



Congreso Chileno de Desarrollo Rural 2008

MESA 4

GESTIÓN SOCIAL Y NUEVAS INSTITUCIONALIDADES EN LA EJECUCIÓN DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESPACIO RURAL

GESTION TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACION

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Luis A. Lira
luis.lira@cepal.org

Diapositiva 1

LL1

LLIRA, 20-08-2008

INDICE DE LA PRESENTACION

- 1. Condiciones para la gestión territorial**
- 2. Dos casos de gestión territorial**
- 3. Características de ambos casos**
- 4. Algunas conclusiones**

Condiciones sustantivas y de planificación para la gestión territorial

Condiciones para la Gestión Territorial

(Propuesta de Sergio Boisier)

- **No pueden establecerse acciones eficaces para la gestión territorial y para concertar al sector público y al privado si no se distingue primeramente entre el crecimiento económico territorial y el desarrollo territorial como dos fenómenos de diferente naturaleza. Unidimensional, cuantitativo y concreto el primero y multidimensional, cualitativo, subjetivo e histórica y espacialmente específico el segundo.**
- **Así, desde un punto de vista operacional, lo primero a tener en cuenta es el carácter crecientemente exógeno del crecimiento económico de cualquier territorio y el carácter más endógeno del desarrollo propiamente tal.**

LA CONSTRUCCION SOCIAL DE LAS REGIONES



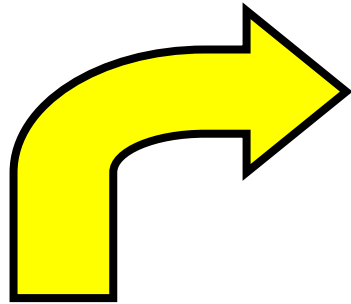
CRECIMIENTO REGIONAL (EXÓGENO)

1. Acumulación de capital físico, capital humano, capital cognitivo y aumento de la demanda externa
2. Los efectos de los tratados y acuerdos sobre las actividades localizadas en el territorio del espacio regional.
3. El efecto directo de la política macroeconómica
4. El efecto de las políticas sectoriales nacionales
5. La cantidad de recursos de inversión privada nacional y extranjera y pública que la región "recibe", sobre los cuales compete explícita o implícitamente con otras regiones



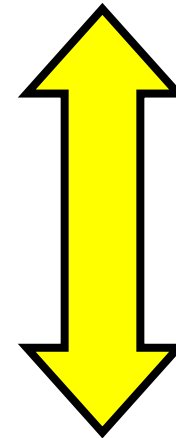
DESARROLLO REGIONAL (ENDÓGENO)

6. Reinversión de una fracción significativa del excedente derivado del mayor crecimiento económico regional.
7. Distribución y redistribución del excedente
8. Postura frente al tema ambiental
9. Amplios procesos de inclusión social y de participación
10. Grados crecientes de autonomía decisional vía una mayor y mejor descentralización
11. Un proyecto de ordenamiento territorial
12. Identidad y cultura regional
13. Un proyecto de seguridad ciudadana

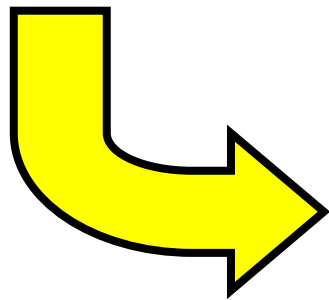


Capacidad de intervención sobre los factores "exógenos" al crecimiento y desarrollo

El desarrollo "local y regional" en economías abiertas al exterior y en procesos de descentralización



Existencia de un "proyecto colectivo" o proyecto político que permita articular y potenciar los factores "endógenos" e intervenir en los factores exógenos



EL TRÁNSITO DEL CRECIMIENTO AL “DESARROLLO REGIONAL”

POTENCIACION DE FACTORES ENDOGENOS

1. Proyecto político regional
2. Autoridades locales y regionales “representativas”
3. Clase política regional
4. Empresariado “de” la región
5. Tecocracia (y no burocracia) regional
6. Amplia malla de organizaciones sociales con identidad regional
7. institucionalidad regional (el mapa institucional y sus características: gobiernos regionales y municipios con visión común)
8. La cultura de los actores individuales y la cultura regional y local
9. La forma de hacer “gobierno” o de hacer gestión
10. Los recursos naturales, financieros, humanos, de conocimiento, y psico-sociales: fe en el porvenir, memoria histórica, ganas de desarrollarse, confianza colectiva
11. La forma de vinculación con el Estado, inserción de la región en el proceso decisional nacional, forma de inserción en el mercado internacional, inserción en las redes de cooperación internacional.

