consecuencias muy distintas según sea la ubicación geográfica mundial de que se trate… genera algunas formas nuevas de integración que coexisten con formas nuevas de fragmentación".

Desde la década de los ochenta, comenzaron a surgir aportes derivados del análisis de los efectos territoriales de los procesos de globalización y reestructuración económica, unidos a la llamada revolución científico-técnica y los avances en la informática y las comunicaciones. Desde esos sucesos se plantea la emergencia de una fase de fase de reestructuración tecnológica y organizativa que afecta tanto a las formas de producción y gestión empresarial, como a la propia naturaleza del Estado y regulación socioinstitucional.

Antonio Vázquez Barquero (1999) ha afirmado que, en tiempos de globalización, el desarrollo pasa a tener una fuerte connotación territorial y

adquiere características de proceso endógeno cuando es pensado, planificado, promovido e inducido por los actores comprometidos con el medio local.

En este escenario, la relación desarrollo territorial, planificación subnacional y descentralización ha entrado en los últimos años en complejo proceso de revisión, tanto en sus concepciones teóricas como en lo concerniente a las experiencias que a partir de dichos planteamientos se han implementado en América Latina.

En el marco de dichos perspectivismos las críticas a los procesos de planificación y formulación de políticas públicas formuladas desde un eje centralizado han sido amplias y severas; especialmente cuando, por un lado, los procesos modernizadores del Estado se han enfocado en los gobiernos democráticos a descentralizar política y administrativamente los países y, por otro, los efectos colaterales de globalización y su modelo de desarrollo se hacen sentir en forma excluyente y asimétrica en los territorios y, en consecuencia, se requiere de un fortalecimiento integral de los gobiernos subnacionales.

Las abiertas críticas a la plausibilidad que tendría hoy una planificación del desarrollo territorial de corte centralista, permiten abrir paso a nuevas perspectivas que enfatizan la necesidad imperiosa de instalar una cultura planificadora descentralizada, prospectiva y participativa que permita sustentar los procesos de gobernanza requeridos para los tiempos actuales y, por cierto, llegar a configurar un enfoque integrado del desarrollo territorial que permita lograr alcanzar niveles importantes de cohesión social.

Actualmente hay coincidencia en los enfoques respecto de las tendencias a la *lugarización* como una reacción natural y necesaria frente al proceso de globalización, es decir, de la valorización de factores de desarrollo endógenos en cada territorio como condición necesaria para hacer viable su inserción en la economía mundial.

En consecuencia, esta suerte de *glocalización* (Robertson, 1995) entendida como la confluencia de tendencias globales con efectos locales, abre nuevos debates y desafíos, como la necesidad de construir una nueva institucionalidad local para enfrentar las complejidades y efectos colaterales – de dichos procesos globales en los territorios.

Ha comenzado a tomar fuerza la idea de que los procesos de cambio en los ámbitos político, económico y social, adquieren significación sólo cuando reconocen las particularidades del territorio en que se verifican. Como afirmara Garafoli (1995) el "Desarrollo endógeno significa, en efecto, la capacidad para transformar el sistema socio-económico; la habilidad para reaccionar a los desafíos externos; la promoción de aprendizaje social; y la habilidad para introducir formas específicas de regulación social a nivel local que favorecen el desarrollo de las características anteriores. Desarrollo endógeno es, en otras palabras, la habilidad para innovar a nivel local".

El desarrollo endógeno es parte de un paradigma relacional de interpretación de los procesos sociales, que en contra del conocimiento compartimentado, propone un encuentro de saberes como fundamento del conocimiento, una articulación de actores como fundamento de la acción social y una coordinación de políticas como fundamento de la gestión orientada al desarrollo.

La política de desarrollo endógeno trata, básicamente, de la construcción de un poder, que se nutre a partir de la capacidad decisional, organizativa y creativa de los agentes territoriales. Poder construido sobre la base de la capacidad convocatoria, aglutinadora y movilizadora de la política.

Así observamos que en forma paralela a la adhesión creciente que ha ido tomando la opción teórica – metodológico del desarrollo territorial endógeno, las miradas y anquilosadas prácticas planificadoras centralistas se niegan a abandonar sus cómodas posiciones desde los ministerios sectoriales y servicios desconcentrados. Esta actitud de negación que algunos siguen sosteniendo para no distribuir el poder a los actores regionales y locales para decidir sobre

su propio destino, va en a contrapelo de los importantes procesos transformadores que ha experimentado Chile en los últimos años y, atenta seriamente para gatillar procesos innovadores que permitan nuevas formas de hacer las cosas y así, lograr procesos de cohesión social en los territorios.

Las modernizaciones del país en las últimas dos décadas han sido posibles por la implementación de políticas públicas orientadas a resolver brechas históricas de acceso a oportunidades y proponer el desafío de refundar el Estado sobre el reconocimiento y protección de los Derechos sociales, económicos, culturales y políticos de la ciudadanía. A este proceso M. Castels (2005) lo ha denominado el giro desde un modelo de desarrollo «autoritario liberal excluyente» a otro que «democrático liberal incluyente» .

