

# **DESARROLLO TERRITORIAL RURAL EN LA REGIÓN CENTRO SUR/VALLE DEL SALGADO - CEARÁ - BRASIL<sup>32</sup>**

## **ANTECEDENTES**

La región Centro Sur/Vale do Salgado, en el estado de Ceará, Brasil, vive una interesante experiencia de articulación regional de actores alrededor de la puesta en marcha de proyectos que conforman un Plan de Desarrollo Regional.

Agrupados en un Consejo de Desarrollo Regional, cuya conformación fue promovida por el gobierno estatal a través de la Secretaría de Desarrollo Local y Regional, distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, públicos y privados buscan nuevas formas de cooperación y establecen vínculos que previamente no existían entre ellos. Por otro lado, la constante experimentación de nuevas formas de cooperar ha influenciado también al aparato estatal, que a través de sus secretarías ha dado un gran impulso al Consejo de Desarrollo Regional, y ha encontrado nuevos incentivos para articular mejor sus acciones y promover nuevas iniciativas para el desarrollo de la región.

Este trabajo presenta los caminos, desafíos y tendencias del proceso de desarrollo regional, así como los principales instrumentos y herramientas utilizados por los actores para lograr mejores resultados en su trabajo.

---

<sup>32</sup> Este capítulo fue desarrollado por Luiz Carlos Beduschi Filho. Profesor e investigador de la Escuela de Artes, Ciencias y Humanidades de la Universidad de San Pablo, Brasil. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece los comentarios de los colegas de FAO y BID, en especial de Rodolfo Oliveira, Alejandra Palma, Fernando Soto Baquero y César Falconi.



# CONTENIDOS

<b>1.</b>	<b>INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO</b>	93
1.1.	Elementos de contexto del estudio de caso	93
1.2.	Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales	94
<b>2.</b>	<b>CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO</b>	98
2.1.	Histórico de la constitución del territorio	98
2.2.	Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio	98
2.3.	La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	100
<b>3.</b>	<b>ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS</b>	100
3.1.	Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo	100
3.2.	Actores sociales no involucrados	105
<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES</b>	106
4.1.	Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	106
4.2.	Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	106
4.3.	Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza	108
4.4.	Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza	109
4.5.	Análisis de los mecanismos de coordinación	109

<b>5.</b>	<b>ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL</b>	110
5.1.	Elementos para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional	110
5.2.	Análisis de contenido de la Estrategia	111
5.3.	Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones	111
<b>6.</b>	<b>ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA</b>	112
6.1.	Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?	112
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial	113
<b>7.</b>	<b>ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES</b>	114
7.1.	Indicadores propuestos en las estrategias	114
7.2.	Indicadores utilizados por la Alianza	115
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios	115
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	115
8.1.	Mecanismos e incentivos para la promoción del desarrollo territorial en la región Centro Sur/Valle de Salgado	115
8.2.	Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio	116
8.3.	Recomendaciones para mejorar la implementación de la estrategia	116
8.4.	Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial	117
<b>9.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS DEL CASO</b>	117
9.1.	Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales	117
9.2.	Fórmulas institucionales para la interacción público-privada y para la promoción y gestión del desarrollo territorial	118
9.3.	Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural	118
9.4.	Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal	118
9.5.	Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales	119
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	119

## 1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO

### 1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

El principal elemento a considerar aquí es la existencia, en el estado de Ceará, de una política explícita de desarrollo local y regional. De hecho, entre los estados brasileños, Ceará se destaca por tener una orientación clara hacia el fortalecimiento de espacios geográficos y la disminución de desigualdades espaciales. Esta política está basada en una constatación alarmante: casi un tercio de la población del estado se concentra en la zona metropolitana de Fortaleza, capital estatal localizada en el litoral. Esta concentración, originada por la falta de expectativas de inserción económica y social en el interior del estado, trae graves problemas sociales, ambientales y económicos.

La percepción de que el flujo continuo de población hacia esta zona es insostenible a mediano plazo hizo que el gobierno estatal adoptara una decidida orientación de “interiorizar el desarrollo”.

Ello también a la luz de varios estudios que señalaban que los cambios significativos ocurridos en ese estado, que habían generado mejores indicadores económicos, aún no habían llegado a alcanzar su pleno potencial. Es decir que las profundas transformaciones en la gestión pública promovidas durante las últimas dos décadas no habían logrado aún traducirse en la desconcentración del desarrollo en el estado.

El estudio más emblemático es, sin duda, el realizado por Judith Tendler (1998), que lleva el sugestivo título de *Good Governance in the Tropics*. La autora analiza cómo un conjunto de reformas modernizadoras cambian los incentivos para la actuación de la tecnocracia pública y contribuye a la creación de un ambiente propicio para la inversión privada en el estado de Ceará. Adicionalmente, el establecimiento de una Secretaría de Desarrollo Local y Regional (SDLR) agregó institucionalidad a esta orientación gubernamental. Creada para fomentar el desarrollo de las áreas al interior del estado, la SDLR maneja un conjunto de programas y proyectos que serán presentados a lo largo de este trabajo. Esta oficina busca articular también las acciones de distintas secretarías sectoriales, para generar más eficiencia en el gasto público y mayor eficacia de las políticas y programas.

Como puede verse en el sitio *web* de la SDLR, la misión de esta Secretaría es: “*Promover el equilibrio espacial, económico y social, buscando de forma integrada el desarrollo sustentable local y regional en el estado de Ceará*”<sup>33</sup>. La preocupación por reducir las desigualdades interregionales a través de la promoción de procesos de desarrollo local es el eje fundamental de la labor de esta Secretaría.

Además, la política de desarrollo local y regional en Ceará parte de dos supuestos fundamentales:

- a) *El primero está relacionado con la reestructuración espacial, es decir la idea-fuerza de que el fortalecimiento del sector urbano en el interior del estado generará economías de aglomeración y oferta de servicios no agrícolas, necesarias para absorber la población excedente en el sector rural, y apoyar el desarrollo productivo (Bar El, 2002) Se trata de una estrategia planeada de desconcentración de la inversión pública hacia centros urbanos intermedios, como base de una nueva estructura socioeconómica de carácter regional (Governo do Estado do Ceará, 2004).*
- b) *El segundo presupuesto tiene que ver con la estrategia de desarrollo local propiamente dicha, es decir con el fortalecimiento de los gobiernos locales y el apoyo al desarrollo productivo endógeno de las regiones. Se trata de una estrategia planeada de capacitación y promoción de nuevas relaciones e institucionalidades compartidas entre el Estado y la sociedad, como base para un nuevo modelo de gestión de la estructura socioeconómica regional emergente.*

<sup>33</sup> Promocionar el equilibrio espacial, económico y social, buscando de forma integrada el desarrollo sostenible local y regional del Estado de Ceará.

## 1.2. Características generales del territorio: económicas, sociales, ambientales, culturales, político-institucionales<sup>34</sup>

### *Los orígenes*

En Ceará, en el año 1823 existían 18 municipalidades, entre las cuales se encontraba Icó, uno de los primeros pueblos formados como resultado de la expansión de la actividad ganadera. De las municipalidades que actualmente conforman la región, Lavras da Mangabeira tuvo importancia durante un breve ciclo de explotación de oro en la región. Por otra parte, Jucás dio origen, dadas sus particularidades geográficas, a un aglomerado urbano que se desarrolló de forma duradera a lo largo del tiempo. Estos tres municipios dieron origen a las demás comunas que actualmente conforman la región, a través de un proceso más reciente de subdivisiones y conformación de gobiernos locales. Iguatu y Orós tuvieron su origen en Icó; de Iguatu derivaron Acopiara y Quixelô. De Lavras da Mangabeira surgieron Várzea Alegre, Umari, Cedro, Ipaumirim y Baixio; de Jucás, nacieron Saboeiro y Cariús. Estos 14 municipios constituyen actualmente la región Centro Sur/Vale do Salgado.

Lo que es interesante destacar aquí es que este proceso de subdivisión, aunque haya conformado un conjunto de 14 municipios con autonomía y vida política propias, tienen su origen en apenas tres municipios, lo que contribuyó, como se verá más adelante, a la conformación de una fuerte identidad territorial.

**FIGURA 1**  
**MAPA DE LA REGIÓN CENTRO SUR/VALE DO SALGADO**



Fuente: Página web de la Secretaría de Desarrollo Local y Regional de Ceará, <http://www.sdlr.ce.gov.br>.

### *Aspectos ambientales*

#### *Potencial hídrico*

La región se caracteriza por un alto potencial hídrico, con la represa de Orós (1,94 mil millones de m<sup>3</sup>) y la de Trussu (260 millones de m<sup>3</sup>) como sus dos mayores exponentes. Según el Plan

<sup>34</sup> Las informaciones volcadas en este ítem fueron mayormente obtenidas del informe presentado a la FAORLC por la Secretaría de Desarrollo Local y Regional de Ceará (SDLR) en marzo de 2005.

Estatual de Recursos Hídricos de Ceará (PERH-CE, 1991), la región forma parte de las cuencas hidrográficas de los ríos Salgado y Jaguaribe (dividido en Alto y Bajo Jaguaribe), tiene 11 represas públicas (seis de ellas consideradas de mediano y gran porte, con una capacidad de reserva de agua de 2,4 millones de m<sup>3</sup> y un caudal de 458 millones de m<sup>3</sup>/año). Está prevista la construcción, en la región, de otras cuatro represas que aumentarán en 324 millones de m<sup>3</sup> la capacidad de acumulación de agua y ampliarán la disponibilidad hídrica en 28 millones de m<sup>3</sup>/año.

### *Características del terreno*

La mayor parte del territorio presenta planicies y elevaciones suaves, características de lo que se llama la “*Depressão Sertaneja*”. Las altitudes están entre los 200 y los 700 metros por encima del nivel del mar.

La sede del municipio de Icó está a 154 metros por encima del nivel del mar, mientras que la sede del municipio de Acopiara está a 317 metros por encima del nivel del mar.

### *Vegetación*

La vegetación que predomina en la región es llamada “Caatinga Arbustiva Densa”. En los municipios de Icó, Lavras da Mangabeira, Orós y Saboeiro se encuentra también “Caatinga Arbustiva Abierta”, así como en los municipios de Acopiara, Jucás y Saboeiro. En los municipios de Baixio, Ipaumirim e Umari existe también la “Caatinga Arbórea”.

### *Temperatura*

La temperatura media de la región es de 25,6 °C, con las medias máximas y mínimas respectivamente en los meses de noviembre (35,2 °C) y julio (20,2 °C).

### *Luz solar*

La región recibe alrededor de 2.900 horas de luz solar por año, con luminosidad alrededor de ocho horas al día.

### *Aspectos demográficos*

En el año 2000, de acuerdo con el Censo Demográfico Nacional, la población total de la región era de 405 mil habitantes, lo que corresponde a 5,5% de la población total de residentes en Ceará. La región presentaba una densidad poblacional de alrededor de 31,4 habitantes/km<sup>2</sup>, mientras que el promedio del estado de Ceará es de 51 habitantes/km<sup>2</sup>. Si se toman en cuenta las definiciones de ruralidad de la OECD, se podría afirmar que se trata de una región fundamentalmente rural. Incluso cuando se ajustan los criterios a la realidad de América Latina, como lo hace Veiga (2002; 2005), se constata que este territorio no puede ser considerado en ningún caso como zona urbana. De hecho, existe una dispersión poblacional acentuada, lo que hace que la problemática de los caminos y la comunicación entre municipios y comunidades sea uno de los principales factores para el crecimiento de la región.

Según la SCLR (2004), se observa un proceso de envejecimiento de la población de la región, que se explica por la migración del sector más joven de la población hacia la capital del estado.

La tasa de analfabetismo funcional (porcentaje de personas de más de diez años que no tienen más de un año de estudio formal) es de 24% en la región.

## ***Infraestructura regional***

### *Accesibilidad*

Las principales vías que conectan la región son carreteras federales –BR-116 y BR-230– y estatales –CE-060, CE-153, CE-184, CE-282, CE-284, CE-371, CE-375 y CE-481–, que conforman una red que tiene en Iguatu su núcleo central. Las conexiones entre las sedes de los municipios son complementadas por caminos alternativos mantenidos por las propias municipalidades.

Hay un sistema ferroviario que conecta las sedes de los municipios de Acopiara, Baixio, Cedro, Iguatu y Lavras da Mangabeira a la región metropolitana de Fortaleza. En Iguatu hay un aeropuerto que recibe aviones de pequeño porte, además de realizar entregas de correos y agencias bancarias.

### *Energía*

La región está bien dotada de energía. Inversiones recientes garantizan la disponibilidad de energía al menos por diez años. Las sedes de los 14 municipios están dotadas de energía eléctrica suministrada de forma constante. Más allá de las sedes de los municipios, hay algunas localidades que aún no tienen disponibilidad garantizada de energía eléctrica.

### *Abastecimiento de agua*

De los domicilios permanentes en las sedes municipales de la región, el 70% está conectado a la red pública de distribución de agua. Sin embargo, fuera de los límites de las sedes municipales, el acceso al agua aún es problemático. El principal instrumento que se está utilizando para enfrentar este problema es un proyecto, que cuenta con el apoyo del Banco Mundial, que instala servicios de captación de agua subterránea en comunidades rurales. El Proyecto San José obtuvo interesantes resultados en comunidades rurales aisladas, al brindar acceso a una fuente renovable de agua en forma directa.

## ***Aspectos económicos***

La región Centro-Sur/Vale do Salgado tiene vocación claramente agrícola, con 48,24% de de la población total ocupada en este sector productivo. La vinculación entre producción y población es un punto fundamental para incrementar el desarrollo regional. Según una investigación del IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 1990-2001) sobre la producción agrícola municipal, la región se ha fortalecido como productora de frutas tropicales como mango, banana y naranja. La participación del sector primario en la composición del Producto Interno Bruto Regional (PIB regional) es de 15,39%.

El sector industrial participa con 7,42% del PIB regional, y ofrece ocupación para 11,86% de la población total (PEA total regional). Iguatu concentra más de 42% del PIB industrial de la región, como resultado de la implantación de proyectos financiados por el Fondo de Desarrollo Industrial de Ceará. Aunque la actividad industrial sea débil, con poca capacidad de creación de economías de aglomeración, los actores regionales identifican una tendencia al fortalecimiento del sector industrial en la región. De alguna manera apuestan a esta tendencia, tradicionalmente identificada con la modernidad.

El sector terciario, de servicios y comercio, se caracteriza fundamentalmente por empresas que comercializan alimentos y por las empresas públicas, en especial municipales, que tienen gran participación en la composición PIB regional: constituye el 77,20% del total del PIB de la región, y es responsable por el 39,34% de los empleos generados.



Para continuar con el análisis del PIB, la región pasó, a precios ajustados, de R\$ 463,7 millones en 1996, a R\$ 580,6 millones en 1998, lo que implicó una mayor participación de estos municipios en el PIB del estado de Ceará, con un porcentaje que pasó del 2,96% al 3,08%, como se puede observar en la Tabla 1.

**TABLA 1**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PIB DE LA REGIÓN CENTRO-SUR 1998-2002**

Municipio	1998	2002
Acopiara	70.462	86.929
Baixio	9.759	9.721
Cariús	18.786	27.235
Cedro	29.873	41.739
Icó	67.569	101.786
Iguatu	168.508	240.702
Ipaumirim	21.031	20.673
Jucás	28.433	35.655
Lavras da Mangabeira	34.874	51.337
Orós	36.843	42.108
Quixelô	23.222	32.742
Saboeiro	18.825	24.478
Umari	11.561	11.855
Várzea Alegre	40.844	59.067
Región Centro-Sur	580.590	786.027
Estado de Ceará	15.641.983	24.354.000
Región/Ceará	2,96	3,23

Fuente: IPLANCE (2003).

La evolución del PIB de la región Centro-Sur/Vale do Salgado tuvo como contrapartida un aumento del producto interno bruto per cápita (Tabla 2), indicador que mide la riqueza media por habitante.

**TABLA 2**  
**DISTRIBUCIÓN DEL PIB PER CÁPITA 1998-2002**

Municipio	PIB PER CÁPITA (R\$)		
	1998	2000	2002
Acopiara	1.510	1.526	1.862
Baixio	1.556	1.397	1.679
Cariús	1.077	1.216	1.462
Cedro	1.273	1.431	1.718
Iço	1.177	1.344	1.617

Continuación Tabla 2

Iguatu	2.125	2.365	2.744
Ipaumirim	1.950	1.491	1.783
Jucás	1.383	1.307	1.553
Lavras da Mangabeira	1.383	1.355	1.640
Orós	1.750	1.593	1.912
Quixelô	1.568	1.724	2.102
Saboeiro	1.568	1.239	1.494
Umari	1.549	1.313	1.616
Várzea Alegre	1.217	1.400	1.660
<b>Región Centro-Sur</b>	<b>1.506</b>	<b>1.479</b>	<b>1.774</b>
<b>Estado de Ceará</b>	<b>2.602</b>	<b>2.794</b>	<b>3.182</b>

Fuente: IPLANCE (2003).

## 2. CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO

### 2.1. Histórico de la constitución del territorio

Como se ha dicho, la región Centro Sur/Vale do Salgado en el estado de Ceará tiene su origen en tres municipios que se conformaron a finales del siglo XIX. De estos municipios surgieron todas las comunas que actualmente conforman la región, que suman un total de 14. Este proceso histórico condiciona lazos de parentesco y otras relaciones sociales que facilitan el reconocimiento y fortalecimiento de una identidad territorial común, reflejada en determinadas formas de comportamiento en toda la zona.

Hay que destacar, sin embargo, que actualmente el municipio que ejerce mayor influencia económica y política en la zona (Iguatu) se originó como parte del municipio de Icó. Las grandes extensiones territoriales de estos municipios originales, y la baja densidad poblacional, hicieron que se desarrollaran impulsos de emancipación político-institucional, que se intensificaron después del año 1988 con la promulgación de la Constitución Nacional, que entregaba mayores recursos y responsabilidades a los municipios, reflejo de una voluntad política clara de descentralización, característica del período.

De esta forma, la región Centro Sur/Vale do Salgado tiene sus límites territoriales definidos actualmente por un conjunto de 14 municipios, que fueron anteriormente apenas tres comunas originarias.