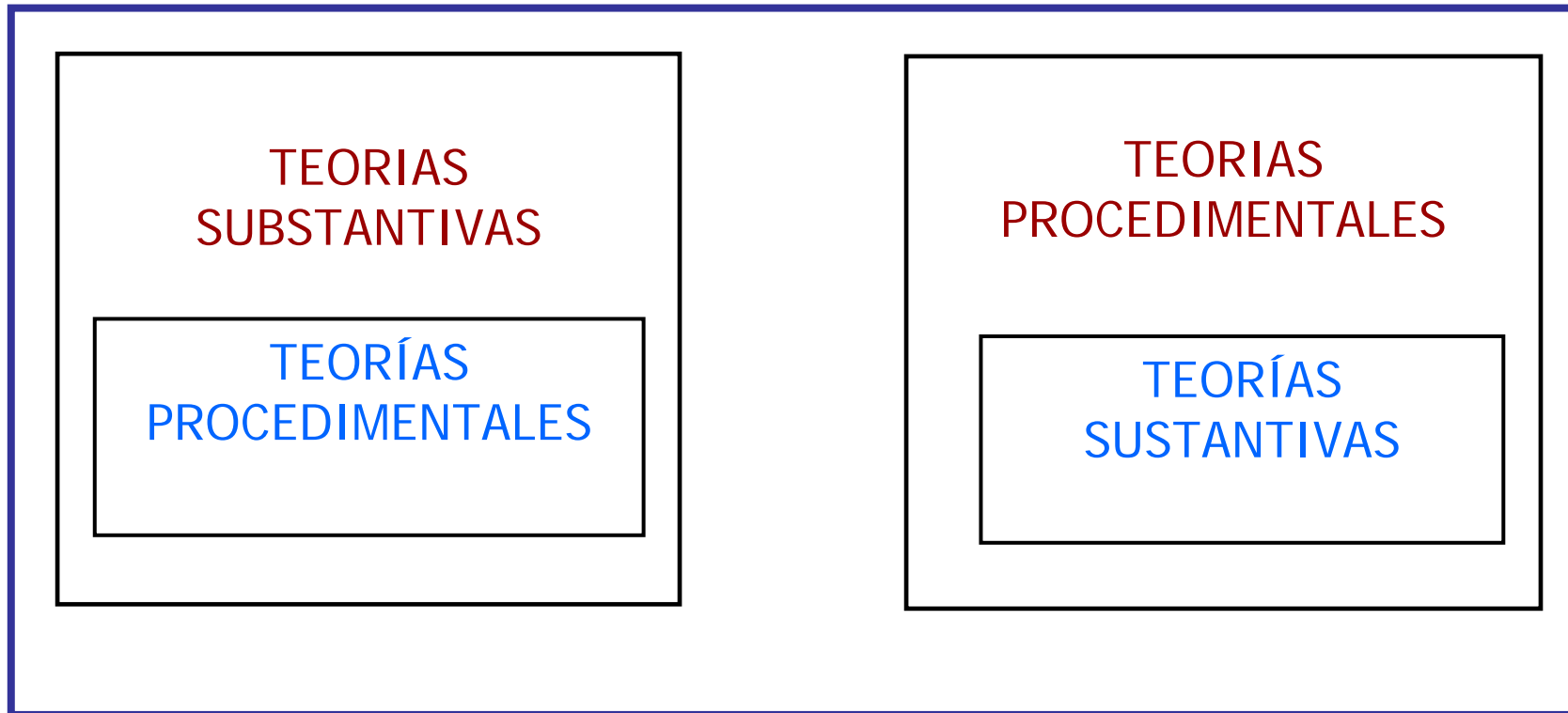
¿Y COMO ENFRENTAR ENTONCES EL PROCESO DE PLANIFICACION ?

LA PROPUESTA DEL ILPES EN LOS 80'S

¿Para que se planifica?	Para implementar un proyecto político
¿Quien planifica?	Actores privados y públicos, nacionales e internacionales capaces de influir en el proyecto político
¿Cómo se planifica?	Plan vs . Proceso Global vs . Incremental Funcional vs . Normativa.

SUBORDINACIÓN DE LA TEORIA SUBSTANTIVA A LA TEORÍA PROCEDIMENTAL DE LA PLANIFICACION.