El primero «prioriza los mecanismos de mercado sobre los valores de la solidaridad social, sin aplicar políticas públicas correctoras de las desigualdades y de los privilegios de las elites sociales y económicas». El modelo «democrático liberal incluyente», en cambio, «aun manteniendo los mecanismos de mercado como forma esencial de la asignación de recursos, implementa políticas públicas encaminadas a la inclusión del conjunto de la población a los beneficios de crecimiento», a la vez que «establece mecanismos de negociación y consulta con los actores sociales» (Castels, op. Cit, 2005)

Sin desconocer los avances sustantivos que presenta Chile en su políticas orientadas a lograr abrir y expandir oportunidades a la población y alcanzar un mejoramiento importante de la calida de vida; el país aún sigue presentando importantes índices de regresividad social y desigualdad, especialmente espacial.

Así lo deja de manifiesto el reciente informe de la OCDE sobre desarrollo territorial en Chile (2009), el cual ha sido contundente en su diagnóstico sobre la persistencia de patrones espaciales excluyentes, afirmando que la pobreza y desigualdad que presenta el país esta asociado a una dimensión espacial; y que las disparidades territoriales son amplias y están fuertemente asociadas a

grandes disparidades en la productividad laboral. Estas desigualdades territoriales también son severas en el acceso a la educación, en investigación e innovación.

El país no soporta más desequilibrios territoriales e inequidades socio territoriales ;de ahí la necesidad de avanzar a un enfoque integrado de Desarrollo Territorial. Pero el avance hacia un enfoque de estas características requerirá cambios profundos que permitan establecer un sistema de *gobernanza* capaz de realizar intervenciones adecuadas a los distintos contextos.

Estos cambios van, a lo menos, en dos direcciones. Por una parte, se debe fortalecer la institucionalidad subnacional y, por otra, instalar un sistema regional de planificación prospectivo y participativo que permita llevar adelante programas de desarrollo endogenos pertinentes y eficaces y que rompa con las actuales lógicas de inversión y gestión de los territorios.

Como reconoce la OCDE (2009) no hay posibilidad de lograr un enfoque integrado del desarrollo territorial si no se incrementar el apoyo institucional a los gobiernos regionales para otorgarles mayores poderes de supervisión, legitimidad y capacidad de influir en la discusión, planificación y coordinación de políticas de desarrollo regional integrales. Dado que dichos gobiernos regionales aún no tienen la suficiente fortaleza institucional como para gestionar y coordinar una estrategia común para la región, que reúna a los diversos organismos y actores que en ella operan. Y aún peor, los diversos actores públicos que intervienen en el proceso de inversión regional no están obligados a seguir los lineamientos establecidas por las Estrategias de Desarrollo Regional; las cuales presentan una calidad variable y algunos planes regionales no ofrecen un análisis calificado y una definición de los objetivos estratégicos y lineamientos de acción para el desarrollo económico territorial.

Al mismo tiempo se observa que la inversión en las regiones sigue una lógica sectorial , basado en un enfoque de inversión " proyecto a proyecto" sin concepto planificación sistémica y presupuestos plurianuales lo que limita

seriamente avanzar hacia políticas regionales integrales que puedan movilizar recursos regionales sub-utilizados. Por su lado, en el sistema municipal aun persiste amplia heterogeneidad en sus capacidades de recursos humanos, financieros, de competencias, de planificación, entre otros aspectos, que limitan en forma importante sus posibilidades de convertirse en reales conductores y negociadores de procesos de desarrollo en sus ámbitos territoriales.

Ante tan estado de situación se debe apostar por modelos prospectivos de amplia base participativa para visualizar escenarios de desarrollo *desde abajo*. Ello implica dejar espacios al aporte local en sus distintos niveles territoriales, pues el conocimiento de su realidad concreta puede favorecer su propia endogenidad. En este punto es interesante destacar la diferenciación que realiza Alburquerque (2003) entre la 'participación en el desarrollo' y el 'desarrollo participativo': "…La participación en el desarrollo consiste en que los planes y proyectos de desarrollo se llevan a cabo incorporando una mayor sensibilidad hacia la cultura y las aspiraciones de la sociedad local, la cual es informada de la existencia de dichos planes solicitando posteriormente su participación. Se trata de un enfoque de 'arriba-abajo' pero suavizado por esa circunstancia. El desarrollo participativo se basa, por el contrario, en un proceso de 'abajo-arriba' mediante el cual se busca la participación de la población local desde el inicio mismo del proceso de planificación, tratando de incorporar las orientaciones y propuestas sentidas por la misma." (Alburquerque, p. 36).

Fortalecer la gestión y planificación subnacional en el sentido referido es una tarea de envergadura, dada la persistencia de actores estatales que siguen privilegiando una planificación que sólo simulan procesos descentralizadores y participativos. Aún no se han podido asentar procesos profundos de rediseño institucional que les permitan a los gobiernos subnacionales potenciar capacidades para reconocer y articular mecanismos comunicativos pertinentes y eficientes capaces de reducir las variadas complejidades societales y posibilitar que a nivel territorial se avance en la construcción política, social, económica y cultural de los territorios.

Lograr lo referido no solo es clave para la modernización del estado; es fundamental para avanzar en una institucionalidad orientada a satisfacer en forma pertinente y de calidad las demandas ciudadanas y avanzar en la construcción de una sociedad mas democrática y deliberativa.

Solo en la medida que los gobiernos subnacionales se provean de modernos perspectivismos y métodos de planificación participativos, podrán reducir la compleja y heterogénea realidad territorial, y a lograr proponer iniciativas de de desarrollo sustentables que se hagan cargo de los potenciales endogenos de sus territorios.