Sin embargo, cabe destacar que el proceso reciente de conformación del territorio como Región Centro Sur/Vale do Salgado no fue nada sencillo, como se verá en el próximo apartado.

### 2.2. Criterios operacionales utilizados para la identificación/delimitación del territorio

La delimitación de la región Centro Sur/Vale do Salgado se dio en el marco de una acción del gobierno del estado de Ceará, que buscaba nuevas configuraciones espaciales para la intervención pública. Hay que destacar que, a diferencia de otros casos, la iniciativa gubernamental fue llevada a cabo de acuerdo con criterios objetivos, definidos a partir de un amplio estudio de economía regional<sup>35</sup> que intenta realizar una caracterización y jerarquización de los municipios del Estado, definiendo una escala con cuatro niveles:

<sup>35</sup> Se utilizó el Modelo Gravitacional de Newton, que utiliza el PIB para verificar la concentración económica. En Ceará, se ha verificado que la actividad económica se concentra en pocos polos de atracción, lo que dio origen a la estratificación de los municipios en una escala de cuatro niveles (ver Bar El, 2005).

- Fortaleza y Región Metropolitana (Centro Primaz);
- Centros secundarios: municipios fuertes económica y socialmente, ligados entre sí y ligados a las ciudades menores de la misma región;
- Centros regionales: municipios menores, que deben ejercer en su región el rol de centro de soporte para el desarrollo regional;
- Municipios de pequeño porte: centros locales, influenciados por los centros secundarios regionales.

De esta forma, la región Centro Sur/Vale do Salgado tiene un centro secundario (Iguatu), un centro regional (Icó) y otros 12 municipios de pequeño porte. Una delimitación propuesta en un comienzo excluía a tres municipios relacionados al Valle del río Salgado (Baixio, Umarí, Upaumirim). Cuando el estado de Ceará propuso la delimitación espacial de la región, bajo su política de desarrollo territorial, esta división fue concebida sólo como Región Centro Sur. Sin embargo, la percepción y las opiniones de los habitantes y representantes políticos de los tres municipios excluidos se hicieron escuchar durante el proceso de delimitación, por lo que estos municipios fueron posteriormente incluidos en la región<sup>36</sup>.

**FIGURA 2**  
**PLANES DE DESARROLLO REGIONAL EN EL ESTADO DE CEARÁ**



Esta discusión sobre la delimitación regional es un buen ejemplo de cómo empalmar la dimensión técnica, basada en criterios objetivos, y la dimensión cultural, basada en características históricas, políticas y culturales, al momento de definir los límites de un determinado territorio. Por un lado, la dimensión técnica tiene la legitimidad que le otorga el aparato científico que la sostiene; por otro lado, la dimensión cultural, dada por un claro sentimiento de pertenencia a la zona por parte de los actores, logra legitimidad y convence a los tomadores de decisiones en el nivel estatal de la importancia de integrar a estos municipios a la región.

<sup>36</sup> De allí la denominación compuesta: Región Centro Sur/Vale do Salgado.

Esto fue posible por dos motivos principales. Por un lado, la articulación de los representantes de estos municipios, que lograron el apoyo de los otros alcaldes y liderazgos municipales vecinos. Por otro lado, el equipo técnico que estaba conduciendo el proceso de planificación regional, al utilizar métodos y herramientas participativas, no podía dejar de tomar en cuenta este tipo de demanda.

Obviamente, el esfuerzo que hicieron estos municipios se explica también por el interés y las posibilidades que abre la inserción en una red más grande de municipios que reciben, por parte del gobierno del estado, una política de apoyo diferenciada. Quedar afuera del proceso significaría quedar aislados y lejos de los incentivos que entregaría el gobierno estatal. De este modo, se puede afirmar que existe un conjunto de circunstancias que provocan la redefinición de los límites territoriales de esta región, que fueron efectivamente tomadas en cuenta en los ejercicios de delimitación realizados en otras zonas del Estado, según entrevistas con los técnicos de la SDLR.

### **2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación**

Los orígenes de la construcción de la alianza en la región se remontan al año 2002, cuando se inició el proceso de análisis y planificación del desarrollo regional. Entre las estrategias de la SDLR estaba incluida, con un énfasis importante, la creación y consolidación de Consejos de Desarrollo Regional. Estos consejos fueron conformados a través de un proceso intenso de análisis e identificación de actores locales, que debía derivar en un Plan de Desarrollo Regional consensuado entre los participantes.

Cuando esta región pasó a formar parte del Proyecto de Desarrollo Regional (PDR) impulsado por la FAO RLC, el Plan de Desarrollo Regional ya estaba listo, el Consejo de Desarrollo Regional (CDR) ya había sido conformado, y había sido consolidada una plataforma de apoyo, que reunía a un grupo importante de actores locales.

La intensa participación del gobierno del Estado en todo el proceso, con la inversión de recursos para la movilización de los actores y para contratar estudios técnicos y asesorías especializadas en la conducción de las actividades de planificación, garantizó que el Plan fuera elaborado y rápidamente aprobado por los participantes.

Sin embargo, cuando a mediados de 2004 se invitó al gobierno de Ceará a indicar una región para participar del Proyecto de Desarrollo Regional coordinado por FAO RLC, se llegó a la conclusión de que debería tomarse la región Centro Sur/Vale do Salgado, para revisar el proceso de concertación de actores y el mismo Plan de Desarrollo Regional, a la luz de una participación ampliada de la sociedad civil. De hecho, la percepción de los dirigentes de la SDLR en ese momento, confirmada después por los estudios conducidos por el equipo del Proyecto, era que la participación de la sociedad civil durante el proceso anterior había sido muy escasa, lo que ameritaba un nuevo intento de movilización y coordinación.

De esta forma, con el apoyo de FAO RLC, se inició un intenso proceso de identificación de actores, una revisión del Plan de Desarrollo Regional y se elaboró una propuesta para una nueva configuración del Consejo de Desarrollo Regional.

## **3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO: RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTOS Y RESPUESTAS A INCENTIVOS**

### **3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas regionales promotoras del desarrollo**

Inicialmente, los principales actores sociales involucrados en la alianza regional, consolidada en el Consejo de Desarrollo Regional, fueron aquellos más directamente relacionados a las administraciones públicas municipales.

Además de los alcaldes, también participaron de forma intensa del proceso inicial los funcionarios públicos de distintas secretarías estatales y/o agencias públicas que actúan en la región (SEBRAE, SESC, SENAR, EMATERCE).

La sociedad civil organizada, entidades de representación laboral, sindicatos rurales patronales y de trabajadores rurales, entre otros, fueron invitados a participar y lograron insertarse en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Regional. Sin embargo, al comenzar la discusión sobre el Plan, los tecnicismos con los que trabajaba la SDLR parecen haber provocado una participación menor de la que se esperaba.

En este contexto, la oportunidad de profundizar el trabajo de planeación en la región Centro Sur/Vale do Salgado con el apoyo de una organización internacional, fue tomada bastante en serio por los actores locales.

A partir de esto, comenzó un intenso proceso de movilización, que resultó en:

- (i) La formación del Grupo de Parceiros (*Partners*) Regionales, con una participación de alrededor de 230 personas, representantes de algún tipo de organización, pública o privada, comunitaria, local, municipal, regional, estatal y también nacional, que son la base que sostiene políticamente el Consejo de Desarrollo Regional. El grupo es abierto a la participación de cualquier persona que esté dispuesta a discutir los caminos de desarrollo de la región, funcionando como una especie de local de encuentro. El grupo, así como el Consejo, convoca a diversos sectores como comerciantes, agricultores, empresarios, funcionarios públicos municipales, representantes de ONGs, entre otros<sup>37</sup>.
- (i) Se procedió a la formalización del Consejo de Desarrollo Regional, que cuenta con una estructura de coordinación: 1 Presidente, 1 Coordinador Político, 1 Coordinador Ejecutivo, 5 Coordinadores de Cámaras Temáticas (Agricultura y Pecuaria; Comercio, Industria y Servicios; Educación, Salud y Servicios Sociales; Infraestructura y Medio Ambiente; Turismo y Cultura).

En la composición del grupo de coordinación del Consejo se buscó garantizar la participación de diversos segmentos sociales, que reflejen y representen los principales actores sociales involucrados en el desarrollo regional. A continuación se describe de forma más detenida a los principales actores sociales comprometidos con la alianza regional para la promoción del desarrollo, involucrados en el Consejo de Desarrollo Regional.

- (i) **Instituto Elo Amigo.** Organización no gubernamental originada a partir de un proyecto apoyado por la Fundación W.K. Kellogs en distintas regiones de Brasil. El proyecto Alianza con el Joven actuó en la región Centro Sur/Vale do Salgado en cinco municipios (Iguatu, Orós, Quixelô, Jucás, Acopiara), dando origen a esta ONG. Actualmente, desarrollan interesantes proyectos en el área de promoción de la juventud, agroecología, alternativas productivas, inclusión digital y formación de liderazgo<sup>38</sup>. El actual presidente del Consejo de Desarrollo Regional, en su segundo mandato, es el director ejecutivo de esta ONG, lo que denota la capacidad de inserción de la sociedad civil en el proceso de construcción del desarrollo regional. Para la ONG, participar de forma activa en el espacio de articulación de actores representa

<sup>37</sup> El surgimiento de este grupo de apoyo, que suma un conjunto ampliamente variado de actores, está inspirado en una iniciativa que marcó la historia reciente de Ceará. El Pacto de Concertación entre Estado y sociedad civil, iniciativa impulsada por empresarios que pretendían influenciar el diseño de políticas públicas, sigue siendo una importante referencia para la articulación entre Estado y sociedad en la región. Fueron creados, al interior del Pacto de Concertación, Mesas Regionales (una de ellas la de la región Centro Sur) y mesas temáticas. Actualmente, a nivel estatal, se reúnen mensualmente para un “desayuno” autoridades de gobierno y actores privados, en un tipo de “*think tank*” permanente sobre el desarrollo del Estado.

<sup>38</sup> Para mayores informaciones sobre el Instituto Elo Amigo, ver <http://www.eloamigo.br>.

una oportunidad para ampliar sus relaciones, horizontales (con otros actores del mismo territorio) y verticales (con actores de fuera del territorio y de otros sectores, en especial el gubernamental).

- (ii) **Oficina Regional de la SDLR.** La Oficina, instalada en el municipio de Iguatu, juega un rol de gran importancia en la dinámica del desarrollo regional. La instalación de estas oficinas regionales es parte de la estrategia de la SDLR para la promoción del desarrollo local y regional, y tiene como principal función articular los distintos esfuerzos que se emprenden en la región. Es como un punto focal de la SDLR y del gobierno estatal, un local de encuentro y articulación. Como los Consejos de Desarrollo Regional en este estado son resultado de una política explícita del gobierno, le toca a la Oficina Regional de la SDLR apoyar sus actividades y brindar soporte a las acciones de movilización y articulación. De esta forma, la gerente regional actúa, junto con el presidente del Consejo de Desarrollo Regional, como coordinadora ejecutiva.

Presentados estos dos actores, es interesante hacer una breve reflexión sobre las relaciones entre ellos en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional. El hecho de tener al mismo tiempo en la dirección del Consejo de Desarrollo Regional una ONG (en la presidencia del Consejo, en la figura del Director Ejecutivo del Instituto Elo Amigo) y al gobierno estatal (a través de la gerente de la oficina regional de la SDLR en la coordinación ejecutiva) representa a la vez una ventaja y un desafío.

Es una oportunidad porque permite que el gobierno amplíe su capacidad de diálogo con los actores locales, mediado por una ONG que cuenta con gran credibilidad en la región. Permite también que la ONG conozca de forma más profunda el funcionamiento del gobierno, sus distintas esferas de actuación, y las líneas de apoyo que pueden ser halladas para la región. Es decir, es una oportunidad de aprendizaje doble, en la que aprenden los dos actores a partir de la interacción permanente. Por otro lado, como deben compartir la conducción del proceso, con intereses diferenciados y muchas veces contradictorios, estos dos actores se encuentran permanentemente al borde del conflicto. Esto ocurre debido a que la Oficina Regional de la SDLR cuenta con amplias atribuciones, además de ser la “cara del gobierno” en las regiones. La lógica de actuación de la gerencia de la SDLR está orientada a hacer que las políticas y programas del gobierno queden constantemente en relieve, de manera de garantizar el apoyo político local. Ello hace que en muchos casos la gerencia, que ejerce la coordinación ejecutiva, acabe por “atropellar” a la presidencia del Consejo de Desarrollo Regional. Por otro lado, dado que la gerencia regional tiene una coordinación muy activa<sup>39</sup>, y que efectivamente está articulando distintos actores y acciones que inciden en la región, existe el permanente riesgo de convertir el Consejo de Desarrollo Regional en un Consejo de la SDLR, con una participación meramente figurativa de los actores involucrados. Por su lado, la ONG Instituto Elo Amigo tiene una agenda de trabajo orientada sólo a una porción del territorio, formada por un conjunto de cinco municipios –Iguatu, Jucás, Acopiara, Quixelô e Orós– de los 14 que componen la región. De hecho, la dimensión territorial con la cual actúa la ONG es más restringida, en un intento de crear una identidad territorial alternativa (el Medio Jaguaribe), que está más al alcance de la capacidad de actuación de la ONG.

<sup>39</sup> De hecho, la gerente que estaba a cargo de la Oficina Regional del Centro Sur/Vale de Salgado tenía un rol muy destacado en el proceso de promoción del desarrollo regional. Sin embargo, a partir de finales de enero de 2006, fue invitada por el Secretario Estatal de Desarrollo Local y Regional a coordinar la red de Oficinas Regionales de la SDLR. Esto refleja la gran capacidad de trabajo de la gerente, pero abre un hueco en la coordinación regional. La capacidad de mantener movilizados los actores será un buen indicador de la sostenibilidad del proceso y del grado de dependencia que tenía con respecto a la ex gerente de la Oficina Regional.

**FIGURA 3**  
**UBICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DEL MEDIO JAGUARIBE, EN LA REGIÓN CENTRO SUR/VALE DO SALGADO**



Esta situación –que parece contradictoria, ya que, como se dijo, el director de la ONG es al mismo tiempo el presidente del Consejo de Desarrollo para toda la región, se explica por los orígenes del propio Instituto Elo Amigo. Iniciado como un proyecto de capacitación de jóvenes, con apoyo de la Fundación W.K. Kellogs, su área de actuación prioritaria estuvo en estos municipios. Por sugerencia de distintas consultorías a que tuvieron acceso, la ONG pasó a adoptar una orientación territorial para sus programas. De esta forma, la delimitación territorial que estaba más de acuerdo con sus capacidades de actuación resultó ser este conjunto de cinco municipios. Sin embargo, esta delimitación es útil para el trabajo de la ONG, pero difícilmente se transforme en un nuevo territorio, con identidad e iniciativas propias. De hecho, es más probable que en esta zona de la región Centro Sur/Vale do Salgado los resultados de la labor del Consejo de Desarrollo Regional sean amplificadas gracias a la difusión y los lazos con que ya cuenta el Instituto Elo Amigo.

Se percibe, además, que el intento de crear esta nueva delimitación para la actuación de la ONG no es visto como un problema por los participantes del Consejo. Para ellos, la ONG tiene legitimidad suficiente como para definir sus propios límites de actuación, y el éxito de acciones en esta zona específica de la región es entendido como un éxito global.

Existe otro potencial conflicto con la gerencia regional de la SCLR, que se traduce en una disputa encubierta sobre la legitimidad necesaria para conducir el proceso: ¿debe ser el Gobierno quien conduzca, o debe ser la sociedad civil?

En entrevistas con estos dos actores del proceso, lo que se percibe es que la tensión entre gobierno y sociedad civil es un rasgo permanente que caracteriza las relaciones entre ellos. Por un lado, hay una intención del gobierno de convertir el proceso en “sostenible”, entregando mayores responsabilidades a la sociedad civil, pero con las limitaciones que implica la necesidad de difusión de los logros del gobierno y la preocupación por garantizar apoyo local y regional para las elecciones estatales. La sociedad civil, por su parte, con menor capacidad operativa, pide al gobierno más apertura y mayor participación de otros actores, pero no logra hacerse cargo efectivo de la conducción del proceso de implantación de la Estrategia de Desarrollo Regional. Sin embargo, estas diferencias dejan una lección interesante: *a partir del momento en que los dos actores percibieron la situación, la discutieron e hicieron explícitas sus posiciones en el campo, han podido avanzar en la definición más clara de las responsabilidades de cada uno.* La percepción, tanto del presidente del Consejo

como de la coordinadora ejecutiva, es que hubo un avance significativo en la definición de papeles. Cabe al presidente del Consejo el rol de articulador de las fuerzas sociales y políticas, y al coordinador ejecutivo un rol de apoyo a la implementación de las decisiones estratégicas del Consejo. Obviamente, existe un área gris en esta división de roles que deberá ser permanentemente revisada por los actores, tanto para evitar el riesgo de duplicaciones como para hacer más eficiente la actuación del Consejo de Desarrollo Regional.