(La propuesta de Luis Lira)



CUATRO ESCUELAS DE PLANIFICACION

1. La tradicional planificación del desarrollo

2. La planificación situacional (Carlos Matus)

3. La planificación estratégica

4. La Prospectiva

- **Su potencia: la simpleza de su marco conceptual y metodológico. Su debilidad: la separación del diseño de la ejecución**
- **Sus puntos fuertes son la potencia de sus ideas. Sus puntos débiles, lo complejo de su metodología.**
- **Su punto fuerte, la revalorización de la planificación en el sector público. Su punto débil, su traspaso sin modificaciones al territorio.**
- **La potencia de sus ideas y la certeza de construir futuros diferentes del tendencial.**

Dos casos de gestión territorial : Chile y Brasil

Los Territorios de la Ciudadanía de Brasil

- Territorios de la Ciudadanía es un esfuerzo del Gobierno Federal para superar la pobreza en las zonas rurales con una visión de planificación territorial y eficiencia en la inversión pública. En primer lugar fueron escogidos 60 territorios que presentan los menores índices de desarrollo humano y bajo dinamismo económico.
- Realizan acciones en ellos, 15 ministerios las que son que reforzadas y complementadas por los gobiernos municipales y por los estados

Ministérios Participantes



- Casa Civil
- Agricultura, Pecuária e Abastecimento
- Cidades
- Cultura
- Desenvolvimento Agrário
- Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- Educação
- Integração Nacional
- Justiça
- Meio Ambiente
- Minas e Energia
- Planejamento, Orçamento e Gestão
- Saúde
- Trabalho e Emprego
- Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
- Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
- Secretaria Geral da Presidência da República
- Secretaria de relações Institucionais

Ações do Governo Federal

Este conjunto de ações será realizado pelo Governo Federal nos 60 Territórios ao longo de 2008.

direitos e desenvolvimento social		
4.830.284.793,62		
1	Programa Bolsa Família - Benefício Bolsa Família	2.397.401 Famílias Atendidas R\$ 2.451.469.487,00
2	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa com Deficiência	254.115 Pessoas com Deficiência Atendidas R\$ 1.228.214.030,00
3	Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social à Pessoa Idosa	193.539 Pessoas Idosas Atendidas R\$ 935.432.049,00
4	Programa Bolsa Família - Índice de Gestão Descentralizada	958 Municípios R\$ 76.512.960,00
5	Programa de Atenção Integral à Família	2.516.489 Famílias Referenciadas R\$ 54.707.400,00
6	Ações Socioeducativas e de Convivência para Crianças e Adolescentes em Situação de Trabalho	225.428 Crianças e Adolescentes Atendidos R\$ 54.102.720,00
7	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR)	811 Mutirões R\$ 12.961.347,62

8	Centros de Referência Especializados de Assistência Social - CREAS	9.960 Pessoas Atendidas R\$ 9.946.800,00
9	Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas	47.855 Famílias Assistidas R\$ 5.360.000,00
10	Prevenção e Combate a Violência Contra as Mulheres - Implantação/implementação de Centro de Referência de Atenção à Mulher em Situação de Violência.	6 Centros de Referência de Atenção à Mulher em Situação de Violência R\$ 1.050.000,00
11	Prevenção e Combate a Violência contra as Mulheres - Instalação de Núcleos Especializados de Defensoria Pública	2 Núcleos especializados de Defensoria Pública R\$ 400.000,00
12	Registro Civil de Nascimento de Povos Indígenas	20.000 Registros R\$ 128.000,00
organização sustentável da produção		
saúde, saneamento e acesso à água		
educação e cultura		
infra-estrutura		
apoio à gestão territorial		
ações fundiárias		

Chile Emprende

Su objetivo es desarrollar un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones de fomento cuyo objetivo es contribuir al desarrollo del segmento de las micro y pequeñas empresas (MIPE) al través de su acceso a mercados y oportunidades de negocios, a su eslabonamiento en cadenas de valor y a la creación de ambientes favorables al desarrollo de su competitividad, conforme a las realidades regionales y territoriales en las que operan.

Chile Emprende es una modalidad de trabajo que engloba tres aspiraciones clave de una sociedad democrática: más oportunidades, más empleo, más participación.

Chile Emprende

Sobre la base de un trabajo mancomunado entre los actores públicos y privados de cada territorio, Chile Emprende busca facilitar y potenciar el desarrollo de oportunidades de negocios para micro y pequeñas empresas en territorios predefinidos, en todas las regiones del país. Busca mejorar la competitividad de estas empresas conforme a la realidad regional y local en la que operan

Chile Emprende es una modalidad de trabajo que engloba tres aspiraciones clave de una sociedad democrática: más oportunidades, más empleo, más participación.