Hay que tener en consideración que todo territorio tiene un cierto potencial endógeno que comprende los recursos físicos y ecológicos, las aptitudes naturales y las capacidades de su población, pero no todos los territorios se encuentran en buenas condiciones desde el punto de vista de la situación inicial de su potencial de innovación territorial, producto de : a) carencias en sus estructuras económicas , b) baja diversificación del mercado laboral , c) ausencia de sectores sociales con permeabilidad a las innovaciones tecnológicas, d) ausencia de capital humano, social, cívico, institucional .

Al respecto, S. Boisier (2003) señala que la endogeneidad del desarrollo hay que entenderla como un fenómeno que se registra en función de al menos cuatro planos que se cortan y se cruzan entre sí:

a. la endogeneidad se manifiesta en el plano político, se la identifica como una creciente capacidad subnacional para tomar las decisiones relevantes en relación a diferentes opciones de desarrollo, y en relación al uso de los instrumentos correspondientes. Es decir, la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, y la capacidad de negociar,
b. se manifiesta en el plano económico, y se refiere a la apropiación y reinversión subnacional de parte del excedente a fin de diversificar la economía regional, dándole al mismo tiempo una base permanente de sustentación en el largo plazo.

c. la endogeneidad es interpretada en el plano científico y tecnológico, se ve como la capacidad interna de un sistema, en este caso de un territorio organizado, para generar sus propios impulsos tecnológicos de cambios capaces de provocar modificaciones cualitativas en el sistema.
d. la endogeneidad se plantea en el plano de la cultura, como una suerte de matriz generadora de la identidad socioterritorial.

De esta forma el desarrollo endógeno se produce como resultado de un fuerte proceso de articulación de actores locales y de variadas formas de capital intangible, en el marco preferente de un proyecto político colectivo de desarrollo del territorio en cuestión.

En donde el territorio debe ser concebido como una construcción social donde interactúan factores sociales, económicos, históricos, culturales, ambientales y espaciales, entre otros. El territorio se constituye así en el elemento integrador y estructurante de los objetivos y políticas públicas, al igual que de la acción y gestión que sobre él ejercen los actores sociales y económicos, quienes con sus dinámicas configuran y reconfiguran los espacios geográficos del país.

II. Gobernanza del territorio y planificación subnacional: Agendas Públicas y Gestión por Resultados

"los fenómenos políticos se mueven mucho más rápido que los cambios organizacionales". Pollitt y Bouckaert (2004)

En tiempos de incertidumbre y complejidad creciente es preciso contar con esquemas institucionales descentralizados y participativos que se hagan cargo de las diferencias territoriales bajo un contexto sistémico. Como sostiene Castels (1997) la constitución de alianzas sociales con base territorial en torno a objetivos de desarrollo económico e integración social puede constituir la base más sólida de reconstrucción del Estado desde su periferia Esto es especialmente gravitante cuando en la actualidad estamos enfrentados a otras reglas del juego.

Tenemos ante nosotros un contexto social *policéntrico* marcado por una globalización económica, que se construye sobre la demanda por aumentos de desregulación de sus acciones, la especulación financiera global y la ruptura de los esquemas clásicos de comprensión de las soberanías de los Estados y, ciertamente, con impactos profundos en los territorios.

En un contexto que se globaliza se precisa contar con organizaciones públicas que funcionen mediante la interacción de sus distintos componentes en un proceso continuo de estrategia, conflicto, negociación, compromiso, co - decisión y decisión. Para lo cual es fundamental que éstas se constituya en su operar como red y se dote de instrumentos que le permitan una permanente *reflexividad* (Bauman, 2007) de sus propias acciones modernizadoras y sus efectos intra –nacionales.

Como sabemos, los procesos modernizadores no son neutrales dado que son claramente intencionados al ser diseñados para generar efectos en los sistemas socioculturales. Por tanto, los impactos de tales acciones

racionalizadoras son múltiples, complejos y, además, generadores de fuertes contradicciones.

Ante tales escenarios la planificación se constituye en un bien altamente deseado; como afirma C. Matus " planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajes y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones hoy son eficaces o ineficientes…o sabemos planificar o estamos obligados a la improvisación. Es la mano visible que explora posibilidades donde la mano invisible es incompetente o no existe. Pero sobre la planificación hay una confusión costosa y terrible" (2006, p. 11)

Así planteado , los gobiernos subnacionales precisan contar con diseños innovadores tanto para el logro de una gestión de calidad como para el despliegue de procesos de planificación que les permitan *gobernar los territorios* con una fuerte dosis de articulación coordinación intrasistémico. Entendiendo, por ende, la *gobernanza* como el entramado institucional de la gobernabilidad y que denota la construcción de espacios y el desarrollo de relaciones funcionales con distintos actores de la sociedad y del contexto externo, a través de la capacidad para convocar, incluir, contener, coordinar, comunicar, deliberar, persuadir, negociar, concertar, motivar, servir, resolver problemas, satisfacer demandas, generar confianza y apoyo (Prats, 2003)

La gobernanza territorial es un proceso inacabado pues los arreglos institucionales de los gobiernos subnacionales, los recursos que disponen y las competencias que se les han traspasados parecieran no ser suficientemente adecuados y pertinentes para las complejidades que deben enfrentar.