- (i) **Banco do Nordeste do Brasil (BNB).** Es uno de los principales actores involucrados con el desarrollo local y regional en los estados que componen esta zona del país. Junto al Banco de Brasil, es la entidad financiera que opera como intermediaria de los recursos de PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar), además de viabilizar crédito para actividades productivas e inversiones en infraestructura. La oficina regional del Banco, con sede en Iguatu, participa activamente de las acciones del CDR. Su principal interés es ampliar la capacidad de *delivery* de recursos financieros para la región, por lo que sus responsables consideran que el esfuerzo coordinado por el Consejo de Desarrollo Regional puede ser muy útil para ampliar la capacidad de los actores de emprender nuevos proyectos y actividades productivas.
- (ii) **SESC Iguatu.** La oficina regional del Servicio Social del Comercio (SESC), localizada en el municipio de Iguatu, también participa activamente del Consejo de Desarrollo Regional. Esta organización desarrolla actividades de capacitación, formación, fomento de la educación, cultura y deporte, y tiene un largo reconocimiento de la población local como entidad que está al servicio del desarrollo social de la población. Su inserción en las actividades del Consejo de Desarrollo Regional está de acuerdo con su mandato, lo que significa un gran incentivo para apoyar las acciones planificadas en el Plan de Desarrollo Regional.
- (iii) **SETE.** La Secretaría Estatal de Trabajo y Emprendedorismo (SETE) trabaja de forma coordinada con la oficina regional de la SDLR. De hecho, existen relaciones personales establecidas en las personas que están a cargo de las respectivas oficinas regionales. El mandato de la SETE está orientado a crear condiciones, en especial a través de actividades de capacitación, para la ampliación de las oportunidades de trabajo en la región. De esta forma, encuentra en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional un espacio privilegiado para captar las demandas más urgentes de capacitación, ya que entiende que las posibilidades de inserción laboral de los segmentos menos capacitados dependen fundamentalmente de la dinamización de la economía local y regional.
- (iv) **CENTEC.** Los Institutos de Enseñanza Tecnológica son estructuras de capacitación tecnológica distribuidas en distintos municipios del estado de Ceará, así como de otros estados de la federación brasileña. Tienen como misión apoyar procesos localizados de innovación tecnológica, a través de la capacitación, elaboración y ejecución de proyectos. Juegan un papel de gran importancia en la oferta educacional en la región, además de apoyar el desarrollo de iniciativas productivas, como se verá en este informe. Tienen instalaciones físicas muy apropiadas para su labor, pero tienen necesidades concretas de recursos para el costeo de sus actividades cotidianas. Otra ventaja que tienen los CENTEC es su carácter multidisciplinario, con actividades orientadas tanto a la producción agrícola como a la formación en disciplinas comerciales y de servicios.
- (v) **Alcaldías Municipales.** Las municipalidades ejercen, en regiones como la de Centro Sur/Vale de Salgado, un rol de gran importancia. Ya sea porque constituyen una parte significativa de la oferta de empleo local, o porque los políticos ejercen el poder de manera de sostener relaciones de clientelismo con sus electores, el hecho es que los líderes de los gobiernos locales son actores fundamentales en cualquier esfuerzo de articulación intermunicipal para el desarrollo. Dos áreas parecen ser, al interior de estas alcaldías, las más interesadas en las



acciones de promoción del desarrollo regional. En primer lugar, las secretarías municipales de Agricultura (o, en algunos casos, de Desarrollo Agrario o Rural) participan de las discusiones sobre el futuro del desarrollo de la región y el rol que cumple la agricultura en las economías municipales. Por otro lado, secretarías de Turismo, de Cultura, de Medio Ambiente, también participan de forma activa del Consejo. Es necesario destacar que estas secretarías tienen un grado de proximidad con la población de los municipios, pero no manejan presupuestos muy significativos. Es interesante verificar que las secretarías municipales de Finanzas o de Administración no participan muy activamente de este esfuerzo colectivo de promoción del desarrollo local y regional. Se ha demostrado que una forma eficiente de garantizar el soporte político para estas iniciativas es involucrar directamente a los alcaldes municipales en la dinámica del Consejo de Desarrollo Regional. La elección de uno de ellos para la coordinación política del Consejo parece ser una estrategia interesante, pues permite además la creación de un espacio de intercambio entre ellos que puede resultar en mayor capacidad de articulación y negociación con otras esferas del poder público, sea en el nivel estatal o nacional. En este sentido, la diversificación geográfica de la participación en el ámbito del Consejo sirve como contrapeso del poder político que tienen los alcaldes en sus propios municipios. Es decir que si en el ámbito municipal un alcalde puede concentrar en sus manos decisiones y espacios de poder, una vez involucrado en un arreglo que atraviesa los límites de su municipio, su poder es redimensionado por el poder de los otros. Además, el acercamiento con la sociedad civil en estos espacios públicos de deliberación aumenta la *accountability*, lo que puede contribuir a una revitalización de la relación entre gobiernos locales y sociedad.

- (vi) **Sindicatos de trabajadores rurales.** Los sindicatos de trabajadores rurales cumplen un rol importante en el ámbito del Consejo de Desarrollo Regional, ya sea por su capacidad de movilización de este importante segmento social de la región, o por su capacidad operativa, demostrada en distintas acciones de capacitación que desarrollan en la región. Además, dada la importancia del sector agropecuario en la zona, ejercen también un relativo poder político, y varios secretarios municipales de Agricultura y hasta alcaldes municipales provienen del ámbito sindical.

### 3.2. Actores sociales no involucrados

El análisis de los actores sociales no involucrados en la alianza regional fue realizado mientras se reestructuraba el Consejo de Desarrollo Regional. En un esfuerzo de identificación y movilización de actores, en especial de empresarios locales del segmento de servicios y comercio, se logró incorporar un número significativo de miembros en el grupo de apoyo. De todas maneras, muchos de ellos todavía no participan de forma efectiva de las actividades de promoción del desarrollo regional. Existe allí una oportunidad de ampliar la participación de estos segmentos, pero que todavía no se ha concretado. Entre los actores no muy involucrados se destacan los provenientes del segmento comercial y de servicios, sector que juega un papel importante en las economías locales, en especial por su potencial de generación de empleos y diversificación de la base económica de los municipios.

Sin embargo, hay que destacar que en los municipios rurales las organizaciones no gubernamentales locales, en especial aquellas abocadas a prestar servicios sociales a la comunidad, son conformadas en general por personas que se desempeñan en el sector privado. Es decir que aunque no esté explícita la participación de este sector, la intervención de empresarios es bastante frecuente en las actividades del Consejo, aunque a partir de roles diferenciados.

## 4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

### 4.1. Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales

Conforme se ha expuesto anteriormente, la construcción de un nuevo arreglo institucional a nivel regional es parte de una política de gobierno que busca reducir el desequilibrio en el desarrollo al interior del estado de Ceará. Esto implica que en muchas ocasiones el gobierno estatal emprenda acciones deliberadas para forjar nuevos arreglos institucionales, que sin embargo no siguen un modelo único y cerrado. De hecho, esta es una característica importante del contexto en que se están creando estos arreglos: el gobierno del estado se ha dedicado a experimentar distintos arreglos, lo que da como resultado que en otras regiones estos arreglos asuman otros diseños organizacionales<sup>40</sup>.

Como se ha dicho, el elemento contextual más importante para la comprensión del proceso de estímulo a la formación de nuevos arreglos institucionales es el rol protagónico que ha desempeñado el gobierno del estado de Ceará. La formulación de los Planes de Desarrollo Regional, asociados orgánicamente a la creación de Consejos de Desarrollo Regional, forma parte de una política de gobierno. Esto genera un soporte institucional que brinda un horizonte de estabilidad a los esfuerzos colectivos emprendidos; al mismo tiempo, y dada la lógica de actuación de un gobierno, esto hace que los resultados objetivos (como un Plan de Desarrollo Regional consolidado, por ejemplo) sean considerados por el gobierno como fin y no como medio para la promoción del desarrollo. *Es decir que el desafío está en compatibilizar los tiempos del gobierno con los tiempos de los otros actores, para dar sostenibilidad al proceso.* Esta fue una de las principales lecciones que dejó el proceso de revisión del Plan de Desarrollo Regional del Centro Sur/Vale de Salgado: es necesario enfrentar la contradicción entre resultado concreto (plan elaborado) y resultados de procesos (participación de los actores), para que los actores se apropien de la estrategia.

Obviamente, esta es una apuesta metodológica que demanda una elevada comprensión del proceso de desarrollo. Si se entiende el desarrollo sólo como crecimiento económico, entonces la participación social no se hace tan necesaria. Si se lo comprende como un proceso gradual de expansión de capacidades (Sen, 2000), entonces el grado de apropiación por parte de los actores pasa a ser uno de los elementos fundamentales a considerar.

### 4.2. Mecanismos de representación social en la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?

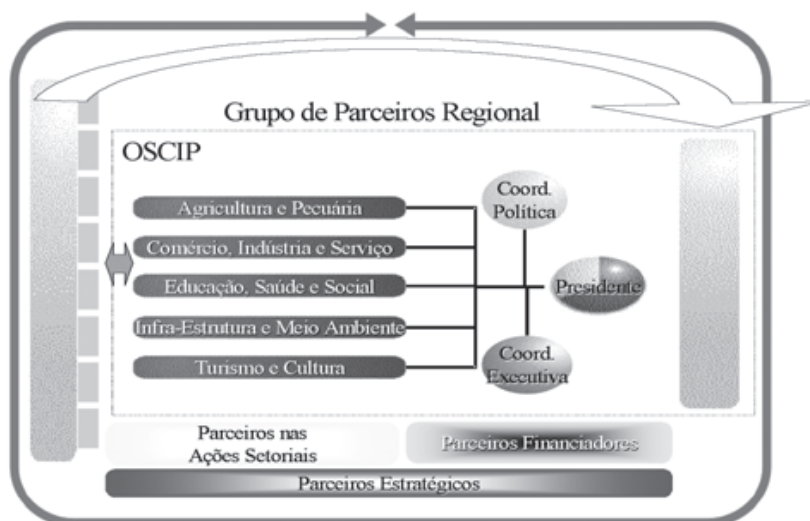
Alcanzar el equilibrio planteado antes, entre participación social y elaboración de una estrategia coherente y sólida, bajo la constitución de un nuevo arreglo institucional formalizado en el Consejo de Desarrollo Regional, fue (y sigue siendo) el principal desafío de la región Centro Sur/Vale de Salgado en Ceará.

De hecho, cuando a mediados de 2004 se inició la movilización de actores para la revisión del Plan de Desarrollo Regional, quienes estaban conduciendo el proceso se dieron cuenta de la necesidad de incorporar a otros actores que todavía no estaban participando o que no tenían representación en el Consejo. De esta forma, fueron organizadas varias acciones de difusión masiva en los municipios de la región, que culminaron en la realización de un Seminario Regional que dio como resultado

<sup>40</sup> El mejor ejemplo de esto es la experiencia de la Región del Maciço do Baturité, donde el arreglo institucional, inicialmente formalizado como un Consejo de Desarrollo Regional, derivó en una Agencia de Desarrollo Regional. El Consejo sigue existiendo, pero la estructura operativa que mueve las acciones es la Agencia de Desarrollo Regional. De hecho, en el estado de Ceará, esta parece ser la experiencia más avanzada de articulación de actores locales para el desarrollo regional. Para mayores informaciones, ver <http://www.macicodebaturite.org.br/index.html>.

el Plan de Desarrollo Regional y llevó a la recomposición de la representación social en el Consejo. Actualmente, la configuración del CDR es como la muestra la Figura 4.

**FIGURA 4**  
**CONFIGURACIÓN DEL ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL DE LA REGIÓN CENTRO SUR/VALE DO SALGADO**



Fuente: Informe SDLR/2005.

Aquí es posible visualizar la estructura propuesta para la operacionalización del Plan de Desarrollo Regional. Del “Grupo de Parceiros Regional” participa gran diversidad de actores locales y regionales. Esto fue estimulado a partir de llamadas masivas a participar de los eventos públicos que originaron el Consejo de Desarrollo Regional. Forman parte del grupo alrededor de 200 personas, en representación de organizaciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales de la región. De este grupo fueron elegidos 45 Consejales, esto es: actores que representan a los demás miembros en el CDR. La definición de quiénes iban al Consejo se dio a través de elecciones en un evento público organizado para tal fin, y del que participaron alrededor de 200 personas. También en este evento fue elegido el primer cuerpo directivo del Consejo de Desarrollo Regional, y fue aprobada la estructura operativa propuesta. El presidente es el representante máximo del Consejo, apoyado por una Coordinación Política, ocupada por un representante del poder público (alcalde de uno de los municipios, identificado entre ellos), y por una Coordinación Ejecutiva, ocupada por el representante de la SDLR, a través de su Oficina de Desarrollo Regional.

Además, fueron constituidas cinco Cámaras Temáticas: Agricultura y Ganadería; Comercio, Industria y Servicios; Educación, Salud y Social; Infraestructura y Medio Ambiente; Turismo y Cultura. Cada una de las Cámaras Temáticas tiene un coordinador, elegido por el Consejo en Asamblea. Cabe al coordinador articular a los participantes de cada Cámara y apoyar técnicamente al Consejo. Deben elaborar proyectos, discutir temas relacionados a su especialidad, y acompañar la evolución sectorial del Plan. Adicionalmente, estas Cámaras se proponen hallar apoyo interno y externo al territorio a través de socios sectoriales, estratégicos y financieros. De cualquier modo, estos grupos no están todavía bien estructurados, y los apoyos logrados hasta el momento se lograron a partir de la interlocución de la presidencia y de la coordinación ejecutiva, que llevan a cabo la labor de identificar y convencer a otros actores para que apoyen los esfuerzos para el desarrollo en la región.

La selección de los representantes en el Consejo de Desarrollo Regional se dio a través de un proceso de consultas y eventos realizados con amplia participación de las comunidades de los 14 municipios involucrados. Durante estos eventos fueron elegidos los participantes del Consejo, y se definió el grupo gestor: Presidente, Coordinadores Ejecutivo y Político, y Coordinadores de Cámaras Temáticas. Para las Cámaras Temáticas fueron elegidos también suplentes, de acuerdo con el *expertise* de cada uno de los actores. Por ejemplo, para la coordinación de la Cámara Temática de Turismo y Cultura fue elegido como coordinador un funcionario de la Secretaría de Cultura de uno de los municipios. Para la Cámara Temática de Agricultura y Pecuaria, fue elegido coordinador un Secretario Municipal de Agricultura, así como el coordinador político es uno de los alcaldes de la región.

El Consejo está compuesto por 45 miembros, con un tercio de representantes del poder público de las tres esferas (municipal, estatal y nacional) y dos tercios de representantes de la sociedad civil, elegidos entre los miembros del “Grupo de Parceiros Regionales”. El origen de este tipo de arreglo amplio parece estar en un movimiento estatal de conformación de pactos para el desarrollo, que fueron la base de sustentación del gobierno estatal en las últimas gestiones de gobierno.

Por otro lado, cabe destacar que el formato organizacional propuesto para la alianza en esta región es resultado de un proceso de análisis de la realidad y de la negociación entre actores. Es decir que el formato organizacional no fue dado a priori, sino que es el resultado de un proceso intenso de negociación y creatividad compartida entre los actores. Obviamente no se trata de un proceso sin fricciones, y la propuesta a la que llegaron los actores en esta región no es necesariamente superior o inferior al formato de otros arreglos institucionales conocidos. Lo que sí es importante subrayar es que el formato organizacional propuesto resulta de un proceso compartido, y al mismo tiempo influencia las posibilidades de éxito de la estrategia de la alianza. En este sentido, el formato organizacional es al mismo tiempo estructurado por las acciones de los actores, y estructurante de ellas (Abramovay, 2006).

### **4.3. Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza**

La estructura operacional propuesta para la Alianza, conforme se ha visto en la figura 4, está fuertemente basada en las capacidades del grupo gestor. De hecho, la opción de tener un grupo más reducido que ponga en marcha las acciones necesarias y previamente consensuadas en el Plan de Desarrollo Regional pareció ser la más apropiada para efectivamente “hacer que las cosas sucedan”, según comentan los miembros del grupo gestor entrevistados.

Además de este énfasis en el grupo gestor, hay que destacar, desde el punto de vista operacional, la dependencia cada vez mayor de la oficina regional de la SDLR. Como se ha dicho, la coordinación ejecutiva del CDR está a cargo de la gerencia de la oficina regional de la SDLR. Esto permite una gran agilidad en el proceso de articulación horizontal y vertical, pero al mismo tiempo puede comprometer la sostenibilidad del proceso, ya que la toma de decisiones cotidianas queda en pocas manos. Aunque las grandes decisiones estratégicas fueron elaboradas de forma participativa y consolidadas en el Plan de Desarrollo Regional, es en el trabajo cotidiano donde estas decisiones se consolidan en acciones concretas. De esta forma, la estructura organizacional parece apropiada, pero debe consolidar la participación de todo el grupo gestor en el proceso de toma de decisiones. La realización de encuentros periódicos entre los integrantes del grupo gestor parece ser la forma más eficaz de lograr un aumento cualitativo en la participación de los actores involucrados.

El arreglo institucional en la región Centro Sur/Vale do Salgado está en una fase de definición del formato legal que deberá asumir. En Ceará, otra experiencia similar adoptó el formato legal de una Agencia Regional de Desarrollo, que tiene estatuto de Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), que puede firmar contratos y convenios con organismos públicos y privados, y recibir transferencias públicas de recursos para su funcionamiento. Esta es una de las opciones estudiadas por los actores, a la vez que también han analizado la posibilidad de crear un Consorcio de Municipalidades. Este formato jurídico, sin embargo, entrega mayor protagonismo a los repre-

sentantes del poder municipal, por lo que no es el formato más adecuado para la participación de la sociedad civil.

Esta es una cuestión de gran importancia, pues el formato legal que asumen estas experiencias de concertación público-privada en los territorios acaba por reflejar (e influenciar, por supuesto) la relación entre sociedad civil y poder público. Este es uno de los principales temas de discusión actual, no sólo en lo que se refiere a la promoción del desarrollo territorial rural, sino en la discusión más amplia sobre la tensión entre participación y representación en sociedades democráticas (Young, 2000).

El Consejo, aunque cuente con reglas consensuadas entre los participantes en cuanto a la elección de su cuerpo directivo y sus períodos de gestión, entre otras, no es un sustituto de los poderes públicos legítimamente elegidos a través de sufragio universal. Por otro lado, puede oxigenar la propia representación política y la gestión pública, al incorporar temas y demandas que los representantes no lograban captar.

#### **4.4. Análisis de la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza**

Como se afirmó antes, la funcionalidad de la estructura operacional propuesta para la Alianza está directamente relacionada con el grado con que los actores que componen el grupo gestor asuman la responsabilidad de implementar las acciones planificadas. A medida que el Estado asuma mayor protagonismo en la toma de decisiones, más lejos estará el CDR de una gestión verdaderamente autónoma y que se sostenga en el tiempo.

Hay que destacar que este proceso demanda, de parte del gobierno, una gradual entrega del poder para la toma de decisiones a los otros actores del CDR; por otro lado, demanda que estos actores efectivamente asuman sus responsabilidades e implementen las acciones que están planificadas.

La región Centro Sur/Vale de Salgado, en este sentido, es un laboratorio muy interesante: efectivamente el gobierno estatal se acercó a la región, asumió un rol importante en la promoción del desarrollo local y regional, y está estimulando el fortalecimiento de un espacio de concertación entre actores; al mismo tiempo, el mismo gobierno, una vez constituida la alianza, tiene una gran dificultad para transferir responsabilidades a los otros actores, en especial porque teme perder la visibilidad que le brinda implementar directamente proyectos locales y regionales.