COMISION ASESORA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

- Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción
- Ministra de Planificación y Cooperación
- Ministro del Trabajo y Previsión Social
- Ministro de Agricultura
- Ministro Secretario General de la Presidencia
- Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo
- Subsecretario de Obras Públicas
- Subsecretario de Hacienda

DIRECTORIO DEL PROGRAMA CHILE EMPRENDE

- **Gerente General del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC)**
- **Director Ejecutivo del Fondo de Solidaridad Inversión Social (FOSIS)**
- **Director Nacional del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP)**
- **Director del servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)**
- **Jefe de la División de Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía**
- **Jefe de la División de Desarrollo Regional de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo**
- **Gerente de la Corporación de Fomento de la Producción.**

Dos ejemplos de Territorios de Chile Emprende

SANTIAGO CENTRO

Comunas de: Recoleta, Independencia, Santiago, San Joaquín, La Granja, San Ramón, San Miguel, y La Pintana.

Santiago Centro aspira a constituirse en el corredor productivo y centro urbano diversificado con el mayor mercado detallista de la región y el país.

CORREDOR BIOCEÁNICO

Comunas de: Puyehue, Osorno, y San Juan de la Costa.

Osorno - Corredor Bioceánico aspira a convertirse en un destino turístico sustentable y competitivo, promoviendo, ayudando y regulando servicios integrados, innovadores y de calidad, dentro de la marca Patagonia.