Vale decir los condiciones organizacionales de los gobiernos subnacionales, especialmente , los municipales se han vuelto limitados y estrechos para abordar con eficiencia y eficacia los cambios producidos en el entorno socio-territorial, producto de los acelerados y asimétricos procesos globalizadores, y las transformaciones que el país ha tenido en las ultimas dos décadas. Así, por ejemplo, el crecimiento demográfico y económico ha traído consigo un

explosivo desarrollo de las ciudades, que enfrenta a los municipios urbanos con la necesidad de proveer un conjunto de servicios de calidad para sus habitantes y abordar nuevas situaciones como inseguridad, violencia, delincuencia y evidentes fenómenos de desintegración y exclusión social. (SUBDERE, 2007) Por su parte, las comunas pequeñas hacen frente a los problemas de la ruralidad, asociados a dispares disponibilidades de servicios básicos y de la calidad de éstos, acceso y problemas significativos de conectividad, declive de la economía campesina y vulnerabilidad social.

Al mismo tiempo, los gobiernos regionales y los municipios se ven altamente presionados y tensionados organizacionalmente producto de las nuevas sobrecargas de funciones y tareas derivadas de la expansión, desconcentración y, en cierta medida por la descentralización de las políticas públicas cada vez mas inclusivas, las que exigen una fuerte dosis de gestión subnacional.

A ello se suma, las exigencias de una ciudadanía cada vez más demandante de servicios y prestaciones de calidad, como de espacios de participación reales en la toma de decisiones para la resolución conjunta de problemas que afectan a sus territorios subnacionales.

Los Gobiernos subnacionales deben enfrentar crecientes y diversos grupos de interés (*Stakeholder)* y, por tanto, variadas *agendas* ciudadanas que buscan respuestas claras y convincentes por la vía de políticas públicas orientadas al desarrollo sustentable e inclusivo de los territorios.

Por lo tanto, los gobiernos en general, y los gobiernos subnacionales en particular, deber armonizar, a lo menos, dos *agendas* en el diseño y coordinación de sus políticas públicas. Por una parte, la agenda del sistema o de la sociedad (nacional, regional o local) y la agenda decisional del Gobierno y de la Administración. La agenda del sistema está compuesta por todos los temas que reciben atención en la sociedad, mientras que la agenda decisional del Gobierno es una lista más reducida de temas que están a punto

de ser objeto de una decisión pública y ,por tanto , son susceptibles de recibir recursos o de afectar a personas concretas de alguna manera.

La cuestión que se plantea es como se produce la transferencia de los temas desde una agenda a la otra normalmente, desde la agenda del sistema a la agenda gubernamental.

Para abordar dicha problemática Kingdon (1995) distingue tres corrientes ("*streams*") cuya coincidencia en el tiempo abre sus conocidas ventanas de oportunidad ("*policy windows*"). Estas corrientes tienen que ver con tres procesos: el reconocimiento social de un problema, la elaboración de una propuesta de solución o alternativa técnica para intervenir en el tema por parte de la Administración (si no hay solución, no hay problema) y una serie de cambios políticos que deben acompañar a los anteriores procesos de forma necesaria para que se produzca una decisión pública. Para Kingdon (1995) , las "ventanas" se abren por la presión de un problema o por cambios que se producen en el entorno político. Las agendas están por tanto determinadas por los problemas y por la política (en el sentido clásico del término). Pero, a la vez, es necesario que la segunda corriente haya producido una solución acabada y directamente aplicable.

Se trata, en definitiva, de lograr diseñar políticas públicas territoriales desde un enfoque del tipo *bottom – up más que de un* tipo top-down ((Mathan, 1995). Los teóricos del *top-down* ven a los decisores políticos que aprueban y financian una política como los actores centrales y concentran su atención en los factores que pueden ser manipulados a nivel central para conseguir que las políticas sean aplicadas tal y como fueron concebidas. Por el contrario, los teóricos del *bottom - up* creen que la población directamente afectada por la política y los técnicos de la Administración son los que deberían centrar la atención dado que la política "se hace" en el nivel local.

Desde esta perspectiva, se entiende que los decisores centrales sólo pueden influir indirectamente en la realidad local y por ello, lo más normal será que se encuentren con realidades muy diversas en las que una misma política será

puesta en práctica de formas distintas. Dado que es en el nivel local donde la política afecta a personas concretas y que la implementación es el resultado de la interacción entre política y contexto en el que se desarrolla, no tendría sentido que una sola teoría de la implementación fuera válida para distintos contextos. (Ballard, 2008)

Configurar un sistema subnacional orientado al desarrollo territorial – mediante la visualización y coordinación de las diversas *agendas* - demanda organizaciones regionales y locales que tengan como eje estratégico una *gestión por resultados* que les permita a) asegurar la constante *optimización del uso de los recursos* en la producción y distribución de bienes públicos como respuesta a las exigencias de más servicios, más eficacia, más eficiencia, más equidad y más calidad; b) asegurar que el proceso de producción de bienes y servicios públicos, , sean *transparentes, participativas, equitativas y controlables*; c) promover y desarrollar mecanismos internos para *mejorar el desempeño* de los directivos y funcionarios, (Serra, 2008) y con ello promover la efectividad de los gobiernos subnacionales.

Un modelo de gestión por resultados necesita un liderazgo firme y voluntad política durante un periodo prolongado para poder desarrollar y utilizar estas capacidades en la consecución de un modelo sostenible de desarrollo.