Así es que parece haber un doble desafío en la articulación gobierno/sociedad civil: que el gobierno genere los espacios de participación y movilice a los actores a participar, para luego entregar gradualmente a estos actores porciones cada vez mayores del poder de toma de decisiones. Esto abre una discusión más profunda sobre la propia noción de Estado, con los diferentes abordajes conocidos sobre el problema de la democracia<sup>41</sup>. La discusión sobre desarrollo territorial en áreas rurales se relaciona directamente con los desafíos planteados a los gobiernos a partir de la política de descentralización iniciada a mediados de la década del 80. Existe cierta retórica alrededor de la participación social en la toma de decisiones, que ha sido acompañada por un cambio significativo en la institucionalidad en la que se enmarcan estos esfuerzos descentralizadores. Se puede afirmar que estamos ante una especie de transición hacia un aumento gradual de la participación de la sociedad en la toma de decisiones, pero que todavía no se ha visto todo el potencial que brindan estos cambios.

#### **4.5. Análisis de los mecanismos de coordinación**

El análisis de los mecanismos de coordinación (horizontal y vertical) asume especial importancia en el caso de la región Centro Sur/Vale de Salgado. Aunque íntimamente articulados, los dos tipos de coordinación merecen una mirada particular. Desde el punto de vista de la coordinación horizontal, el principal mecanismo utilizado son las reuniones ordinarias del Consejo de Desarrollo

<sup>41</sup> Para profundizar esta discusión, ver el excelente artículo de Cortes (2005).

Regional y las reuniones del grupo gestor. Las reuniones del grupo gestor tienen una periodicidad mensual, y constituyen el espacio de mayor cercanía entre los actores dentro del arreglo institucional. Las reuniones generales del Consejo, a su vez, tienen un carácter más amplio. La última reunión tuvo como principal objetivo elegir la nueva composición del Consejo para el período de 2006-2007.

Las reuniones específicas de las Cámaras Temáticas son otro mecanismo de coordinación horizontal. Un ejemplo de esto lo brinda la ampliación de las relaciones entre secretarios de Agricultura de los municipios de la región, estimuladas a través de reuniones conducidas por el coordinador de la Cámara de Agricultura y Pecuaria. La ampliación del contacto entre secretarios permite integrar acciones municipales diversas, como la conservación de caminos rurales, acciones de apoyo a la agricultura familiar, o nuevos proyectos productivos que están siendo implementados en la región (como producción de miel, pescado, agroecología, etc.). Estos contactos amplían también la capacidad de negociación con otras esferas de gobierno para lograr apoyos para el sector.

El otro mecanismo, quizás el más efectivo desde el punto de vista de las acciones concretas entre municipalidades, es la elaboración de proyectos específicos. El caso del **Festival de Teatro** realizado anualmente en el municipio de Icó es emblemático en este sentido. A partir del estímulo de la coordinación ejecutiva del Consejo y de la SDLR, la Secretaría municipal de Icó realiza un festival de teatro que fue concebido para tener alcance regional. Su divulgación en todos los municipios, y el compromiso del sector privado y de distintas secretarías de gobierno, llevaron a que el festival efectivamente involucrara las comunidades de los 14 municipios. Luego de la última versión, en 2005, entre los empresarios del sector de alimentación y turismo ha crecido el entusiasmo por la realización del festival, pues significa una nueva fuente de ingresos en esa época del año.

La coordinación vertical tiene como principal mecanismo el Plan de Desarrollo Regional. El Plan, en su versión revisada, fue discutido con el conjunto de las secretarías estatales, para que estas identificaran acciones que estaban previstas y que podían integrarse a la ejecución del Plan. La idea es conciliar las demandas de la región consolidadas en el plan, con la oferta de las secretarías estatales que se establece en el presupuesto anual del gobierno del estado. Desde el punto de vista de la coordinación vertical, este parece ser un excelente mecanismo, ya que permite una comunicación efectiva entre el gobierno del estado y la región. Sin embargo, este es un proceso de aprendizaje para todos los involucrados, ya que existen condicionamientos políticos que no se deben olvidar. Una secretaría de Turismo, por ejemplo, sufre presión desde distintas regiones y localidades representadas por políticos que hacen *lobby* para dirigir recursos hacia la zona en la que se encuentra su base electoral. De esta forma, la Secretaría queda atrapada entre la demanda organizada a través de los planes de desarrollo regional y la demanda canalizada por diputados y otros políticos de forma individual y personal.

Este mecanismo viabilizado por el Plan, que ha sido una apuesta del gobierno del estado de Ceará, parece ser un interesante camino para reducir la discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos, además de permitir que el gobierno tenga un amplio panorama de la realidad regional para orientar sus acciones.

## 5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL

### 5.1. Elementos para la comprensión del proceso de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Regional

La Estrategia de Desarrollo Regional, consolidada en el Plan de Desarrollo Regional del Centro Sur/Vale de Salgado, fue diseñada a partir del año 2002<sup>42</sup>. Posteriormente fue revisada con amplia participación y orientación del equipo del Proyecto de Desarrollo Regional coordinado por FAO RLC.

<sup>42</sup> La versión inicial del Plan de Desarrollo Regional puede ser encontrada en <http://www.sdlr.ce.gov.br>.

Durante el proceso de revisión del Plan de Desarrollo Regional fueron priorizados tres ejes estratégicos que debían ser impulsados de forma más intensa por el Consejo de Desarrollo Regional: **Fortalecimiento de la Piscicultura Regional; implantación de una Red de Enseñanza Regional e Implantación del Centro Cultural en el municipio de Icó.**

Cabe destacar que la priorización de estos tres ejes se dio fundamentalmente después de la constatación de que son las acciones que provocan mayor interés en los actores de la región, por lo que podrían generar resultados concretos en un plazo más corto. Esto no significa que otros proyectos “estructurantes” (tal como se define en el Plan de Desarrollo Regional) no deben ser impulsados. De hecho, el Plan como un todo fue discutido con las secretarías estatales, con la intención de incluir en el presupuesto del gobierno algunas de las acciones planeadas.

## 5.2. Análisis de contenido de la Estrategia

La estrategia inicial planteada en el Plan de Desarrollo Regional fue elaborada de manera de generar un conjunto amplio de acciones estructurantes que tuvieran un impacto efectivo en la región. De este modo, se contemplan desde proyectos de infraestructura hasta iniciativas de capacitación de mano de obra, en una visión amplia y compartida de los principales desafíos y oportunidades para la región.

Las distintas dimensiones abordadas (económica, social, cultural, ambiental, político-institucional) componen un cuadro completo y articulado de demandas y proyectos que puede servir de guía para la acción colectiva regional, además de brindar al gobierno del Estado una clara definición de los caminos más prometedores para apoyar al desarrollo de la región.

La forma en que la región está poniendo en marcha estas acciones amerita un análisis más detallado al final de este informe, pero es interesante destacar aquí uno de los más importantes resultados obtenidos en el ámbito de la Estrategia de Desarrollo Regional.

El municipio de Icó fue uno de los primeros en surgir en el estado de Ceará, en el año 1708. Con una rica historia marcada por ciclos de acumulación de riqueza, en general vinculados con actividades agropecuarias, Icó tiene un patrimonio histórico y cultural ampliamente reconocido en el Estado, lo que le cualificó a participar del Programa Monumenta, iniciativa del Ministerio de la Cultura con apoyo del BID ([www.monumenta.gov.br](http://www.monumenta.gov.br)), que apoya con financiamiento a 16 municipios en todo el país para la restauración de sitios de interés histórico y cultural. Efectivamente, desde el inicio del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Regional, la implantación de un Centro Cultural en Icó fue vista como un eje estratégico. De esta forma, la incorporación del municipio en el programa es, por lo menos en parte, resultado del grado de articulación local y regional, asociado a la capacidad de transformar en acción una virtual ventaja comparativa. El apoyo del gobierno del Estado, de la alcaldía municipal y de organizaciones locales y regionales, hizo que fueran invertidos recursos para la restauración del Largo del Therbége, conjunto de edificios históricos localizados alrededor de una hermosa plaza. Además, el “*Teatro da Ribeira dos Icó*”, construido en 1860, fue totalmente reformado, y alberga ahora una serie de actividades culturales de influencia regional. El “I Festival de Música de Câmara do Vale do Salgado”, realizado recientemente, contó con la participación del Ministro de la Cultura de Brasil, Sr. Gilberto Gil, lo que revela la capacidad de articulación de la región y del municipio en especial, con otras esferas de gobierno. El total de inversión programada para el conjunto de obras en el Municipio de Icó es de R\$ 3.763.373,00 (US\$ 1.700.000 – cambio R\$2,20 = US\$ 1,00).

## 5.3. Análisis de la inserción de la Estrategia en la realidad regional: vínculos y articulaciones

La Estrategia de Desarrollo Regional fue elaborada con amplia participación de la población local, pero con apoyo técnico y metodológico brindado por la SDLR. Es necesario destacar aquí dos aspectos: el primero es la conjunción de conocimiento tácito local y conocimiento técnico especiali-

zado para elaborar un plan; el segundo aspecto es la utilización de la estrategia como una especie de guía para la acción, y no como un producto finalizado y estático.

Estos dos aspectos complementarios fueron importantes a la hora de revisar el Plan de Desarrollo Regional. El caso más emblemático fue la revisión de uno de los proyectos estructurantes propuestos en la primera versión del Plan. Fruto de la voluntad política de algunos actores, se propuso la ampliación del aeropuerto del Municipio de Iguatu como uno de los proyectos prioritarios. Al revisar el Plan, y buscar informaciones sobre cada uno de los proyectos, se verificó que el aeropuerto no utilizaba ni la mitad de su capacidad instalada, lo que llevó a los actores a la conclusión de que este proyecto no era tan prioritario como se planteaba en el Plan de Desarrollo Regional. Este ejemplo sencillo muestra la importancia de combinar conocimientos técnicos con conocimientos locales.

Otro ejemplo de esta combinación, y del impacto que puede tener en la calidad de las propuestas, está relacionado con otro proyecto estructurante propuesto. En la región existe la percepción generalizada de que es importante contar con una universidad de alcance regional, que pueda responder a la demanda de los jóvenes (que actualmente estudian en otras regiones, en especial en el municipio de Crato), y contribuir al desarrollo regional. Sin embargo, aunque esta demanda sigue siendo importante, los actores, al revisar el Plan de Desarrollo Regional, se dieron cuenta de que existe en la región un conjunto significativo de establecimientos de enseñanza técnica. De esta forma, se discutió y se puso en marcha la creación de una Red de Enseñanza Técnica, que articula las distintas organizaciones de enseñanza de la región, con apoyo de la SDLR, de la SETE y de la Secretaría Estatal de Educación.

Estas alteraciones propuestas por los actores al Plan de Desarrollo Regional son resultado de su inserción en una dinámica permanente de análisis de la realidad local y regional. La participación intensa en la alianza regional es lo que permite a los actores hacer una lectura compartida de la realidad, que puede provocar cambios en la estrategia de desarrollo formulada. De esta forma, alianza y estrategia están inexorablemente vinculadas, una no existe sin la otra. Una alianza sin estrategia no es más que un grupo de personas que se reúne de forma sistemática; una estrategia sin una estructura operativa no es más que un sueño, un deseo. Para efectos didácticos, en este informe se presentan de forma separadas estas dos dimensiones del proceso de desarrollo regional. Sin embargo, en la práctica están inexorablemente relacionadas.

## **6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA**

### **6.1 Vinculación de actores alrededor de proyectos innovadores: ¿qué hay de nuevo en el territorio?**

La investigación permitió identificar un conjunto bastante diverso de iniciativas colectivas alrededor de proyectos innovadores. Obviamente, cualquier actividad de investigación como la realizada nunca podría recoger toda la diversidad de intentos colectivos que están en marcha. De esta forma, se optó por focalizar la búsqueda en algunas de las iniciativas que están directamente vinculadas a la dinámica del Consejo de Desarrollo Regional y a los actores que participan de este colegiado.

La principal iniciativa que merece ser destacada aquí es el proyecto de piscicultura desarrollado en el Municipio de Orós. En esa zona está localizado el embalse “Açude de Orós”, uno de los principales repositorios de agua dulce del estado de Ceará. De hecho, la disponibilidad de agua de Orós es una de las principales ventajas comparativas de la región, pero su potencial para riego no es utilizado de forma muy amplia. Además, existe la percepción de que la calidad del agua de este embalse puede no ser la mejor, a partir del mal uso de su entorno, y especialmente por la erosión de los suelos y consecuente lixiviación de material orgánico e inorgánico que se acumula en la presa.



Así es que en la versión inicial del Plan de Desarrollo Regional, la conservación y ordenamiento del uso del agua de la represa de Orós era uno de los proyectos estructurantes. Durante el proceso de revisión del Plan, y a partir de una labor de identificación de los actores que estaban directamente relacionados con el tema en la región, se han propuesto una serie de acciones colectivas vinculadas a proyectos productivos.

De esta forma, en una reorientación de las acciones prioritarias del Consejo de Desarrollo Regional, se optó por fortalecer los arreglos productivos localizados, lo que coincide con la política de la misma SDLR, que ha puesto en marcha un proyecto de fortalecimiento de Arreglos Productivos Localizados.

## **6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial**

El principal arreglo productivo generado por la proximidad territorial en la región Centro Sur/Vale do Salgado lo constituye la cadena del pescado. Las acciones relativas a esta actividad productiva tuvieron inicio con un proyecto nacional llamado PRONAGER (Programa Nacional de Generación de Empleo e Ingresos), que cuenta con el apoyo técnico de la FAO a través del UTF/BRA/040. Las actividades del PRONAGER en la región, realizadas por el CENTEC (Centro Público de Innovación Tecnológica), se concentraron en la identificación de un grupo de pescadores artesanales que utilizaban el embalse de Orós, para posteriormente capacitarlos en la producción de peces en jaulas.

La capacitación resultó en la formación de una Asociación de Productores de Pescado en una comunidad rural del Municipio de Orós, y actualmente dominan el proceso técnico de producción. Sin embargo, a la hora de enfrentarse al mercado, estos pescadores encontraron grandes dificultades. La principal estaba relacionada con la calidad y regularidad de entrega de producto. Además, identificaron la necesidad de implementar una pequeña industria de procesamiento que pudiera separar el filete del pescado. Para la implementación de esta pequeña agroindustria, fueron contactados el SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas) y la alcaldía del Municipio de Orós. El SEBRAE brindó capacitación técnica y gerencial a los pescadores, mientras el municipio facilitó la implantación de la industria. Al iniciar el proceso de procesamiento del pescado, las sobras (en especial piel y entrañas) pasaron a ser un problema desde el punto de vista ambiental. De esta forma, fue contactado nuevamente el SEBRAE, la alcaldía municipal, el CENTEC y la SDLR. El CENTEC pondría a disposición de los pescadores la tecnología para el procesamiento de la piel y de las entrañas. Es posible transformar la piel en cuero, luego de procedimientos relativamente sencillos de procesamiento. Con las entrañas, es posible hacer jabón. Así, estos cuatro actores se juntaron para ofrecer capacitación que permitiera a los productores enfrentarse a este desafío. A la vez, con el apoyo de SEBRAE, los productores fueron capacitados para procesar el filete de pescado en otras formas, agregando más valor a la comercialización: actualmente, producen bollos de pescado, croquetas y un tipo de chicharrón, todos productos que tienen gran aceptación en los mercados locales. Una vez que aprendieron a procesar la piel de pescado, la asociación de productores tenía un nuevo producto, el cuero, que podría ser utilizado. En ese momento, con el apoyo de la SDLR, de la SETE y de la alcaldía del Municipio de Orós, se contactó a una organización de artesanos de la zona. Esta organización de artesanos actualmente compra el cuero de pez y lo transforma en bolsos, carteras, carpetas y cajas, que son comercializados en el municipio y en la región. Con el apoyo de la SDLR, SEBRAE y la municipalidad, este conjunto de actores (productores y artesanos) ha logrado participar en ferias y exposiciones, lo que le ha abierto la posibilidad de acceder a nuevos mercados, nacionales e internacionales.

En este caso, ha sido crucial el alineamiento de incentivos para un conjunto de actores, lo que facilita la concreción de actividades productivas que de otra forma no existirían. El alineamiento de los incentivos, a su vez, sólo es posible porque los actores (SEBRAE, SDLR, SETE, municipalidad de Orós) participan de forma activa en el Consejo de Desarrollo Regional, y cuentan con la información necesaria para identificar formas de cooperación que permitan apoyar un arreglo innovador en la región.

Otra experiencia que amerita una mención en este apartado es la que impulsa el Instituto Elo Amigo. La participación activa en el Consejo de Desarrollo Regional permite a esta organización ampliar su capacidad de apoyar proyectos productivos de jóvenes rurales. De hecho, uno de los proyectos que desarrollan es el de agroecología. El contacto, en el ámbito del CDR, con otros agentes, como bancos y SEBRAE, le ha permitido al Instituto acceder a información sobre líneas de crédito productivo, en especial del PRONAF, que pueden ser utilizadas para financiar proyectos productivos de los jóvenes rurales. La llegada del gerente regional del Banco de Nordeste al Consejo fue un hecho interesante. Según el gerente, para el Banco es importante participar de este esfuerzo colectivo, principalmente porque le permite vincularse con actores y acceder a informaciones privilegiadas que pueden ser utilizadas, por ejemplo, al momento de evaluar la viabilidad de una operación crediticia. Como este Banco, junto con el Banco de Brasil, es quien opera las líneas de crédito del PRONAF, su participación en el Consejo disminuye el costo de acceso a información sobre los clientes. Además, un proyecto apoyado por el CDR tiene mejores condiciones de viabilizarse, lo que aumenta las garantías para concretar una operación de crédito.