Características de ambos casos. Una mirada muy rápida

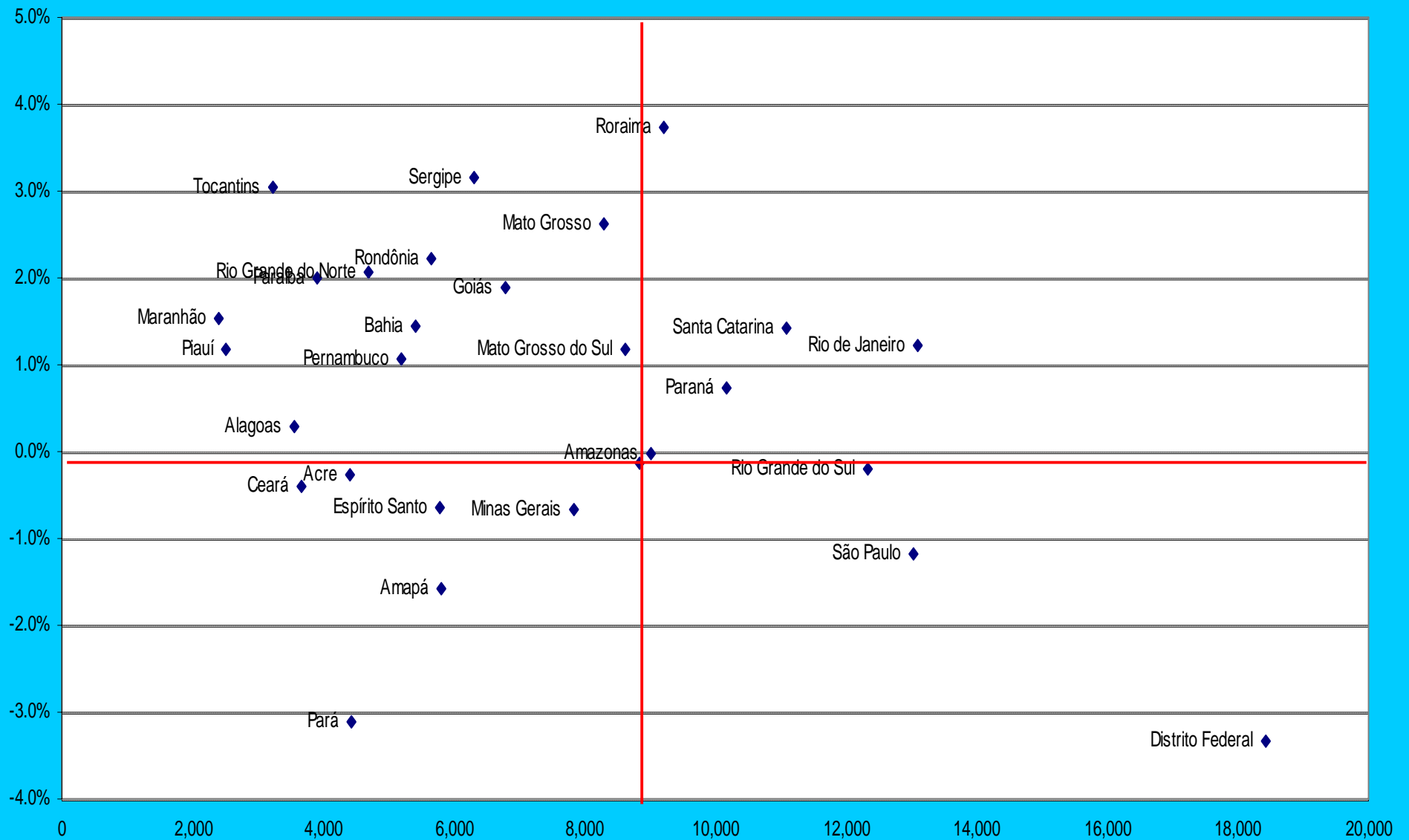
Características de ambos programas 1/2

1. Brasil es un país federal que tiene una preocupación por el territorio en todas las escalas. La unión, los estados, el distrito federal y los municipios son todos con autonomía de sus niveles territoriales. Los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexionarse a otros o formar nuevos Estados o Territorios Federales, mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito y del Congreso Nacional, por ley complementaria. Asimismo, la creación, la integración, la fusión y el desmembramiento de los Municipios preservará la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, se harán por ley estatal, cumpliendo los requisitos previstos en ley complementaria estatal, y dependerán de la consulta previa a las poblaciones directamente interesadas mediante plebiscito.
2. Chile es un país unitario y su territorio se divide en regiones. Su administración será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, en conformidad con la ley. Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio.
3. Por lo tanto no obstante que en ambos casos el territorio es la base del accionar público hay profundas diferencias.
4. En el caso brasileño están sólo los territorios más pobres con problemas de crecimiento económico y bajos niveles de desarrollo humano son recortes diferentes de meso regiones, micro regiones, SDR, RIDES y otras.
5. En el caso chileno están todos los territorios del país y los territorios son un recorte al interior de las regiones

Características de ambos programas 2/2

6. La información económica sobre los territorios es disímil. Brasil, un país de dimensiones continentales tiene bases de datos de PIB para los municipios. En Chile solo se cuenta con esta información para las regiones.
7. Se busca articular en el territorio entidades públicas de nivel nacional y subnacional. En ambos se hace un llamado especial a los municipios, aunque su participación en ambos casos es bien diferente
8. Ambos programas son altamente participativos. Buscan mejorar las condiciones económicas y no son sólo asistencialistas
9. Ambos programas son diseñados por el nivel nacional. En Chile los municipios solo ejecutan. En Brasil pasan a ser socios
10. Buscan coordinar al sector público con el sector privado.
11. Si bien en ambos programas se incluye divisiones político administrativas como municipios o comunas, el territorio de intervención es diferente de este nivel territorial.
12. En Brasil hay una cultura de planificación mas acentuada que en Chile. En Chile se la practica mas bien por el mandato de la ley
13. La coordinación de las instituciones en los territorios es difícil de alcanzar

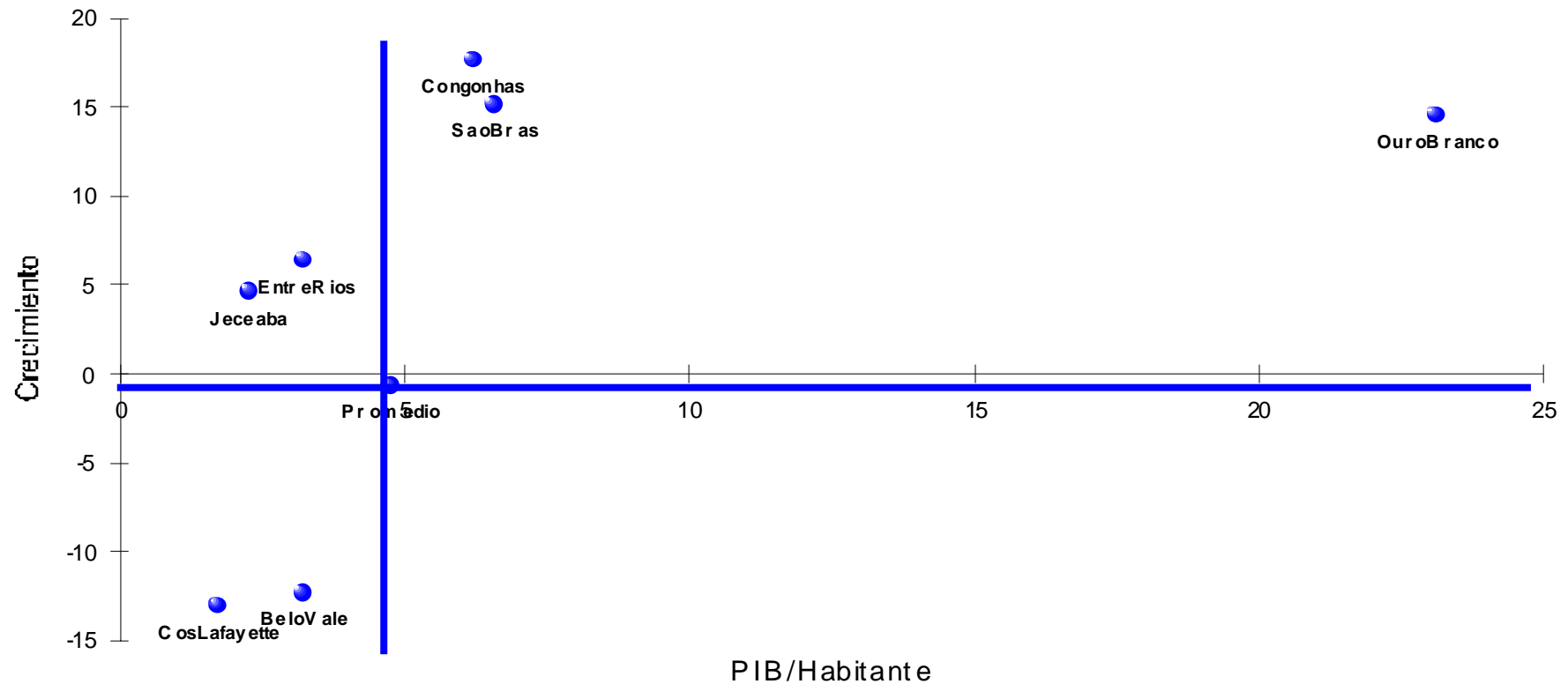
Brasil: Clasificación de los Estados en base a VA Per Cápita 2003 y tasa de crecimiento anual 1994-2003 (\$R de 2004)