A su vez, no hay una adecuada gestión por resultados si ésta no se sustenta en una adecuada rendición de cuentas y participación sustantiva de la ciudadanía local, pues hoy el ciudadano - usuario se preocupa por conseguir el mejor retorno fiscal, en cuanto a bienes colectivos.

No hay gestión exitosa sino es con resultados objetivables y medibles, no sólo en lo que corresponde a metas y procesos internos. Mas bien una gestión de calidad se mide principalmente la satisfacción que logra la ciudadanía en torno a los bienes y servicios que ésta recibe. Como nos recuerda C. Matus (2007) "los resultados deben alcanzarse en un medio resistente, generalmente adverso y nebuloso. Navegar para cambiar las cosas es navegar contra la corriente. A pesar de todo, cualquiera sean las dificultades de cálculo, el

gobierno debe anunciar resultados y su gestión será evaluada por ellos. No hay otra forma de liderar y gobernar.

Se trata se instalar y desplegar una verdadera *cultura de la calidad* (Haefner, 2008) que sea transversal al conjunto de la gestión y que invada los procesos de planificación del territorio con una visión prospectiva del mismo y, naturalmente, tendiendo a la vista las variables complejas e inciertas del entorno global.

El éxito de la implementación de las políticas y planes para el desarrollo regional y local ocurre mejor si éstas se llevan a cabo en un marco de real descentralización de las decisiones. La condición de base para desarrollar esta nueva forma de gobernar es la distribución del poder en la sociedad, esto no implica la atomización o el debilitamiento del poder; dado que "las autoridades políticas deben ser fuertes, pero no omnipotentes" (Mayntz, 2005).

Para Meny y Thoening (1992) lo anterior supone un cambio estructural en el modo en que se entiende la acción pública, la cual deja de ser un cúmulo de decisiones tomadas por un actor central – ya sea el gobierno o los grupos dominantes – y pasan a ser entendidas como procesos de decisión tendientes a solucionar los problemas públicos, en los cuales interactúan diversos actores sociales.

Las capacidades de planificación son hoy mas que nunca vitales, especialmente cuando en los escenarios actuales son numerosos, variados y emergen nuevos actores y grupos de interés ("stakeholders") que coexisten, negocian, presionan y participan en los territorios.

Plantearse una gestión del territorio en red, conlleva una suerte de *nuevo trato* entre los Gobiernos regionales y los municipios. Si se quiere realmente que los gobiernos subnacionales logren ser eficiente, eficaz y pertinentes – en un sentido sistémico - para abordar los nuevos temas / problemas y sus complejidades en los territorios, se hace evidente cambiar la asimétrica relación que entre éstos se ha manifestado en los últimos años.

Salvo excepciones, los gobiernos locales han mantenido en una posición más bien periférica en el sistema decisional regional y, ciertamente, también en el plano sectorial. No son pocos los ejemplos en que los territorios locales son abordados por decisiones y acciones que han ido contrapelo de sus propios planes de desarrollo, funciones y competencias.

La experiencia acumulada nos señala que la eficacia de la planificación subnacional no depende sólo de los procedimientos técnicos y de la calidad de la información, sino, también, de la activa interlocución con los agentes y grupos de interés y de opinión existentes en los territorios.

III. Hacia un sistema de planificación prospectivo y articulado en el territorio: Estrategias de Desarrollo Regional y Planes de desarrollo comunal

"La planificación no es otra cosa que el intento del hombre por gobernar su futuro, por imponer la razón humana sobre las circunstancias. Ningún mecanismo automático y determinístico resuelve el destino del hombre "

Carlos Matus

Una característica definitoria del sistema subnacional chileno es su heterogeneidad y, en consecuencia, en ella radica parte importante de su complejidad para que se desplieguen en forma sistemática procesos de planificación articulados , participativos y orientados a resultados entre los actores que los definen, y más aún si esta planificación con sentido y orientación de futuro se debe enfrentar a las turbulencias de actuales escenarios económicos – sociales , que muchas veces hace que las miradas por el desarrollo se ancle en el corto plazo.

Parte importante de la gestión y planificación estratégica de los gobiernos subnacionales se ven muchas veces condicionados por la coyuntura, intereses particulares, cálculos electorales, burocracia, falta de visión, inflexibilidades organizativas, recursos, etc. Pero también a esos factores, hay que sumarles liderazgos gubernamentales débiles y formatos organizacionales inadecuados para propiciar y motivar la participación ciudadana en el proceso de construcción social del territorio.

Se hace evidente que una verdadera renovación de la gestión subnacional debe tener como un eje estructurante la instalación de una práctica sistemática de planificación articulada, moderna, participativa y dotada de soportes institucionales, financieros y competenciales que les permitan realmente incidir en los territorios y los diversos actores que en el intervienen. Estas variables son condiciones de base de cualquier proceso de que

pretende lograr mayor calidad de vida para los ciudadanos y construir una democracia de mayor calidad.

También hay que tener en consideración que en los actuales escenarios de economía abierta existen una multiplicidad de fuerzas de mercado que orientan su acción a lograr ciertos logros económicos cortoplacistas, los que pueden poner en serio riesgo la sustentabilidad ambiental y socio territorial de los territorios, si no median procesos de negociación y articulación política – técnica de parte de los gobiernos subnacionales que permitan dimensionar, prever, y regular los impactos potenciales de tales fuerzas.