En el Municipio de Várzea Alegre también se están articulando distintos actores alrededor de un arreglo productivo de confección de “Redes de Dormir” (hamacas). Se trata de una actividad tradicional de todo el Noreste de Brasil, y su utilización está bastante extendida, en especial entre la gente de menores recursos económicos. Por otro lado, dada la diversidad de telas e hilos con los que se confeccionan estas hamacas, tienen gran aceptación en el mercado nacional e internacional, como elemento decorativo o funcional. En la región Centro Sur/Vale do Salgado existe una diversidad de formas de confección de hamacas, prácticas productivas transmitidas de generación en generación principalmente entre las mujeres. Una vez identificado el potencial de mercado de esta actividad productiva, la SDLR comenzó a brindar apoyo a una asociación de mujeres tejedoras de hamacas. La iniciativa involucró también a otros actores que participan del CDR, como la SETE, el SEBRAE y las municipalidades de estos municipios. En Várzea Alegre, el alcalde puso a disposición de las productoras un espacio para la implementación del taller, como parte de una política local de atracción de emprendimientos productivos. Este espacio funciona como una “incubadora” de empresas, y actualmente también se ha instalado una empresa productora de sandalias. La asociación tiene apoyo para participar en ferias de negocios y exposiciones nacionales, gracias a los recursos que brindan los actores involucrados (SDLR, SETE, SEBRAE, alcaldía municipal). Además, la asociación creó un sistema de venta de hamacas con facilidades para las personas con menos recursos financieros. En este sistema, se constituye un grupo de personas y cada uno paga una cuota mensual. Cada mes es sorteada una persona del grupo, que tiene derecho a llevarse una hamaca confeccionada por la asociación. Como el costo de estas hamacas es relativamente alto para la región (alrededor de US\$ 50,00), el sistema permite el acceso a parte de la población que no puede realizar el pago de una sola vez. Según la percepción de la presidente de la asociación de mujeres, a partir del involucramiento de la SDLR y de los otros actores, se han ampliado las posibilidades de inserción a nuevos mercados, lo que se refleja en un aumento de los ingresos familiares. Además, han tenido acceso a técnicas gerenciales que les permiten organizar mejor el trabajo, las compras de materia prima y las ventas.

## **7. ANÁLISIS DE IMPACTO EN EL DESARROLLO REGIONAL: PROPUESTAS DE INDICADORES**

### **7.1. Indicadores propuestos en las estrategias**

Uno de los puntos débiles de la estrategia tiene que ver con los indicadores propuestos, que están estrechamente relacionados con los proyectos específicos, pero que han sido elaborados de

forma muy genérica. Este problema hace que no sea posible evaluar de forma sistemática el avance de la implementación de la estrategia. La principal sugerencia en este sentido es la de avanzar en la construcción de indicadores que permitan a los actores el seguimiento sistemático y la evaluación de los resultados que se van obteniendo a medida que se avanza en la puesta en práctica del Plan. Esto contribuye también al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, que de esa manera cuenta con más y mejores informaciones sobre el avance de la estrategia que ayudó a elaborar. Por otro lado, al contar con indicadores bien definidos y sistemáticamente monitoreados, los organismos estatales involucrados tendrían mejores condiciones de rendir cuenta de sus acciones.

## **7.2. Indicadores utilizados por la Alianza**

Otro hecho importante es la falta de indicadores de gestión en el ámbito de la Alianza de la región Centro Sur/Vale do Salgado. Aun cuando han habido avances en la conformación de este espacio, que apuesta a la diferenciación de la participación social como vector para el desarrollo de la región, no se han incorporado indicadores de gestión que permitan a los actores verificar cómo avanza tanto la Estrategia de Desarrollo Regional cuanto la propia concertación entre ellos.

Es necesario que los actores hagan un esfuerzo adicional para la construcción de indicadores (de impacto y de gestión), como un objetivo claro que necesita del compromiso de todos.

## **7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en los territorios**

El tema de la incorporación de indicadores de impacto y de gestión fue discutido con los participantes del CDR en una reunión específica, en la cual se les planteó el desafío de construir un sistema de indicadores que permitiera la verificación constante de los avances realizados en la región.

Sin embargo, aunque exista el reconocimiento de la importancia del tema, los actores no tienen muy en claro cómo se podría implementar dicho sistema, por lo que el apoyo técnico de organizaciones internacionales puede ser bastante recomendable en esta área específica. Por otro lado, desde una perspectiva pragmática, lo que han utilizado como fuente de información sobre el avance de los proyectos son las reuniones periódicas del grupo gestor. En estas reuniones, los participantes informan a los demás sobre los avances en los temas que les corresponden, para que la información esté disponible para todos.

# **8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

## **8.1. Mecanismos e incentivos para la promoción del desarrollo territorial en la región Centro Sur/Valle de Salgado**

Los mecanismos utilizados para la promoción del desarrollo territorial en la región Centro Sur/Vale do Salgado se articulan alrededor de proyectos concretos planteados en la Estrategia de Desarrollo Regional. Son los proyectos los que permiten a los actores identificar los incentivos que pueden llevar a la concreción de una determinada actividad u objetivo.

El apoyo brindado a arreglos productivos localizados, claramente inspirado en las experiencias de los distritos industriales italianos, se configura como un mecanismo largamente utilizado por la SDLR a través de su dirección de desarrollo local.

El Plan de Desarrollo Regional y el Consejo de Desarrollo Regional son mecanismos que cuentan con gran apoyo del estado de Ceará, a través de la SDLR, ya que forman parte de una estrategia más amplia del gobierno, que se extiende a otras regiones.

Al mismo tiempo, la articulación de programas y proyectos de distintas secretarías de estado, a partir del Plan de Desarrollo Regional, es un mecanismo novedoso y que está repercutiendo fuertemente en la reorientación de acciones sectoriales hacia un enfoque territorial que es bastante prometedor.

Lo que hay que destacar en este caso es la tendencia del aparato estatal hacia la modificación de parte de sus acciones hacia un enfoque más integral de intervención en espacios localizados. Estos dos mecanismos (Plan de Desarrollo Regional y Consejo de Desarrollo Regional) provocan mayor participación de la sociedad civil en la discusión de los rumbos del desarrollo, lo que acaba por forzar cambios en la forma de actuación del estado.

De allí la importancia, una vez más, de implementar un sistema de seguimiento y evaluación que permita a los actores involucrados monitorear de forma más clara y consciente los cambios que se producen en las conductas de los participantes y el impacto que tienen estos cambios en el desarrollo de la región.

## **8.2. Recomendaciones para mejorar la gestión del territorio**

La principal recomendación para mejorar la gestión del territorio está relacionada con la ampliación de la capacidad de participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones. Aunque la presidencia del CDR esté en manos de un miembro de una ONG, y que haya una gran participación de representantes de la sociedad civil en el Consejo (dos tercios del total de miembros), es necesario brindar a estos actores nuevas herramientas y capacidades que les permita ampliar su control sobre el proceso. La excesiva dependencia de recursos estatales para concretar actividades de movilización de los actores y para la implementación de proyectos es el principal riesgo para la sostenibilidad de esta iniciativa regional.

Por otro lado, si se entiende la gestión territorial como un ejercicio permanente de búsqueda de información sobre la dinámica regional y de toma de decisiones de forma colegiada, también es necesario que esta dinámica fortalezca aún más al grupo gestor del CDR, de manera de incorporar a sus labores cotidianas a un mayor número de personas comprometidas con la iniciativa, que compartan información y la brinden a otros actores. Las reuniones periódicas de este grupo, asociadas a las reuniones ordinarias del CDR, son el espacio apropiado para la circulación de información y toma de decisiones compartidas sobre el futuro de la región.

## **8.3. Recomendaciones para mejorar la implementación de la estrategia**

Por un lado, es necesario ampliar la capacidad de atracción de inversionistas privados, tanto al interior como al exterior del territorio, que se comprometan con la ejecución de proyectos innovadores en la región. Esto está directamente relacionado a la construcción de un ambiente propicio a la inversión privada, en especial con una mayor disponibilidad de información sobre programas de financiación de actividades productivas. La inclusión del Banco de Nordeste como nuevo miembro del Consejo de Desarrollo Regional puede facilitar el flujo y la disponibilidad de este tipo de información a los actores privados.

Por otro lado, mejorar la articulación entre los distintos programas y proyectos promovidos por el gobierno estatal, y también por el gobierno nacional, es condición fundamental para que los actores regionales tengan más claras las oportunidades para la ejecución de proyectos innovadores.

La creación de un fondo concursable para proyectos de desarrollo rural parece ser una interesante alternativa para la financiación de proyectos en la región.

El apoyo a arreglos productivos localizados, en especial en actividades que agreguen valor a productos primarios, como lo muestran las acciones de la SDLR, también pueden contribuir a la generación de nuevas oportunidades de negocios en la región.

Por último, es necesario ampliar las capacidades de los actores en la elaboración y ejecución de proyectos innovadores. La principal carencia verificada en regiones rurales de baja densidad poblacional y aisladas de los grandes centros es la baja calificación de sus recursos humanos. En este sentido, la articulación de las organizaciones de enseñanza en una Red Regional puede ser un instrumento importante para capacitar a los actores en la elaboración, gestión y evaluación de proyectos. La inversión en capacitación y formación de recursos humanos es, de esta forma, una orientación fundamental para el proceso de desarrollo.

#### **8.4. Recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del desarrollo territorial**

La principal recomendación para un mejor seguimiento y evaluación del desarrollo territorial está vinculada con el punto anterior, que señala la importancia de la formación de recursos humanos. La utilización de indicadores de gestión e impacto, con raras excepciones, no es parte del trabajo cotidiano de los actores involucrados en el CDR. Por eso es necesario involucrar a las organizaciones de enseñanza en actividades de seguimiento y evaluación, para corregir orientaciones y monitorear las acciones en ejecución.

El apoyo del aparato estatal también puede ser muy interesante en este sentido, si se abre la posibilidad de construir indicadores en conjunto con los actores regionales. El principal desafío parece ser el identificado por Sabel (2004), cuando se refiere a la necesidad de compatibilizar la elaboración y la ejecución de las tareas. Si eso no ocurre, los indicadores seguirán siendo parte de una labor burocrática a la cual los actores no dan importancia.

La utilización de indicadores de gestión e impacto se ha transformado en un imperativo para la atracción de recursos financieros para proyectos. Es por eso que existe un vínculo intrínseco entre la utilización de indicadores y la atracción de recursos, y los actores regionales deben enfrentarse a esa realidad con la formación de recursos humanos y la capacitación.

### **9. LECCIONES APRENDIDAS DEL CASO**

Esta sección del informe busca sintetizar las principales lecciones aprendidas con el estudio de caso de la región Centro Sur/Vale do Salgado.

#### **9.1 Criterios para la definición/delimitación de territorios rurales**

- Los intentos de delimitación según criterios objetivos y técnicos, como los utilizados por la SDLR, fueron complementados con criterios de carácter subjetivo, más relacionados a la percepción que tienen los actores de su propio territorio. La principal lección en este sentido es que, por muy importantes que sean los criterios técnicos, es necesario respetar los criterios que utilizan las mismas poblaciones que habitan el territorio. La delimitación de territorios rurales debe asumir una orientación socio-técnica que sea legitimada por la sociedad, de forma que todos los actores asuman como propia esa delimitación.
- Sin embargo, existen subdivisiones (“*territorios dentro del territorio*”) que se complementan en el conjunto más amplio y que pueden facilitar la articulación de actores locales y la puesta en marcha de proyectos concretos que no necesariamente alcanzan el territorio como un todo. Las articulaciones alrededor de la actividad de piscicultura son un ejemplo de ello.
- La descoordinación de las políticas y programas de gobierno (federal y estatal) que inciden en la zona puede ser enfrentada a través de la circulación de información entre los actores. Además, la consulta a los actores sobre sus principales demandas, y su incorporación a una

Estrategia de Desarrollo Regional, permite a las distintas instancias gubernamentales definir de manera más precisa sus acciones en el territorio. La discusión del PPA con base en los planes de desarrollo regional son un ejemplo de ello.

## **9.2 Fórmulas institucionales para la interacción público-privada y para la promoción y gestión del desarrollo territorial**

- Los espacios de concertación, al colocar a distintos actores en contacto sistemático y estructurado, contribuyen a disminuir la desconfianza y fomentar relaciones de cooperación entre ellos.
- Sin embargo, es alrededor de proyectos que la interacción público-privada se realiza con más fuerza. Los proyectos son las instancias concretas que revelan la disposición real de los actores a cooperar y que permiten concretar acciones conjuntas.
- El formato adoptado por el CDR, con un tercio de representación del poder público y dos tercios de representación de la sociedad civil, ha contribuido a disminuir el conflicto entre actores. Sin embargo, existe aún una gran dependencia de los recursos públicos para la puesta en práctica de este arreglo institucional.
- La formalización del Consejo, a través de la elaboración, discusión y aprobación de un “Reglamento Interno”, fue un proceso que llevó a los actores a discutir de forma abierta y transparente las “reglas del juego” que van a orientar la convivencia entre ellos. Este documento orientador permite, además, que el Consejo se convierta en un organismo legalmente constituido.

## **9.3 Instrumentos utilizados para promover el desarrollo territorial rural**

- La propuesta de un Fondo de Desarrollo Regional concursable para financiar proyectos parece ser un interesante instrumento para promover el desarrollo territorial rural. Dicha propuesta está siendo discutida en el ámbito de la SDLR.
- Los proyectos son los principales instrumentos para la promoción del desarrollo territorial rural. Sin embargo, la capacidad de elaboración de proyectos en la zona es baja, lo que demanda acciones de capacitación permanente sobre el tema. Proveer a la región de actores que tengan la capacidad de transformar buenas ideas en proyectos concretos, y que además logren convencer a otros actores de cooperar entre ellos, parece ser un desafío capital para el éxito de estos programas de desarrollo territorial rural.
- También el intercambio de experiencias, con visitas a proyectos en la zona y en otras regiones, también permite concientizar a los actores y los estimula a invertir esfuerzos en iniciativas compartidas.

## **9.4 Articulación de distintos programas públicos y privados, mecanismos e incentivos para la coordinación horizontal**

- La articulación de distintos programas públicos y privados en un enfoque territorial sigue siendo uno de los principales desafíos para cualquier esfuerzo destinado al desarrollo territorial.
- La experiencia de la región Centro Sur/Vale do Salgado muestra un avance en la coordinación de programas y proyectos ejecutados por distintas secretarías del gobierno estatal. La oficina regional de la SDLR jugó un papel importante en la conexión de las otras oficinas estatales que actúan en la región. De forma constante, dentro y fuera del ámbito del CDR, los representantes estatales fueron encontrando complementariedades y alineando incentivos alrededor de proyectos concretos. Los ejemplos de articulación alrededor de las actividades de procesa-

miento del pescado, o de la confección de hamacas, indican que el aparato gubernamental está viviendo un proceso de cambio gradual hacia un enfoque territorial, que permite atravesar límites sectoriales.

- La participación de distintos actores en el CDR estimula procesos de aprendizaje por interacción que acaban por alterar los comportamientos de los propios actores. La práctica constante de analizar la realidad y las acciones de otros conlleva a la identificación de oportunidades de cooperación, entendida como una posibilidad de lograr en conjunto mejores resultados que en la actuación de los actores por separado. Así, el CDR sirve como espacio de encuentro y disputa sobre el futuro de la región (Meyer-Stamer, 2004), pero principalmente como espacio de aprendizaje organizacional. De esta forma, parece importante garantizar que las instancias colegiadas como el CDR de la región Centro Sur/Vale do Salgado promuevan y faciliten la interacción entre los actores alrededor de una dinámica permanente de análisis de la realidad en la cual están insertos, y de una intervención estructurada y pactada entre ellos.
- Para que lo anterior dé resultado, es importante resaltar el rol de los animadores del proceso de articulación de los actores, y destacar el valor de los proyectos como incentivos para la acción común. En cuanto al grupo de animadores, también existe el permanente riesgo de que un cambio de sus miembros podría dar por tierra con todo el esfuerzo realizado.

#### **9.5. Articulación vertical: mecanismos e incentivos para vincular distintos niveles territoriales**

- El ejercicio de planificación y programación presupuestaria del gobierno estatal, que toma en cuenta los planes de desarrollo regional, también es una evidencia de la búsqueda de nuevas formas de intervención estatal para la promoción del desarrollo. Un punto importante, en este sentido, fue la presentación del Plan de Desarrollo Regional de la región Centro Sur/Vale do Salgado a un conjunto de secretarías estatales que cuentan con recursos para la realización de proyectos. Según los propios miembros del CDR, este fue un significativo avance en la articulación vertical.
- Por otro lado, las entrevistas con cuadros técnicos de la SDLR dejaron en claro que, aunque haya sido un ejercicio que permitió que los técnicos de otras secretarías se aproximaran a la realidad regional, identificando áreas y temas de actuación que podrían integrar el trabajo de varias secretarías, aún queda mucho que hacer. Son necesarios cambios institucionales que permitan crear una estructura de incentivos para acciones cooperativas, bajo la perspectiva del desarrollo territorial. De cualquier forma, el Plan de Desarrollo Regional se ha mostrado como un importante instrumento para favorecer la articulación vertical.

## **10. BIBLIOGRAFÍA**

**ABRAMOVAY, Ricardo** (2006) – **Para una teoría de los estudios territoriales** (en prensa). Organizado por Mabel Manzanal. Disponible en <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay>.

**BAR EL, R. (org.)** (2002) – **Reduzindo a pobreza através do desenvolvimento econômico do interior do Ceará**. Fortaleza: Edições IPLANCE. En colaboración con Dafna Schwart, David Bentolila y Arie Shacha.

**BAR EL, Raphael** (2005) – **Desenvolvimento Econômico Regional para a Redução da pobreza e desigualdade: o modelo do Ceará**. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.