TIPOLOGIA MUNICIPIOS PIB/CAPITA 1999-2002. Estado de Minas Gerais

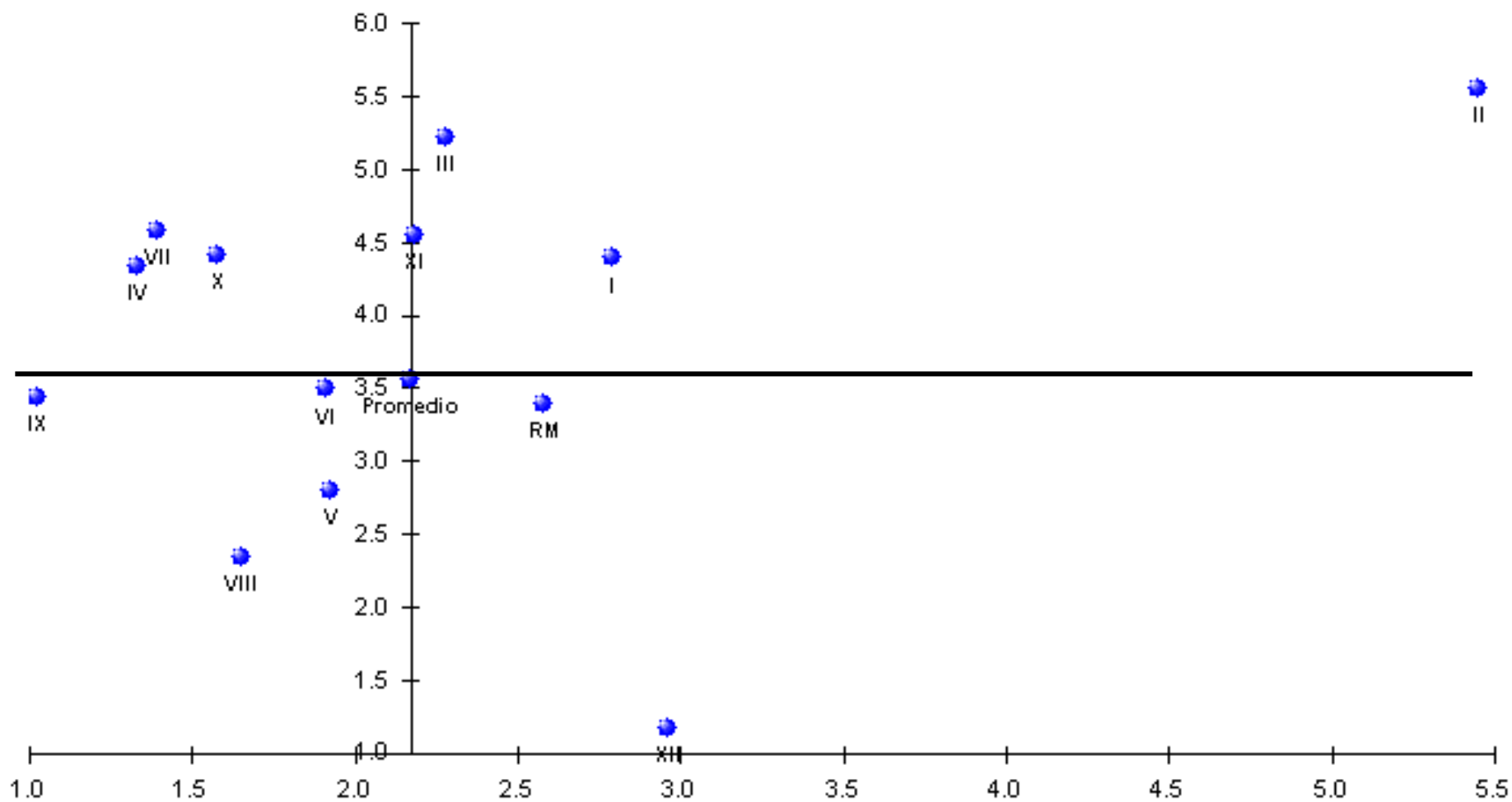
	BeloVale	Congonhas	CosLafayet	EntreRios	Jeceaba	OuroBranc	SaoBras	Promedio
PIB/Habitar	3.2168	6.2076	1.7341	3.2496	2.2928	23.1168	6.5732	4.7591
Crecimientc	-12.3825	17.5957	-13.0574	6.3895	4.5813	14.515	15.0879	-0.7185