Hoy podemos observar en muchos territorios los efectos colaterales de los procesos *modernizadores;* efectos que han ido provocando un conjunto complejo de externalidades negativas asociadas a intensos procesos de segregación espacial, impactos ambientales graves, inorgánicos desarrollos urbanos, migraciones aceleradas ínter territorios, condiciones de habitabilidad precaria y nuevas demandas hacia el aparato descentralizado y desconcentrado para que asuma los costos de una "*modernización*" acelerada y desprolija de medidas mitigadoras.

Por tanto, se trata de abogar por la instalación de un *sistema de planificación* moderna en los niveles subnacionales, Este sistema debo romper con esquemas anquilosados de ver el territorio, apostando por modelos teóricos que ven las dimensiones societales des un enfoque de la *complejidad* y que, por tanto, la prospectiva es la opción metodológica a tener en consideración como factor reductor de dichas complejidades.

Una planificación con sentido prospectivo, nos debe ayudar a identificar niveles de complejidades a observar, a abordar sistemicamente la situación actual y señalar las principales tendencias a futuro, con lo cual podremos prefigurar la imagen de futuro deseable para un territorio, la formulación de una estrategia que hará posible alcanzar los objetivos deseado y por cierto, la instrumentación del plan, es decir, al conjunto de pautas de acción y bases técnicas para la asignación de recursos y la evaluación de resultados.

Una planificación prospectiva constituye un proceso de reflexión estratégica sobre el futuro de una organización, sector, región, país, municipio con participación de los actores, al objeto de identificar y poner en marcha las acciones a desarrollar desde el presente. Sirve para articular el territorio con las dinámicas globales a través de estrategias nacionales, planes de desarrollo local y regional, y de ordenamiento territorial (MIDEPLAN, 2005)

Un sistema de gestión subnacional moderna requiere como condición de base competencias de planificación con visión prospectiva. Desde ahí se podrá lograr una búsqueda creativa, organizada, sistemática y comprometida de incidir sobre el futuro del territorio regional/ local.

Y para ello hay que tener en consideración la doble naturaleza de la planificación, por un lado, la planificación como proceso, en cuanto secuencia de instancias donde interactúan los propósitos políticos del gobernante, el análisis de los técnicos y los cambiantes parámetros de una realidad regional dinámica y por otro lado, la planificación como método, en cuanto secuencia ordenada de actividades y procedimientos para asegurar la coherencia y consistencia interna del plan, así como la viabilidad de los objetivos y de las acciones a emprender.(Soms, p. 9, 1997)

Planear prospectivamente los territorios desde los gobiernos subnacionales supone formular escenarios y determinar objetivos y metas, estrategias y prioridades, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinar esfuerzos, evaluar etapas, resultados y asegurar el control de los procesos. Un acercamiento desde una opción metodológica con sentido prospectivo permite reducir riesgo e incertidumbre en la puesta en marcha de un Plan o Estrategia porque permitirá identificar los factores clave y sobre ellos implementar la estrategia efectiva. La prospectiva permite a su vez analizar los posibles escenarios que se abren al proyecto y una vez seleccionado el escenario apuesta, articular las acciones estratégicas pertinentes

Posibilitar que la planificación se despliegue en forma sistemática y participativamente con los actores del territorio, presupone la capacidad de escoger entre varias alternativas los futuros deseables y posibles que se ha

dado no sólo en las organizaciones subnacionales , sino aquellas visiones que emanan de una ciudadanía empoderada con su propio desarrollo. Implica decidir en el presente las acciones que habrán de ejecutarse en el futuro, con el fin de lograr los objetivos previamente establecidos (Miklos, 1993).

Una articulación de los diversos niveles de planificación y de los diversos actores para planificar el desarrollo a futuro de los territorios es una tarea de envergadura, dado que la deseada concertación de actores para el desarrollo requiere de fuertes dosis de negociación y apertura a nuevas posibilidades.

Como se fundamenta desde la prospectiva el *futuro* no lo construye el hombre individual, sino el hombre colectivo: *los actores sociales*. Estos son grupos humanos asociados a la defensa de sus intereses y que actúan utilizando el poder que cada uno puede ejercer. Esto significa que las tendencias sociales, económicas, etc. existen porque han sido el fruto de estrategias desplegadas por actores sociales. (MIDEPLAN, 2005) Por tanto la construcción del futuro es un proceso direccionado, donde los diversos actores sociales pugnan por imponer su poder para defender sus intereses

La prospectiva permite visualizar el modelo territorial del futuro, mediante la construcción de escenarios, con la participación de los principales actores de la comunidad, enfatizando la integración multisectorial o transversal, al contrario de los enfoques sectoriales. Y esta fortaleza es la que permite su aplicación a cualquier nivel de observación del territorio. La cual permite desde una generación participativa de los escenarios de desarrollo de los territorios subnacionales.

En consecuencia, se trata de contar definitivamente con un *sistema territorial de planificación* que incorpore a su decidir competencias que le permitan ser el configurador de su desarrollo endógeno y no actuar reactivamente a las tendencias y actores que actúan territorialmente.

Por ello, un sistema de planificación subnacional coherente, con despliegue en todos los niveles y altamente participativo no se puede tomar como una

alternativa más, es el camino para poder desarrollar los territorios con equidad y cohesión social.