- CARON, Patrick** (2005) – Critérios para a delimitação de territórios. Presentación realizada en el Seminario “**Desafios y Perspectivas del Desarrollo Regional en América Latina**”. FAO, Santiago de Chile, noviembre de 2005.
- CORTES, S.M.V.** (2005) – **Céticos e Esperançosos: perspectivas da literatura sobre participação e governança**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 18-21 de octubre 2005.
- MEYER-STAMER, Jorg** (2004) – **Governance and territorial development: policy, politics and polity in local economic development**. *Mesopartner working paper*, 07/2004. Disponible en <http://www.mesopartner.org>.
- SABEL, Charles** (2004) – **Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability**. Disponible en <http://www.law.columbia.edu/sabel/papers/Sabel.definitief.doc>.  
Extraído de Internet el 02/05/2006.
- SDLR** (2004) – **Plano de Desenvolvimento Regional do Centro Sul/ Vale do Salgado**. Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional do Estado do Ceará.
- SEN, Amartya** (2000) – **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras.
- SEPLAN/CEARÁ** (2003) – **Plano Plurianual Compartilhado 2004-2007 – Crescimento com Inclusão Social**. Fortaleza: Secretaria de Planejamento e Coordenação do Estado do Ceará.
- TENDLER, Judith** (1998) - **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.
- VEIGA, José Eli** (2002) – **Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula**. Ed. Autores Associados, p. 304.
- VEIGA, José Eli** (2005) - A Relação Rural/Urbano no Desenvolvimento Regional **Cadernos do CEAM Vol. 17**, Fevereiro 2005, pp. 9-22. (Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, UnB).
- YOUNG, Iris** (2000) – **Inclusion and democracy**. Oxford, Oxford University Press.



# **EL TERRITORIO DE ARAUCO, EN LA REGIÓN DEL BÍO BÍO, CHILE<sup>43</sup>**

## **ANTECEDENTES**

Desde junio del año 2004, FAO ha venido acompañando a la Región del Bío Bío en la implementación del Modelo de Gestión Territorial. Ello llevó a considerar el proceso de planificación territorial de Arauco como caso de estudio para el proyecto FAO/BID de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y Regional.

El objetivo de este documento es investigar, desde una perspectiva operativa, las condiciones que permiten crear y sostener arreglos institucionales en el territorio de Arauco, región del Bío Bío.

La sistematización y el análisis de los arreglos institucionales desde la perspectiva operativa pueden ser muy útiles para promover el desarrollo regional y territorial en futuras políticas públicas, tanto en Chile como en otros territorios de América Latina y el Caribe.

---

<sup>43</sup> Este capítulo fue desarrollado por Claudio Valenzuela Chadwick. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural del Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo.



# CONTENIDOS

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	127
<b>1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO</b>	127
1.1. Elementos de contexto del estudio de caso	127
1.2. El territorio de Arauco: su ámbito político institucional	128
1.3. Características generales del territorio de Arauco: ambientales, económicas, sociales y culturales	129
<i>1.3.1. Características ambientales</i>	129
1.4. El modelo de descentralización en Chile	133
<b>2. DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN</b>	134
2.1. Construcción del territorio: elementos históricos	134
2.2. Identificación/delimitación del territorio; criterios operacionales utilizados	135
<i>2.2.1. La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”</i>	136
2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación	136
<i>2.3.1. Dificultades y oportunidades</i>	136
<b>3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO; RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTO Y RESPUESTAS A INCENTIVOS</b>	137
3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas locales promotoras del desarrollo	137
<i>3.1.1. Incentivos principales a la formación de las alianzas</i>	137
<i>3.1.2. Mapeo de actores territoriales</i>	139
<i>3.1.3. ¿Qué incentivos son necesarios para la participación de estos actores?</i>	140
3.2. Actores sociales no involucrados	140

<b>4.</b>	<b>ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES</b>	141
4.1.	Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales	141
4.2.	Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza del territorio de Arauco	141
	4.2.1. <i>Etapas y actividades del Programa</i>	142
4.3.	Análisis de la funcionalidad de la estructura propuesta para la Alianza	143
	4.3.1. <i>Mecanismos formales de división de responsabilidades</i>	143
	4.3.2. <i>Coordinador territorial, articulador de la Alianza</i>	143
4.4.	Análisis de los mecanismos de coordinación	144
	4.4.1. <i>Unidad de Gestión Territorial de Arauco</i>	144
	4.4.2. <i>Directorio Provincial de Arauco</i>	144
	4.4.3. <i>Secretaría Ejecutiva</i>	145
	4.4.4. <i>Directorio Regional</i>	145
	4.4.5. <i>Asociación de Municipios</i>	145
4.5.	Mecanismos de representación social de la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?	146
	4.5.1. <i>Articulaciones público-privadas</i>	146
	4.5.2. <i>Mesa de Pesca</i>	146
	4.5.3. <i>Mesa de Quesos</i>	147
	4.5.4. <i>Mesa de Papas</i>	148
	4.5.5. <i>Mesa de Turismo</i>	148
4.6.	Análisis de la articulación público-privada	148
<b>5.</b>	<b>ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL</b>	149
5.1.	La formulación del PDT. Elementos para la comprensión del proceso	149
5.2.	El contenido de la estrategia: componentes y análisis del PDT	149
	5.2.1. <i>Contenido del PDT</i>	149
	5.2.2. <i>Análisis del PDT</i>	151
5.3.	La estrategia propuesta y la realidad territorial: sus vínculos y articulaciones	151
<b>6.</b>	<b>ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA: MESA DE TURISMO</b>	152
6.1.	Los actores de los proyectos innovadores	152
6.2.	Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial: actores territoriales y actores directos ocasionalmente involucrados	153
	6.2.1. <i>Actores territoriales</i>	153
	6.2.2. <i>Actores directos involucrados</i>	153
	6.2.3. <i>Actores directos ocasionalmente involucrados</i>	154
	6.2.4. <i>Actores indirectos</i>	155
6.3.	Consecuencias e implicaciones de la experiencia del turismo en relación con las otras Mesas existentes	155
<b>7.</b>	<b>ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA OPERACIÓN DE LA ALIANZA EN LA GOBERNABILIDAD REGIONAL</b>	155

7.1.	Indicadores propuestos por el PDT en el nivel regional	155
7.2.	Indicadores utilizados por la Alianza	155
7.3.	Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en el territorio	156
7.3.1.	<i>Algunos impactos ya verificables en el territorio</i>	157
<b>8.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>158</b>
8.1.	Conclusiones y recomendaciones relativas a la Gestión del Territorio	
	Delimitación territorial	158
	8.1.1. <i>Seguimiento y control</i>	158
	8.1.2. <i>Sustento jurídico</i>	158
	8.1.3. <i>Proyecto político territorial</i>	159
	8.1.4. <i>Estructura institucional</i>	159
	8.1.5. <i>Reconocimiento de actores</i>	159
8.2.	Conclusiones y recomendaciones para mejorar la implementación de la Estrategia del PDT	160
	8.2.1. <i>Arreglos institucionales para la planificación territorial</i>	160
	8.2.2. <i>Acompañamiento social de la implementación de la estrategia</i>	160
	8.2.3. <i>Utilizar nuevos sustentos jurídicos para el reforzamiento de la estrategia</i>	160
	8.2.4. <i>Elección de actores territoriales interesados</i>	160
	8.2.5. <i>Promover la participación de privados y de la sociedad civil en la implementación del PDT</i>	161
	8.2.6. <i>Rol protagónico del sector público</i>	161
	8.2.7. <i>Reconocer las intervenciones anteriores</i>	161
	8.2.8. <i>Capacidad de seguimiento técnico de un PDT</i>	161
8.3.	Conclusiones y recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial	161
	8.3.1. <i>Consolidación de las mesas territoriales como instancia de decisión</i>	161
	8.3.2. <i>Certificación de proyectos territoriales</i>	161
	8.3.3. <i>Construcción de indicadores para los arreglos entre actores territoriales</i>	162
<b>9.</b>	<b>SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL</b>	<b>162</b>
9.1.	Promover consensos territoriales progresivos	162
9.2.	Divulgar pequeños logros reconocidos	162
9.3.	Identificar hitos territoriales reconocibles	162
9.4.	Promover la confianza y la reciprocidad territorial	162
9.5.	Buscar actores territoriales validados	162
9.6.	Reconocer que un proyecto territorial es un proyecto político	162
9.7.	Impulsar la delimitación de los territorios en relación con los actores territoriales y su identidad	163
9.8.	Incentivar procesos dinámicos de construcción territorial	163
<b>10.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>163</b>
<b>ANEXO 1</b>		<b>164</b>



## RESUMEN EJECUTIVO

A partir del Plan de Desarrollo Territorial de Arauco, promovido por la Estrategia Regional de Desarrollo del Bío Bío y por el Programa de Desarrollo Territorial de la Región, se estudia las condiciones que permitieron crear y sostener los arreglos institucionales para promover el desarrollo del territorio de Arauco.

El abordaje metodológico del presente documento estuvo sustentado en la colecta y el análisis de información secundaria, en entrevistas semiestructuradas con informantes clave del proceso territorial, en la participación del consultor como observador de *focus groups* y en actividades territoriales tales como la presentación de proyectos, las reuniones de mesas público-privadas, etc. Cabe destacar que el consultor trabajó en la región del Bío Bío por más de tres años en el gobierno regional, en el Programa de Desarrollo Territorial.

En este documento se describe la situación de contexto del territorio desde el punto de vista institucional, económico y físico. Posteriormente, se desarrolla analíticamente la historia de cómo se ha ido constituyendo el territorio, cuáles fueron las diferentes intervenciones del Estado en estas materias y cuáles las conexiones y desconexiones entre programas de desarrollo previos y posteriores. A continuación, se analiza la actuación que han tenido los diferentes actores en el territorio, tanto los actores públicos, a través de las distintas iniciativas que ha promovido la gestión territorial, como los privados que han acompañado este proceso desde diferentes áreas de interés. También se identifica a los actores que no han participado del proceso y se sugiere la forma de incorporarlos a la gestión territorial.

Más adelante, se sistematiza la estructura operacional del modelo de gestión territorial, tanto la que se define por “decreto” como la que se termina operativizando. Asimismo, se describe y analiza cómo y quiénes participan de los mecanismos de participación social, así como el proceso de construcción social desde los orígenes, que muchas veces es anterior a la implementación de la estrategia.

Finalmente, se profundiza en el Plan de Desarrollo Territorial de Arauco y en cómo este colabora con la consolidación del territorio de planificación desde el punto de vista de la gobernabilidad territorial.

El análisis de impacto de la operación de las alianzas en la gobernabilidad territorial<sup>44</sup> deriva en conclusiones y recomendaciones que entregan elementos sumamente interesantes de considerar en la continuidad de iniciativas como estas y en la implementación de políticas públicas territoriales para otras regiones del continente.

## 1. CONTEXTO DEL ESTUDIO DE CASO

*“La mirada territorial permite ordenar nuestros anhelos y no arrancar con la primera idea de un buen profesional de la comuna”.*  
Carlos González, Alcalde de Lebu

### 1.1. Elementos de contexto del estudio de caso

El objetivo de este documento es presentar desde una perspectiva operativa y operacional las condiciones que permitieron crear y sostener arreglos institucionales para promover el desarrollo del territorio de Arauco, en la región del Bío Bío.

<sup>44</sup> Capacidad de los actores territoriales de ejercer control sobre el espacio en que se desenvuelven.

La alianza estudiada corresponde a la estructura armada para la implementación del Programa de Desarrollo Territorial, en vigencia en la región desde el año 2002. Este Programa sentó las bases para la implementación de un modelo de gestión regional del desarrollo en la región del Bío Bío. Esto permitió acordar para Arauco un Plan de Desarrollo Territorial (PDT) consensuado, que luego se operativizó a través de mesas público-públicas (como la Asociación de Municipios de Arauco) y público-privadas sectoriales (Mesas de Quesos, Papas, Pesca y Turismo).

## 1.2. El territorio de Arauco: su ámbito político institucional

El Estado chileno se divide administrativamente en regiones, provincias y comunas<sup>45</sup>. Las primeras son el espacio donde se construye y modela la administración pública. Allí se ubica el primer agente directo e inmediato del presidente de la República, elegido por él, denominado intendente regional. Junto al intendente, se encuentran los representantes de los ministerios y servicios públicos, denominados secretarios ministeriales o SEREMIS, y los directores regionales de los diferentes servicios públicos<sup>46</sup>. Ellos son designados por el ministro o director nacional del servicio en mutuo acuerdo con el intendente regional. En cuanto a sus dependencias administrativas, los SEREMIS y los directores regionales dependen de los ministros y de los directores nacionales; se relacionan con el intendente sólo desde el punto de vista político.

A partir de 1991 se crean los Gobiernos Regionales, única institución autónoma regional, con patrimonio propio y administrador del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR<sup>47</sup>), presidido por el intendente regional –como órgano ejecutivo del mismo– y el Consejo Regional. Este último está integrado por veintiún representantes de las comunas, elegidos por los concejales y alcaldes de cada comuna de la región.

En el espacio provincial, la estructura administrativa está presidida por un gobernador provincial, que es designado por el presidente de la república y está a cargo del gobierno y la administración interior del Estado. Junto al gobernador provincial existen delegaciones provinciales de servicios públicos; se trata, en general, de funcionarios de planta de los servicios, sin capacidad resolutive, que acercan las unidades administrativas a los ciudadanos.

En el plano local se encuentran la municipalidades. Son corporaciones autónomas de derecho público, que tienen como máxima autoridad al alcalde y al Consejo Municipal, ambos elegidos directamente por los ciudadanos de cada comuna.

De forma transversal al espacio nacional, regional, provincial y local existen los programas, una sumatoria de proyectos específicos que en su conjunto promueven un determinado objetivo. Por lo general, son financiados por dos o más instituciones, requieren de una coordinación interinstitucional y trascienden los tiempos de los mandatos políticos. Con respecto al presente estudio, existen tres programas relevantes desde el punto de vista de la formación del territorio y de los instrumentos de coordinación para su gestión: el Programa PRORURAL y el Programa Chile Emprende, descritos más adelante, y el Programa de Desarrollo Territorial.

Esta estructura de la administración del Estado y los programas antes descritos son reconocibles en todo el territorio nacional. De esta forma, a la Provincia de Arauco, ubicada en la región del Bío Bío, le corresponde un conjunto de siete comunas, entre ellas Arauco, Curanilahue, Los Álamos, Lebu, Cañete, Contulmo y Tirua.

<sup>45</sup> En Chile, se llama “comuna” a los municipios, aunque se utilizan indistintamente los dos términos.

<sup>46</sup> Los servicios públicos son órganos subordinados a los ministerios cuya función es la ejecución de políticas públicas sectoriales.

<sup>47</sup> El Fondo Nacional de Desarrollo Regional corresponde a recursos regionales administrados y designados por las regiones, propuestos por el Gobierno Regional y luego aprobados o rechazados por el Consejo Regional, cuyo monto es aprobado en el presupuesto nacional por el Congreso Nacional.





tral. Además, es un área de gran importancia ecológica para la provincia por su vegetación nativa tan escasa. La explotación forestal se basa principalmente en el pino radiata y el eucalipto.

Los ríos de la provincia se caracterizan por nacer en la cordillera de Nahuelbuta y tener un régimen pluvial. La provincia posee dos lagos (Lanahue y Lleu Lleu), que se forman por las aguas superficiales y subterráneas provenientes de la cordillera de Nahuelbuta. Además, existen una serie de lagunas menores al sur de Los Álamos hasta Tirúa.

### *Clima*

La provincia de Arauco se ubica en la zona de clima templado húmedo que predomina desde la desembocadura del río Bío Bío hasta el sur, por el litoral de la región, en particular en la franja costera y vertiente occidental de la cordillera de Nahuelbuta. La principal característica de este tipo climático es la abundancia de precipitaciones, que fluctúan entre los 1.300 y los 2.000 mm repartidos durante todo el año, con un corto periodo seco de dos o tres meses en la estación de verano.

La temperatura es moderada por efecto de la cercanía del océano, lo que regula la amplitud térmica entre el día y la noche, así como los contrastes anuales. La temperatura media anual es de 12 °C y la humedad relativa promedio de 70%, lo que, junto con las abundantes precipitaciones, favorece el desarrollo de vegetación natural y de plantaciones forestales.

### *Características de la población*

El territorio de Arauco tiene una población de 157.255 habitantes (8,7% respecto del total regional al año 2002). La densidad de población es de 29 hab/km<sup>2</sup>. Las comunas más densamente pobladas son Lebu y Cañete, en el sector central del territorio.

El 74,7% de la población vive en sectores urbanos. Sin embargo, el porcentaje de población urbana<sup>48</sup> en relación con la rural es muy diverso dentro del territorio. En el centro-norte del territorio, hay comunas que se acercan al 90% de la población urbana (Curanilahue, Lebu y Los Álamos), mientras que en el cono sur se presentan comunas como Contulmo, con un 45% de población urbana, y Tirúa, con un 25%.

La población indígena mapuche del territorio de Arauco, según el censo del año 1992, arroja un total de 18.983 personas, de las cuales 10.059 son hombres y 8.924 son mujeres. Un 54% de esta población se concentra en áreas urbanas y un 46% en áreas rurales. Esto indica el importante nivel de migración indígena rural-urbana existente, debido a la escasez de tierras y a la búsqueda de oportunidades de trabajo fuera de las áreas rurales, entre otros factores de interés. En el Cuadro 1, se indica el detalle por comuna de la población mapuche.

<sup>48</sup> Definición según el Estado de Chile de población urbana: población que vive en conjuntos de viviendas concentradas con más de 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes con un 50% o más de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias (Censo 1992). Aunque esta forma de definir y caracterizar la población se encuentra en discusión, lo anterior se plantea sobre la base del estudio "Beyond the city" realizado por el Banco Mundial en 2005.

## CUADRO 1 POBLACIÓN MAPUCHE EN LA PROVINCIA DE ARAUCO<sup>49</sup>

Comunas	Población urbana y rural			Población urbana			Población rural		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Lebu	1.582	1.335	2.917	1.193	1.049	2.242	389	286	675
Arauco	1.328	1.202	2.530	770	745	1.515	558	457	1.015
Curanilahue	1.877	1.695	3.572	1.738	1600	3.383	139	95	234
Los Álamos	1.222	1.107	2.329	805	764	1.569	517	343	760
Cañete	2.304	2.077	4.381	638	670	1.308	1.666	1.407	3.073
Contulmo	415	339	754	33	28	61	382	311	693
Tirúa	1.331	1.169	2.500	109	124	233	1.222	1.045	2.267
<b>Total</b>	<b>10.059</b>	<b>8.924</b>	<b>18.983</b>	<b>5.286</b>	<b>4.980</b>	<b>10.266</b>	<b>4.773</b>	<b>3.944</b>	<b>8.717</b>
			<b>100%</b>			<b>54%</b>			<b>46%</b>

Fuente: Censo Poblacional 1992.