Gráfico Índice per Cápita



TIPOLOGIA REGIONES DE CHILE PIB/CAPITA 1990-2002

Gráfico Índice per Cápita



Algunas conclusiones preliminares

1. La realidad actual de los países de la región con disparidades territoriales muy acentuadas es, probablemente, mucho más crítica que hace años atrás. Con frecuencia en el nivel local, la distribución del ingreso, al contrario de lo que sucede a nivel nacional, suele ser muy uniforme; en una gran mayoría de localidades, municipios e, incluso, territorios de mayor amplitud, prácticamente todos sus habitantes son, sencillamente pobres.
2. El problema es qué se puede hacer en lugares donde la realidad generalizada son las necesidades básicas insatisfechas; la incapacidad técnica y financiera para administrar los servicios que se han traspasado como parte de los procesos de descentralización como, por ejemplo, salud y educación (que es por donde se supone que comienza la equidad); la incapacidad técnica para detectar áreas prioritarias de inversión; localidades con bajos niveles de escolaridad, altas tasas de analfabetismo, tasas de cesantía por sobre los promedios, bajo nivel de infraestructura, escaso nivel de desarrollo empresarial y tecnológico, en fin, una serie de restricciones que ponen, de partida, en duda las posibilidades de éxito de un desafío de esta naturaleza.
3. En síntesis, los territorios que más necesitan un proceso de desarrollo endógeno son, justamente, los que menos condiciones cumplen para gatillarlo.