Es vital que haya espacio para que exista una *planificación prospectiva y reflexiva de la modernización* y sus variados efectos. Y esto va más allá de cumplir con los requerimientos legales de contar con una Estrategia de Desarrollo Regional y Planes de Desarrollo Comunal (PLADECOS), planes de gobiernos y Planes reguladores. Estos son instrumentos esenciales para pensar estratégicamente los territorios, pero además de tener sustentabilidad y validez técnica su diseño y despliegue será legítimamente reconocidos, en la medida que hayan sido producto de un amplio consenso y participación social efectiva y sustantiva de todos los actores relevantes de los territorios.

Una *planificación prospectiva* de los territorios, también supone, arreglos institucionales y condiciones de articulación con otros actores públicos y privados y sociedad civil que permita una red virtuosa de pensamiento estratégico en relación al presente y futuro de la gestión del territorio.

No obstante, diversos esfuerzos desplegados en los últimos años por innovar en una "mirada" territorial; estos siguen siendo insuficientes. De hecho, podemos advertir debilidad y falta de legitimidad de las actuales estructuras de participación y sistemas de toma de decisiones diseñadas para propiciar la articulación entre el nivel descentralizado; gobiernos regionales, municipios y sociedad civil.

Se observa un débil y fragmentado sistema de participación ciudadana en la toma de decisiones regionales y comunales. Lo que se suma a una percepción general de que aquellas instancias que contemplan la participación ciudadana en la planificación estratégica de las regiones y de las comunas, como son las denominadas Estrategias de Desarrollo Regional y los Planes de Desarrollo Comunal. Instrumentos que no han sido lo suficientemente amplias en generar los dispositivos adecuados para la asegurabilidad de un contenido legitimado basado en las aspiraciones de los habitantes de los territorios.

También hay que considerar que la puesta en escena de ejercicios de planificación desde los Gobiernos Regionales hacia sus territorios no siempre está empalmada con los propios Planes Comunales de los municipios.

En otras palabras, el sentido estratégico de direccionalidad que las estrategias quieren dar al territorio regional no siempre es orientador de sentido para definiciones estratégicas de los municipios; ya sea por situaciones de descoordinación y falta de diálogo cooperativo o bien por el desarrollo de estos instrumentos en tiempos distintos y desacoplados. Y esto se repite en la situación inversa. Vale decir el diseño de planes de desarrollo local no siempre están empalmados con los Estrategias regionales y, gran parte de las planes de desarrollo local terminan con una gran cartera de proyectos de inversión que no tendrán financiamiento efectivo par parte del gobierno regional y / o sectorial.

La desactualización de muchos instrumentos de planificación municipal tampoco es una condición que facilite la necesaria sinergia planificadora y de participación ciudadana que debe darse para gestionar eficientemente los territorios. Todo ello redunda, al final del día, en una importante debilidad del sector descentralizado para enfrentar las contingencias sociales, políticas y económicas presentes y futuras.

Por tanto, teniendo como objetivo configurar un sistema de planificación subnacional articulado en el territorio en base a una gestión por resultados, se debería tener en consideración algunos principios orientadores:

a) La planificación regional / local de carácter prospectivo debe sustentarse en la generación de capacidades y competencias a nivel subnacional que permitan retroalimentar, monitorear, evaluar y actualizar el cumplimiento de los objetivos estratégicos allí referidos.
b) Los procesos de construcción colaborativa de un Plan de Desarrollo territorial supone una permanente y sinergizada articulación del conjunto de los instrumentos de planificación del territorio.
c) La Planificación del Desarrollo involucra a todos los actores internos y externos, tanto de la organización subnacional, como a aquellos que inciden permanentemente en el territorio. Por tanto, el carácter

participativo e incluyente de la planificación constituye su eje articulador y dinamizador.

d) El proceso de planificación con sentido prospectivo constituye un ejercicio de planificación flexible y de final abierto que involucra una revisión y actualización cada cierto tiempo de sus procesos, variables y escenarios, sin perder de vista los objetivos estratégicos concordados y consensuados entre los agentes técnicos y la sociedad civil.

e) La formulación de planes de desarrollo debe hacerse cargo de temas – problemas tanto permanentes, emergentes y de futuro, por ello particularmente debe incorporar variables – más allá de las tradicionales - que son altamente sensibles en sus propuestas de intervención en el territorio, tales como riesgo, genero, infancia-adolescencia, sustentabilidad ambiental, entre otros.

f) La formulación de Planes de Desarrollo generan impactos deseados y no deseados en la propia organización municipal. Lo que demanda medidas de una innovación y cambio en las premisas y estructuras organizacionales internas de los gobiernos subnacionales que garanticen los cumplimientos de los objetivos estratégicos del Plan y, al mismo tiempo, aseguren las condiciones de eficiencia organizacional para avanzar en una gestión y planificación por resultados.

g) La generación de planes de desarrollo subnacionales (Pladecos, estrategias de desarrollo, etc) demandan el diseño de presupuestos plurianuales y con un fuerte componente participativo para orientar sus efectividad bajo un concepto de desarrollo humano.

h) Una planificación local y su respectiva presupuestación debe estar empalmada, convenida y negociada con las definiciones estratégicas que dan sentido a un proyecto regional, de modo tal de asegurar la pertinencia de las acciones definidas en el PLADECO y establecer vínculos entre actores involucrados en distintos niveles de los procesos de planificación e inversión regional.

i) Innovar en la forma de planear prospectivamente el territorio, debe incorporar como elemento gatillante de desarrollo a escala territorial el asociativismo municipal. De tal forma de conseguir una mirada *meso*

del territorio que permita apalancar en ambas direcciones (regional y local) iniciativas sinergizadoras de desarrollo.