En la actualidad, existen 97 comunidades indígenas en la provincia, con un número total de 2.227 familias y un promedio de 19 familias por comunidad. En el Cuadro 2 se entrega el detalle por comunas.

## CUADRO 2 DISTRIBUCIÓN DE COMUNIDADES INDÍGENAS POR COMUNA EN LA PROVINCIA DE ARAUCO

Comunas	Comunidades	Nº de familias	Promedio de familias/comunidad
Lebu	3	44	14,6
Arauco	9	117	13
Curanilahue	S/I	S/I	S/I
Los Álamos	9	122	15,2
Cañete	33	852	26,6
Contulmo	13	204	15,6
Tirúa	30	888	30,6
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>2.227</b>	<b>19,2</b>

Fuente: CONADI.

### *Características económicas*

La provincia de Arauco posee una superficie de 546.415 ha, de las cuales el 63% está cubierto por bosques naturales y plantaciones (347.460 ha). Esta superficie representa cerca del 20% de la superficie boscosa de la Región del Bío Bío. Las comunas con mayor superficie cubierta de bosques son Curanilahue, Cañete y Arauco. En el siguiente cuadro se observa el desglose de la superficie de bosques según comuna.

<sup>49</sup> Población mayor a 14 años que declaró pertenecer a la cultura mapuche.

### Superficie de bosques por comuna

La producción forestal es destinada a celulosa o aserrío. El principal destino es la celulosa. En la industria del aserrío existe una gran brecha entre aquellos aserraderos de gran tecnología, producción y gestión modernas y aquellos que se instalan ocasionalmente (volantes) según los precios internos del país y las condiciones del negocio. La producción de madera aserrada de la provincia es un 30% de la producción regional (INFOR 2001), lo que demuestra que este subsector de la economía regional es relevante y ha tenido un aumento sostenido de la producción.

### CUADRO 3

Comunas	Bosque nativo		Plantación		Bosque mixto		Total	
	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)	(ha)	(%)
Arauco	11.607,4	1,5	43.069,8	4,6	803,5	2,1	<b>55.480,7</b>	3,1
Curanilahue	21.047,8	2,7	68.720,9	7,3	2.023,1	5,3	<b>91.791,8</b>	5,2
Cañete	22.173,7	2,8	34.785,6	3,7	1.938,2	5,1	<b>58.897,5</b>	3,3
Lebu	3.155,8	0,4	27.713,1	3,0	263,2	0,7	<b>31.132,1</b>	1,8
Los Álamos	13.693,1	1,7	28.340,8	3,0	933,3	2,4	<b>42.967,2</b>	2,4
Contulmo	16.538,7	2,1	22.945,0	2,4	1.793,5	4,7	<b>41.277,2</b>	2,3
Tirúa	4.496,3	0,6	20.804,9	2,2	154,7	0,4	<b>25.455,9</b>	1,4
<b>Total</b>	<b>92.712,8</b>	<b>11,8</b>	<b>246.380,1</b>	<b>26,2</b>	<b>7909,5</b>	<b>20,7</b>	<b>347.002,4</b>	<b>19,5</b>

Fuente: Dirección Regional de CONAF, 2005.

La especie más explotada por la industria del aserrío es el pino radiata, con una producción de 1.144.383 m<sup>3</sup>/año, seguida muy de lejos por coihue, con 790 m<sup>3</sup>/año.

### Distribución de patentes por sector productivo. Provincia de Arauco

El Gráfico 1 da cuenta de la distribución de las empresas formales de la provincia de Arauco, en relación con el sector productivo al que pertenecen.

### GRÁFICO 1 PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS POR SECTOR PRODUCTIVO

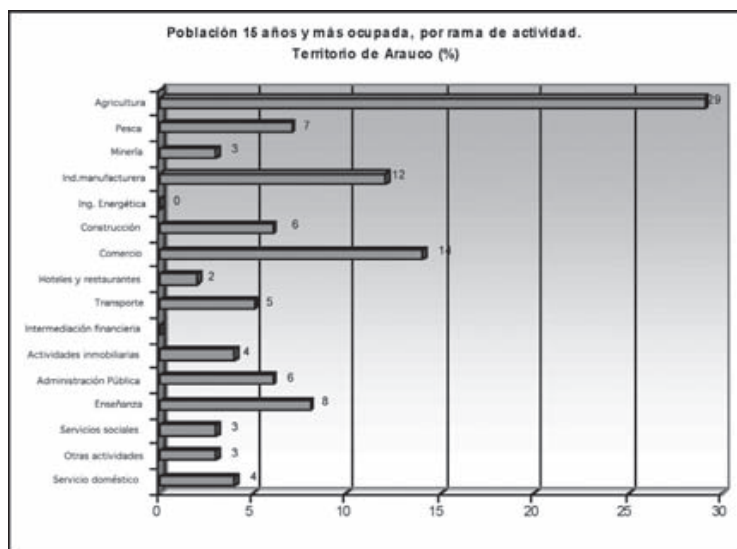


Fuente: Estudio Serplac, 1998.

### Distribución de la población de la provincia de Arauco por actividad económica

El Gráfico 2 da cuenta de la distribución de la población por rama de actividad económica en la Provincia de Arauco.

#### GRÁFICO 2 POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS OCUPADA, POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA. PROVINCIA DE ARAUCO



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2002.

#### 1.4. El modelo de descentralización en Chile

El gobierno ha definido una política nacional para el desarrollo regional, que tiene un claro propósito normativo. Su principal objetivo es entregar pautas y lineamientos de carácter nacional para orientar la acción pública y privada en materias relativas al desarrollo económico, social y cultural de las regiones (MIDEPLAN, 2002).

Este objetivo se concentra en los siguientes puntos (Sistematización y evaluación del modelo de gestión territorial de la Región del Bío Bío, 2006):

- Dar dirección al conjunto que forma el sistema de regiones, articulando un proyecto económico y social.
- Definir los lineamientos nacionales para el desarrollo regional estimulando la participación ciudadana.
- Ofrecer contenidos al proceso de desarrollo administrativo e institucional, la distribución de competencias y la asignación de responsabilidades institucionales.
- Tomar en cuenta los diferentes enfoques para impulsar el desarrollo económico y social.

Para el cumplimiento de dichos objetivos existen ejes políticos, administrativos, fiscales y territoriales. El primer eje busca perfeccionar el sistema democrático, separar las líneas de gobierno

interior y regional, estableciendo distinciones en el papel del intendente para ambas materias, y mejorar los instrumentos y canales de participación. La descentralización administrativa persigue consolidar la administración pública regional y establecer el aparato administrativo a través de la creación de servicios públicos regionales. El eje fiscal pretende orientar las finanzas públicas en un marco de mayor autonomía para los órganos descentralizados, dotándolos de las capacidades para formular y ejecutar su presupuesto (por ejemplo, gobiernos regionales). La descentralización territorial trata de establecer una política para los territorios especiales del país cuyos habitantes se encuentran en desventaja para acceder a los beneficios del desarrollo.

## **2. DELIMITACIÓN DEL TERRITORIO: CRITERIOS DE IDENTIFICACIÓN**

En la delimitación territorial propuesta en el año 2000, los territorios son definidos como agrupaciones de comunas o partes de ellas, establecidas en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos. Luego, durante la implementación del modelo de gestión regional, el territorio acaba delimitándose en la práctica por quienes se apropian del espacio territorial en el proceso de construcción de la Alianza.

Para comprender este cambio en los criterios sobre la delimitación de los territorios es importante entender los aspectos históricos en la construcción del territorio, los criterios operacionales utilizados en la delimitación y los acuerdos entre actores que se fueron dando al interior de este espacio geográfico.

### **2.1. Construcción del territorio: elementos históricos**

En 1994, una de las primeras iniciativas de coordinación interinstitucional constituyó el Plan Arauco, el cual era liderado por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) y apoyado por la Gobernación provincial de Arauco y el Gobierno Regional de Bío Bío. Estas instituciones priorizaron, en conjunto con los municipios, diferentes proyectos de inversión privada que promovieron la reconversión para enfrentar la crisis del carbón, dado que las minas de Lota y Coronel habían sido cerradas y las de Curanilahue y Lebu disminuido considerablemente su extracción. A partir de ello y como un plan de reconversión de la provincia, se entregaron una serie de subsidios e incentivos a empresas privadas para que se instalaran (subsidio a las instalaciones físicas y a la contratación de mano de obra) y así generar actividad productiva y empleo. Este programa aún existe, pero CORFO ha tenido que aumentar las barreras de entrada de empresas por abusos y experiencias negativas del instrumento.

En el año 1998 surge el programa PRORURAL, que se ejecuta en el territorio de Arauco. Su objetivo era coordinar y catalizar el conjunto de iniciativas de desarrollo rural que realizan diversas reparticiones ministeriales y que son indispensables para enfrentar la pobreza rural y crear condiciones para el desarrollo de la agricultura. El programa era financiado por la Subsecretaría de Agricultura y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). La Subsecretaría de Agricultura aportaba recursos para su funcionamiento operativo y la SUBDERE entregaba fondos a las municipalidades para el fortalecimiento municipal. A partir de estos dos aportes, el PRORURAL debía funcionar como red consiguiendo recursos del resto de las instituciones para financiar los planes acordados a nivel territorial.

Los planes acordados a nivel territorial constituían los Planes de Inversión Zonal, que se presentaban cada año y que eran la base de acuerdo programático y financiero de las instituciones públicas y privadas que participaban en el territorio. Para ello, fue preciso identificar ejes estratégicos de desarrollo con metodologías de participación ciudadana que permitieran identificar los ejes prioritarios y la creación de las primeras instancias en torno de los mismos. La priorización del eje de Arauco estuvo concentrada en la actividad turística.

El proceso de construcción de los Planes de Inversión Zonal contribuyó a la creación de confianzas, al traspaso de información y al conocimiento mutuo entre instituciones que trabajan en el territorio y que anteriormente no tenían contacto entre ellas. Esto permitió la identificación de ejes prioritarios y la creación de las primeras instancias de organización territorial.

En cuanto al diseño del Programa, estaban planteados distintos niveles de toma de decisiones que iban desde un Consejo Directivo Nacional, en el cual participaban el ministro, los subsecretarios y los intendentes, hasta una organización municipal que hoy constituye la Asociación de Municipios de Arauco.

En la provincia de Arauco, en aquella época, solo existía la Asociación del Cono Sur (una asociación de tres municipalidades, Tirúa, Contulmo y Cañete), organizada por interés propio con el fin de enfrentar problemas comunes del territorio. A partir de incentivos de la SUBDERE, independientes del PRORURAL, esta asociación se amplía a todas las comunas de la provincia financiando un secretario técnico y algunos recursos para proyectos asociativos.

Con el antecedente del Plan Arauco, son el PRORURAL y los esfuerzos que hace la SUBDERE los que promovieron la asociatividad territorial hasta el año 2002. A fines de 2002, el PRORURAL cerró como programa y la Asociación de Municipios asumió el liderazgo del trabajo territorial apoyada por los aportes financieros que continuaron por parte de la SUBDERE. Con este aporte, la Asociación pudo mantener las instancias de coordinación que se habían creado y que durante ese año se habían visto debilitadas por falta de recursos para la articulación.

En el año 2004 comienza la ejecución del Programa de Desarrollo Territorial, promovido y financiado por el Gobierno Regional, que pretende ser el soporte técnico para instaurar un Modelo de Gestión Territorial, es decir, una forma de gestión pública que apoya la coordinación según las vocaciones y los ejes de desarrollo planteados por el propio territorio. Esta propuesta consiste en un intento de coordinar una herramienta de participación territorial que signifique una ayuda en la toma de decisiones regionales.

## **2.2. Identificación/delimitación del territorio; criterios operacionales utilizados**

El Gobierno Regional delimitó en el año 2000 14 territorios de planificación como agrupaciones de comunas o partes de ellas, establecidas en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos. En el caso del territorio de Arauco, en la delimitación del territorio se tuvo en cuenta:

1. Al momento de determinar la provincia de Arauco como territorio de planificación, ya existía una asociación municipal que había estado apoyada por el Estado desde que la SUBDERE solicitó ampliar la Asociación del Cono Sur a toda la provincia. Además, el Programa PRORURAL venía trabajando con el territorio desde el año 98 fortaleciendo la asociatividad municipal.
2. El hecho de ser Arauco el único territorio que coincide con la división político-administrativa (es decir, territorio = provincia), a diferencia de lo que sucede en el resto de la región, donde hay hasta tres territorios por provincia y un territorio que abarca dos provincias. Esta coincidencia del territorio con la provincia facilitó en extremo la coordinación interinstitucional, ya que existía la figura del gobernador como aglutinante político de las instituciones del Estado. Una situación similar ocurre entre los actores privados y la sociedad civil, ya que dicho funcionario representa la máxima autoridad política dentro del territorio.
3. En relación con la figura del gobernador, este potenció el modelo de gestión territorial como concepto aglutinador de la gestión pública, puesto que le permitió presentar el modelo de gestión territorial como propuesta política de su administración.
4. En relación con la conformación geográfica del territorio, el espacio físico tiene características relativamente homogéneas, con la cordillera de la costa en el límite Este, el mar en el Oeste

y tres vías de accesos, dos de ellas asfaltadas. Esta situación de entrada y salida es, según los entrevistados, un elemento determinante en la delimitación del territorio.

### **2.2.1. La convergencia entre territorio “construido” y territorio “definido”**

A diferencia del resto de los territorios de planificación “definidos” por el modelo de gestión territorial, el territorio de Arauco corresponde a la división administrativa existente, es decir, a la provincia de Arauco. Esta situación facilitó en extremo el territorio “construido”, dado que sobre este espacio ya había una serie de iniciativas de gestión territorial que se habían realizado, tales como el PRORURAL, la Asociación de Municipios y la misma organización política del Estado a nivel provincial encabezada por el gobernador provincial.

Experiencias previas como el PRORURAL permitieron dar continuidad al trabajo de las mesas territoriales de Turismo, que analizaremos en la sección 6. Una situación similar ocurre con la Asociación de Municipios y con las Mesas de Trabajo de Papas y Quesos. El hecho de promover la continuidad de políticas de desarrollo, como la conformación de estas Mesas o el fortalecimiento de la asociatividad municipal, es reconocido positivamente por los actores en relación con el comienzo de políticas nuevas sin considerar las experiencias previas.

### **2.3. La construcción de las alianzas en el territorio: dificultades y oportunidades identificadas a partir de la delimitación**

Al momento de definir la Alianza de Arauco, entendida como un acuerdo-marco de acción territorial, los actores públicos y políticos, la sociedad civil y los actores privados proyectan su visión del espacio en que se desenvuelven y lo reflejan físicamente en un Plan de Desarrollo Territorial (PDT). El PDT debe promover esta alianza local entregando el sustento técnico y operativo para su implementación.

Así, el territorio de Arauco, a través de una Alianza local que validara los ejes estratégicos y la visión del territorio, acordó el PDT, que se firmó el 16 de diciembre de 2004. A la firma del acuerdo concurren toda la institucionalidad provincial, la Asociación de Municipios de Arauco y algunos representantes de las Mesas de Turismo, Quesos y Papas. Este evento fue patrocinado por FAO y por la Universidad de Bío Bío, que comenzaron a ver con interés el proceso territorial que se estaba llevando a cabo en el territorio de Arauco.

Esta Alianza local, sustentada técnicamente en el PDT como documento, se encuentra basada en la gestión del establecimiento de Mesas de Concertación público-privadas y público-públicas, estructuradas por sector de interés. La experiencia con las Mesas de Concertación se presenta en la sección 4.5.

#### **2.3.1. Dificultades y oportunidades**

El hecho de contar con un gobernador provincial en el territorio permite tener un articulador institucional de la inversión pública. La principal dificultad de esta función es que la articulación está dada por la capacidad de persuasión con que cuenta el gobernador sobre las instituciones del Estado que intervienen en el territorio. Todas ellas dependen directamente de los respectivos ministerios y servicios públicos.

La herramienta técnica primordial que tiene el gobernador es el PDT. Para su utilización, el PDT debe ser constantemente actualizado con el fin de que oriente la gestión pública al momento de invertir y priorizar recursos.

El PDT debe representar los anhelos y las prioridades territoriales. Para ello, su principal fortaleza consiste en los mecanismos de participación que se establezcan en su construcción, de modo



que el principal desafío pasa por fortalecer los espacios de participación de los actores existentes en el territorio a través de las mesas sectoriales. Ahora bien, para que ellas funcionen deben existir mandatos claros con respecto a la toma de decisión y el control sobre sus actividades.

### 3. ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO; RACIONALIDAD, INTERESES, COMPORTAMIENTO Y RESPUESTAS A INCENTIVOS

#### 3.1. Actores sociales involucrados en el proceso de formación de alianzas locales promotoras del desarrollo

##### 3.1.1. Incentivos principales a la formación de las alianzas

Con el fin de hacer un acercamiento de los incentivos de los diferentes actores que interactúan en el territorio de Arauco, es importante distinguir previamente cuatro grupos, cada uno de ellos con sus propias particularidades e incentivos.

- a) **Sector político:** Este grupo está conformado por las autoridades regionales y las territoriales, es decir, el intendente regional, el gobernador provincial de Arauco, los alcaldes de las siete comunas, los SEREMIS y los directores de servicios. Los incentivos de este sector son:
- Mejorar la gestión y el impacto de su administración.
  - Ejecutar un proyecto político en el territorio con una propuesta coherente con la gestión del gobierno.
  - Mantener el poder político del gobierno y la autoridad de liderazgo en la institución.
  - La motivación personal de la autoridad.
- b) **Sector público:** Son los funcionarios y profesionales de carrera, es decir, los funcionarios de planta que no tienen movilidad del cargo. Este tipo de funcionarios se presentan en todas las reparticiones públicas y muchas veces se encuentran desilusionados de la gestión pública, por lo cual se requiere un especial esfuerzo por parte de las instituciones para “reencantar” su motivación en el trabajo. Los incentivos de este sector son:
- Dar cumplimiento a las orientaciones técnico-políticas de las autoridades del servicio y a las orientaciones generales del gobierno.
  - Mejorar la gestión y el impacto del propio servicio.
  - Conformar redes de trabajo técnico con otras instituciones.
  - La motivación personal de innovar en la visión de enfrentar el trabajo.
- c) **Sociedad civil:** Este grupo está comprendido por organizaciones territoriales tales como las juntas de vecinos, los clubes deportivos, las asociaciones por áreas de interés, etc. En general, en el territorio de Arauco las organizaciones civiles son débiles, pues no existe cultura de asociación civil. Los principales incentivos de este sector son:
- Información de nuevas iniciativas para transmitir a su propia comunidad.
  - Recursos económicos para su comunidad y área de interés<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Los recursos económicos que incentivan a la sociedad civil provienen principalmente de lo que autogeneran en sus propias comunidades y lo que aporta el Estado a través de los fondos sociales de la gobernación, el FOSIS y de instituciones estatales ligadas al desarrollo de la mujer, como el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM).