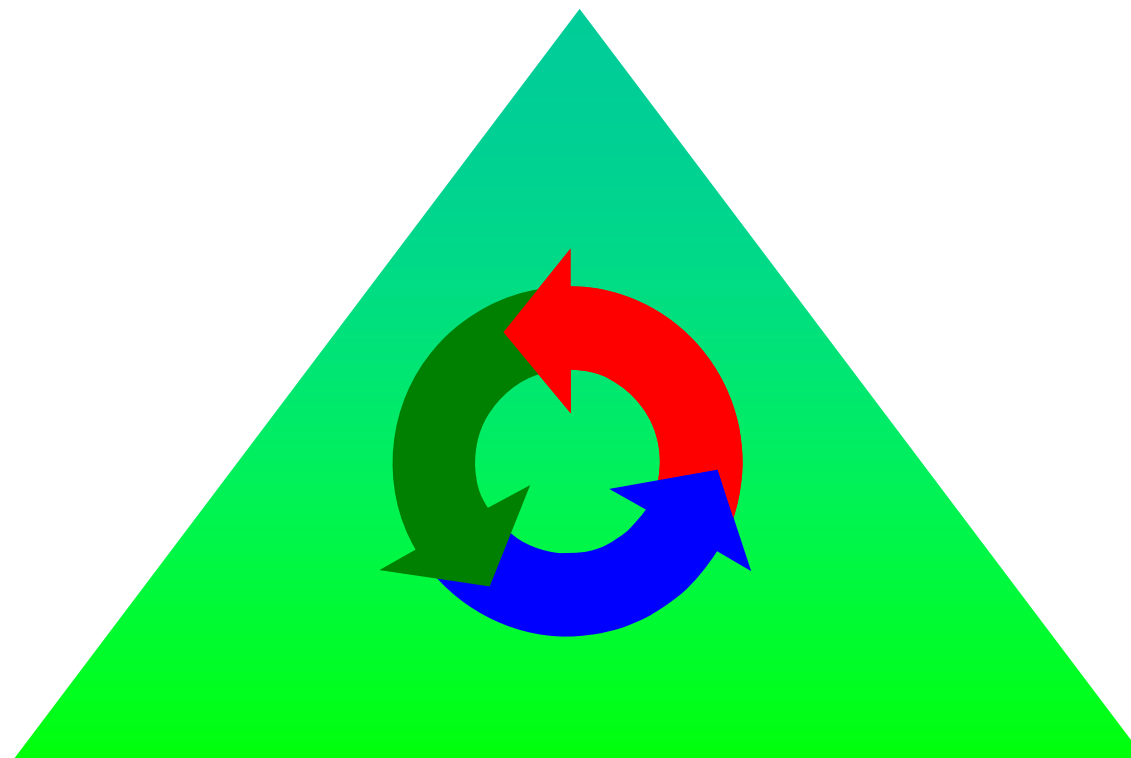
4. **La gestión territorial requiere una mirada territorial tanto en la provisión de bienes y servicios así como en la coordinación de servicios públicos de nivel nacional, intermedio y local.**
5. **Resulta claro que la distinción entre crecimiento económico - condición necesaria pero no suficiente - y desarrollo es crucial.**
6. **En la consecución del crecimiento económico deben concurrir todos los niveles territoriales pero en la consecución del desarrollo los gobiernos locales juegan un rol insustituible a este respecto, como dice Boisier, ciertos “envoltorios” de las acciones compartidas se tornan más y más importantes: la descentralización, los recursos psicosociales, el capital social (Putnam) y el capital cultural (Bourdieu) aparecen repetidamente como impulsores claves en los casos de desarrollo territorial exitoso.**
7. **El concepto de región “ganadora” tiene que ver más con el desarrollo que con el mero crecimiento. En este contexto, el Estado y la sociedad civil pasan a ser los actores más relevantes. En buenas cuentas, para maximizar las posiciones “ganadoras” hay que actuar en conjunto, en un partenariado en realidad societal.**
8. **La primera condición práctica para que ello opere es que los “socios” adquieran un conocimiento suficiente sobre la naturaleza de la cuestión a intervenir (el desarrollo de la región y su ubicación en una posición “ganadora” en la competencia). La segunda condición es agrupar la acción colectiva en torno a un proyecto político regional, un concepto más apropiado a la complejidad de la sociedad actual que los antiguos conceptos de “plan” y de “estrategia”. La tercera es la acumulación regional de poder reconoce una alimentación proveniente de dos fuentes: el poder transferido paulatinamente mediante el proyecto descentralizador nacional (en marcha y contramarcha en todos los países) y la creación de poder mediante la concertación política y el consenso social (la unión hace la fuerza) para lo cual precisamente el proceso de construcción del proyecto político es el principal instrumento.**

UNA MEJOR Y MAYOR CAPACIDAD DE PLANEAMIENTO Y GESTIÓN PÚBLICA REGIONAL Y LOCAL (Propuesta de Germán Correa)

- 1. Diagnóstico participativo en “regiones” específicas como resultado de un proceso de participación sistemático de la comunidad que identifica el problema o desafío de desarrollo.**
- 2. Elaboración participativa del “programa integrado” ya no como “listado de necesidades” sino desde una perspectiva y objetivos de desarrollo.**
- 3. Organizar la oferta desde la demanda. Es decir son las instancias del gobierno regional o agrupaciones de municipios las que, a través del programa integrado elaborado por ellas, señalan a las instituciones del gobierno nacional que programas o instrumentos de apoyo necesitan de cada uno para poder cumplir con los objetivos del programa.**
- 4. Programación sectorial desde el programa integrado. El cierre del círculo de organizar la oferta desde la demanda o como se vinculan las políticas nacionales con las demandas regionales y locales.**
- 5. La gestión del programa integrado para la mantención de la acción concertada y coordinada: corporaciones de desarrollo u otra forma?**

PROPUESTA FUNCIONES DE LA " PLANIFICACION Y GESTION REGIONAL "

**Construccion Social
Regional**



Compensación

Asignación