IV. Comentario final

El asunto fundamental para los gobiernos central y subnacionales y sus estrategias de desarrollo y cohesión social , en un ambiente de diferenciación y complejidad organizado en la periferia, es cómo identificar políticas contingentes que superen diseños planificadores incapaces de reducir las rigideces que implica adherirse a alterativas teórico normativas que ya han probado con escaso exitosos posibilidades explicativas.

Por ello, el sistema político en general y subnacional, en particular, no puede dejar de contemplar la idea de pluralidad como fundamento mismo de sus operaciones y de asumir que hoy se desenvuelve en una realidad compleja y contingente.

En la medida que todas las tendencias que han sido configuradas desde una modernización periférica se complejizan, los gobiernos centrales y subnacionales deben estar alerta para enfrentar, dos demandas constantes de su entorno: un creciente interés de racionalidad en la toma de decisiones y la democratización de los espacios sociales.

Por tanto, el éxito de la modernización descansa en la búsqueda de un adecuado acoplamiento entre los gobiernos subnacionales , los partidos políticos , el sector privado y la sociedad civil , donde el énfasis en la acción se traslada desde la institución misma hacia los ciudadanos en sus particulares , heterogéneos y complejos territorios.

El reconocimiento de que los territorios se constituyen como sistemas complejos, dinámicos, diversos y socialmente construidos es un reto de alta envergadura para los sistemas de planificación y de formulación de políticas públicas subnacionales; especialmente cuando lo que hoy se hace urgente es construir un *sistema regional de planificación* que permita dar coherencia y consistencia a la toma de decisiones, las que se espera que estén sustentadas en un alto nivel de participación social y desarrollo endógeno.

BIBLIOGRAFIA

Alburquerque, F(2003). Desarrollo económico territorial. Guía para agentes, Instituto de Desarrollo Regional y Fundación Universitaria, Sevilla

Ballard, X (2008) las políticas públicas. Documento Master en Gestión y análisis de Políticas Públicas. España: Universidad Carlos III

Bauman, Z *(2007)* Miedo líquido. La sociedad contemporánea y sus temores, *Paidos, Barcelona, 2007*.

Beck, U. (1998). La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Barcelona: Paídos

Boisier, S (2003) *Knowledge Society, Social Knowledge and Territorial management*", Regional Development Studies Vol. # 9, , UNCRD, Nagoya, Japan

Boisier, S (2003) Una (re)visión heterodoxa del desarrollo (territorial): un imperativo categórico, Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos, # 10/11, 2003/c, CIDER, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

Castells, M. (2005). *Globalización, Desarrollo y Democracia: Chile en el contexto mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

Castells, M., (*1997*)La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol 1. La Sociedad Red. Madrid, Alianza.

Garofoli, G (1995) Desarrollo económico, organización de la producción y territorio, en A. Vázquez-Barquero y G. Garofoli (eds.) Desarrollo económico local en Europa, Colegio de Economistas de Madrid, España.

Giddens, A. (2000). Un mundo desbocado. Buenos Aíres: Paídos

Ianni, O. (1999) Sociedad Global. México: Siglo XXI

KINGDON, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York: Harper Collins

Haefner, C (2009) Gestión municipal participativa para un desarrollo local sistémico. En SUBDERE (Ed.) Presupuesto Participativo en Chile. Un aporte a la construcción de democracia deliberativa (p.p. 8 – 36), Maval Impresores

Haefner, Carlos (2008) La satisfacción ciudadana como eje para lograr una gestión municipal de calidad. En "Mejorando la Gestión de los Servicios Públicos: contribución de los modelos de excelencia", Chile Calidad, Arquetipo, Ltda., Santiago de Chile.

Haefner, Carlos (2002b) Gobiernos locales y modernización reflexiva: una mirada sistémico social. En Revista IAPEN, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Nº 51, enero – abril.

Huertas, F (2006) Planificar para gobernar. El método PES. Entrevista a Carlos Matus. Argentina: Universidad Nacional de Matanzas – Fundación ALTADIR,

Matus, C (2007). Los tres cinturones de gobierno. Argentina: Universidad de Matanzas – Fundación Altadir.

MIDEPLAN (2005) Prospectiva y construcción de escenarios para el desarrollo territorial . Cuaderno N° 3, Santiago de Chile: Impresión Gráfica Funny S.A.
,
Miklos; Tomás (1993) Planeación Interactiva. México: Ed. LIMUSA – Noriega.
Serra, A. (2008) Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público. Washingthon:BID-CLAD.

OCDE (2009) Estudios territoriales de la OCDE: CHILE, Ministerio del Interior, 2009

Prats, J (2001) Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. IIGC, Instituciones y desarrollo, Vol. 10, Cataluña, España.

Pollitt, C y Bouckaert, G (2004) *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Robertson, R (1995) glocalization:time – space and homogeneity – heterogeneity. En M. Feathersotne, S. Lash y R. Robertson (Ed.), Global Modernities.London: Sage

Soms, E. (1997) Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales. Documento de Trabajo. MIDEPLAN : Santiago.

SUBDERE (2007) Reforma municipal, modernización, equidad y autonomía desde la diversidad. Documento de trabajo interno. División de Políticas y estudio.