- Vincularse a otros actores del territorio, formar redes, crear confianzas con el sector político y público.
  - Motivación personal, altruismo y liderazgo innato de las personas involucradas en el trabajo con temas públicos de la comunidad.
- d) Sector privado:** Este grupo consiste en agentes económicos que tienen relación con el territorio, ya sea sólo por inversiones o por vinculaciones afectivas (generalmente, familiares). La asociatividad del sector, principalmente en sus fases de inicio, es motivada financieramente por instrumentos de CORFO, SERCOTEC e INDAP. Los principales incentivos de este sector son:
- Recursos económicos para fomentar la asociatividad o subsidios directos o indirectos a la actividad del sector<sup>51</sup>.
  - Mejorar la gestión y competitividad de la empresa individual y del grupo colectivo.
  - Información relevante de mercado y de la situación en que se encuentran sus pares respecto al desarrollo de productos competitivos y complementarios.
  - Motivación frente a nuevas formas de relacionarse con el entorno. En este punto es importante realizar la distinción entre los inversionistas locales y externos. En el caso de Arauco, la diferencia entre unos y otros es muy evidente, dado que los inversionistas locales pertenecen al territorio desde sus orígenes por arraigos personales, mientras que los externos (como las empresas forestales) se vinculan al territorio por las normativas comerciales y/o ambientales.

En los orígenes, el incentivo a la formación de estructuras de coordinación fue principalmente público, forzado fundamentalmente por la SUBDERE. Esta financió la asociación municipal a través de los secretarios técnicos de las asociaciones y de algunos proyectos.

Para los municipios que estaban fuera de la atracción de nuevas inversiones en proyectos y programas, la visión territorial generó en las autoridades políticas y técnicas municipales conciencia de la eficiencia de los recursos, dado que la asociación les permitía focalizar en proyectos prioritarios para todos y a la vez aumentar la fuerza política para un posible financiamiento. En el ejercicio de focalización se fueron consolidando otras capacidades, que los mismos actores reconocen, tales como generar redes profesionales en torno a temáticas comunes, aunar fuerzas alrededor de prioridades territoriales y realizar proyectos conjuntos entre municipios que antes no tenían diálogo alguno. Según las entrevistas, la manera en que se materializó aquello fue a través de comisiones de trabajo en torno a la educación, priorizando inversiones del Estado, y a través de la exposición al Gobierno Regional por parte de los municipios de las demandas territoriales relacionadas con el fomento productivo y la salud.

En relación con la sociedad civil, los sectores público y político fueron principalmente los que promovieron la participación de los dirigentes de la sociedad civil de Arauco en la conformación de una Alianza territorial que contemplara los acuerdos y las prioridades territoriales que iba recogiendo el PDT. En la ejecución, los promotores acudieron a los dirigentes sociales que ya habían participado en las diferentes intervenciones del Estado.

Al igual que la sociedad civil, el acercamiento del sector privado a la conformación de la Alianza fue promovido principalmente por los sectores público y político. Ahora bien, desde hacía varias décadas se venía impulsando la asociación de sectores privados con instituciones del Estado

<sup>51</sup> Los recursos económicos que incentivan el sector privado dependen principalmente de los servicios públicos dependientes del Ministerio de Economía y de Agricultura, entre los cuales se destacan INDAP, SAG, SERCOTEC y CORFO (solamente en el Ministerio de Agricultura hay 147 instrumentos económicos de cooperación). En el caso de la presente investigación, los fondos del FNDR fueron los que innovaron, ya que no provienen de fondos y destinos regulares sino que pueden asignarse a diferentes prioridades según el momento de discusión (por ejemplo, el PDT).

en torno a proyectos, de manera que, en general, los sectores a los que se convocó fueron los mismos que trabajaban ya en el Programa PRORURAL. De esta forma, se fortalecieron los esfuerzos ya realizados y se promovió aún más la coordinación público-privada.

### 3.1.2. Mapeo de actores territoriales

Elaborado a partir de la guía metodológica “Análisis de cadenas productivas del Centro Internacional de Desarrollo Agrícola”<sup>52</sup>, el cuadro que presentamos a continuación describe a los actores que intervienen en la conformación de acuerdos territoriales. Se trata de establecer quiénes son los actores principales y sus niveles de incidencia en dichos acuerdos.

Los **ejes articuladores** corresponden a la orientación del acuerdo, ya sea público-público o público-privado. Los niveles de incidencia pueden ser de tres intensidades: 1) **Actores directos involucrados**: actores directamente involucrados que son constituyentes e indispensables en los acuerdos; 2) **Actores directos ocasionalmente involucrados**: actores directamente involucrados en la actividad que no son constituyentes de los acuerdos y participan esporádicamente y 3) **Actores indirectos**: actores que brindan un servicio de apoyo a los actores directos. El **entorno** corresponde a la situación de contexto relevante que condiciona los acuerdos.

**CUADRO 4**  
**ACTORES TERRITORIALES**

Eje articulador	Actores directos involucrados	Actores directos ocasionalmente involucrados	Actores indirectos	Entorno
Asociación de Municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alcaldes municipales (Lebu, Cañete, Contulmo, Tirúa, Los Álamos, Arauco)</li> <li>• Presidente de la Asociación (Alcalde de Lebu)</li> <li>• Secretario técnico de la Asociación</li> <li>• Concejales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intendente regional</li> <li>• Gobierno Regional</li> <li>• Gobernador</li> <li>• Asociación Regional de Municipios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultoras (D&amp;S, SP y Peuma)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoción por parte del Gobierno Regional de la Asociatividad Municipal</li> <li>• Identidad territorial común</li> <li>• Problemáticas comunes en torno a servicios sociales, de infraestructura y económicos</li> </ul>
Mesa de Turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidentes de las siete cámaras de turismo<sup>53</sup></li> <li>• Director Provincial SERCOTEC</li> <li>• Profesional SERNATUR</li> <li>• Encargados Municipales de Turismo (siete municipios)</li> <li>• Coordinador Territorial UGT</li> <li>• Gobernador</li> <li>• Secretario Técnico</li> <li>• Asociación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Director regional del SERNATUR</li> <li>• Gobernador provincial</li> <li>• Coorparauco (operador de CORFO)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultoras (D&amp;S, SP y Peuma)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política del SERNATUR de promover destinos turísticos</li> <li>• Plan de Marketing Regional</li> <li>• Programa Chile Emprende</li> </ul>

<sup>52</sup> Centro Internacional de Cooperación para el Desarrollo Agrícola, *Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas*, Lima, Perú, 2004.

<sup>53</sup> Las Cámaras de Turismo son organismos privados de representación de dicho sector en el nivel comunal. Poseen sustento jurídico de conformación privada.

## Continuación Cuadro 4

Mesa de Papas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente Red de la Papa<sup>54</sup></li> <li>• Representante de Indap</li> <li>• Representante del SAG</li> <li>• SEREMI de Agricultura</li> <li>• Gobierno Regional del Bío Bío</li> <li>• Coordinador Territorial UGT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representante de la Gobernación</li> <li>• Profesionales a cargo de la pequeña agricultura por cada comuna del territorio (Prodesales)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencia Tecnológica INIA (Instituto de Investigaciones Agropecuario)</li> <li>• Programa Orígenes</li> <li>• Consultora agraria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Regional de Promoción de Rubros por territorio (papa)</li> <li>• 3.800 productores de papas en el territorio</li> <li>• Límite sur de Zona libre de enfermedades cuarentenarias</li> <li>• Comité de Gerenciamiento</li> </ul>
Mesa de Quesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representante de Indap</li> <li>• Coordinador Territorial UGT</li> <li>• Autoridad Sanitaria</li> <li>• Prodesales de Arauco, Cañete, Lebu, y Los Álamos</li> <li>• Secretario técnico Asociación de Municipios</li> <li>• Gobernador</li> <li>• SERCOTEC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FOSIS</li> <li>• SERNAM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultora agraria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política Regional de Promoción de Rubros por territorio (queso)</li> <li>• Autoridad sanitaria de plazo perentorio para elaboración de queso artesanal</li> <li>• Comité de Gerenciamiento</li> </ul>
Mesa de Pesca	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representante de SERCOTEC</li> <li>• Representante de SERNAPESCA</li> <li>• Representante de la Capitanía de Puerto</li> <li>• Coordinador UGT</li> <li>• Gobernador</li> <li>• Representantes de los pescadores artesanales, buzos mariscadores, armadores y recolectores de orilla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FOSIS</li> <li>• Administrador Puerto de Lebu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SP consultores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informalidad de la actividad productiva</li> <li>• Programa Chile Emprende</li> </ul>

## 3.1.3. ¿Qué incentivos son necesarios para la participación de estos actores?

Los incentivos necesarios para la participación de los actores antes mencionados son:

- Mejorar la logística de la organización de encuentros, es decir, realizar reuniones citadas con anticipación, cortas, precisas y necesarias. Los entrevistados manifiestan que muchas veces son llamados a reuniones en las que no está muy claro el objetivo, que no tienen una conducción y que suelen ser extremadamente largas.
- Promover metodologías de visibilidad de logros. En las Mesas, los miembros solicitan ver resultados concretos, es decir, proyectos específicos fruto de los acuerdos.
- Aumentar el poder resolutorio de las Mesas en la priorización de proyectos.
- Controlar el estado de inversión de los proyectos priorizados, es decir, conocer y corregir, si es necesario, el desarrollo del proyecto una vez que es aprobado.

## 3.2. Actores sociales no involucrados

Según los propios entrevistados, las empresas forestales, cuya actividad se basa en las plantaciones de pino y eucalipto, son los actores ausentes del proceso territorial, a pesar de la gran importancia que tienen en el uso del territorio.

<sup>54</sup> Red de la Papa: asociación de pequeños productores articulados por INDAP.

En el PDT se incorpora la visión del sector forestal para Arauco como “*Actividad sustentable, integrada y compatible con los recursos naturales y con los principales ejes productivos del territorio*”. Las líneas estratégicas propuestas planeaban fomentar y fortalecer la asociatividad del rubro y de los servicios anexos a la actividad forestal, incorporar pequeños y medianos productores al desarrollo forestal y diversificar la producción forestal. Sin embargo, esto fue más bien una declaración de buenas intenciones, ya que, a pesar de estar dicha intencionalidad considerada en el PDT, nunca se tradujo en una mesa de trabajo público-privada o en un acercamiento efectivo entre la Unidad de Gestión Territorial (UGT)<sup>55</sup> y el sector forestal privado.

En un inicio, en la elaboración del PDT se invitaba a las empresas forestales existentes en el territorio a que concurrieran a reuniones de trabajo en torno del eje forestal e implementar así una mesa público-privada. Sin embargo, ellas nunca asistieron, de modo que se dejó en última prioridad de gestión el fomento de esta mesa al interior de la UGT.

Consultados acerca de las empresas, los alcaldes del territorio reconocen que históricamente la imagen de las empresas fue en general la de proporcionar poco trabajo, excluir a las comunidades locales de su actividad y estropear los caminos vecinales con los camiones. Por su parte, las empresas tampoco se han empeñado históricamente en cambiar esa imagen y solamente en los últimos seis años se han preocupado de acercarse a las comunidades a través de acciones “cosméticas”, tales como brindar recursos para pintar escuelas, arreglar caminos, etc.

Las empresas del sector forestal de Arauco participarán de la Alianza territorial sólo en la medida en que existan acuerdos de nivel regional, ya que en el plano local las decisiones que toman son de carácter operacional y dependen de la responsabilidad social que cada una tiene con su entorno. Así, cualquier innovación en las políticas de las empresas depende de los directorios respectivos, que se relacionan directamente con la máxima autoridad regional, en este caso el intendente regional.

#### **4. ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INSTITUCIONALES**

##### **4.1. Elementos de contexto regional para la comprensión del proceso de construcción de nuevos arreglos institucionales**

Los municipios en tanto actores independientes del Gobierno empiezan a trabajar desde el punto de vista asociativo en una escala subregional a partir de mediados de la década del 90. En 1999, las únicas asociaciones de la región del Bío Bío eran las del Secano Costero, Amdel y Arauco (ver sección 1.3.1). Como denominador común, todas ellas estaban promovidas por los instrumentos públicos nacionales de varias instituciones vinculadas al fomento productivo y a la promoción de la asociatividad.

##### **4.2. Análisis de la estructura operacional propuesta para la Alianza del territorio de Arauco**

La conformación de la Alianza Territorial se articula a través del PDT, cuyos objetivos eran:

- Habilitar y orientar a los actores territoriales en la implementación de una metodología de planificación que permita potenciar el desarrollo de los territorios según sus potencialidades.
- Desarrollar capacidades en los actores del territorio en gestión territorial que permitan la implementación de planes de desarrollo, cautelando el cumplimiento de los compromisos y el impacto territorial, tanto como la inversión sectorial.

<sup>55</sup> Comisión territorial permanente compuesta por funcionarios públicos. Su función es realizar acciones para la elaboración, gestión y evaluación del PDT. La descripción y el rol que juega se desarrolla en profundidad en la sección 4.

- Avanzar hacia la institucionalización de una gestión pública territorial que permita a los organismos públicos, en especial al Gobierno Regional, poner sus instrumentos y programas al servicio del territorio en una visión integral y compartida.
- Fortalecer la asociación y participación de los actores locales para impulsar procesos de desarrollo en el territorio.

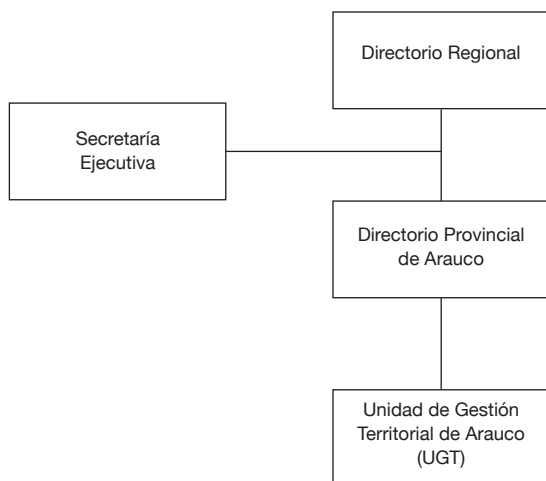
#### 4.2.1. Etapas y actividades del Programa

El Programa consideró una propuesta metodológica para el desarrollo territorial que tuviera en cuenta la Planificación, Ejecución y Evaluación del Plan de Desarrollo y que a su vez permitiera articular e implementar iniciativas que conduzcan al logro de los objetivos propuestos. De esta forma, se estructuraron cuatro componentes para comprender la estructura operacional.

- Instalación del Programa.** Consistió en un periodo de tres años (2000-2004) en el cual se difundió el Programa de Desarrollo Territorial en las instituciones públicas, se discutió la estructura propuesta y se gestionó el proyecto en SERPLAC para su financiamiento.
- Planificación.** Durante el año 2004 se elaboró el PDT. Para ello, tras una serie de encuentros y reuniones con actores territoriales, se determinaron las vocaciones y los ejes territoriales, que luego fueron aprobados por el Directorio Provincial de Arauco.
- Gestión de los Planes de Desarrollo Territorial.** Durante el año 2005, una vez aprobado el PDT, la UGT debía velar por el cumplimiento del plan de acción que daba cuenta de las vocaciones y los ejes territoriales.
- Evaluación y seguimiento.** Desde el inicio del Programa en Arauco, le correspondió el seguimiento técnico a la Secretaría Ejecutiva del Programa y al Gobierno Regional. En cuanto a la evaluación, esta le corresponde a la SERPLAC, a través del cumplimiento de una serie de indicadores señalados en la sección 7.1.

La estructura formal del Programa para el territorio de Arauco se determinó como se presenta en la Figura 2.

**FIGURA 2**  
**ESTRUCTURA DEL PROGRAMA EN EL TERRITORIO DE ARAUCO, REGIÓN DEL BÍO BÍO.**



### 4.3. Análisis de la funcionalidad de la estructura propuesta para la Alianza<sup>56</sup>

#### 4.3.1. Mecanismos formales de división de responsabilidades

##### *Directorio Regional*

**Integrantes:** Intendente, presidente del Consejo Regional, quien lo presidirá; representantes del Consejo Regional (CORE); gobernadores provinciales (provincia de Arauco, Ñuble, Concepción y Bío Bío); un representante del Capítulo Regional de la Asociación Chilena de Municipalidades y SEREMIS de Obras Públicas, Economía, Serplac, Agricultura, Salud y Educación.

**Función:** Brindar las orientaciones generales al programa y velar por la adecuada implementación de este en todos los territorios.

##### *Secretaría Ejecutiva*

**Integrantes:** SEREMI de Economía, Serplac y jefes de División del Gobierno Regional, representante del Ministerio de Agricultura y del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

**Función:** Dar cuenta periódicamente al Directorio de la marcha del programa, dando el soporte técnico y administrativo para su funcionamiento y asegurando su monitoreo general.

##### *Directorio Provincial de Arauco*

**Integrantes:** Gobernador provincial, representante del Gobierno Regional, dos consejeros regionales, presidente de la Asociación de Municipios de Arauco, SERPLAC y coordinadora de la Unidad de Gestión Territorial de Arauco.

**Función:** Cautelar y orientar la elaboración, implementación y evaluación de los PDT.

##### *Unidad de Gestión Territorial (UGT)*

**Integrantes:** Coordinador territorial, un funcionario del GORE en el territorio de Arauco, un funcionario de SERPLAC y un funcionario de la Gobernación provincial de Arauco.

**Función:** Realizar acciones requeridas para la elaboración, gestión y evaluación de los PDT, según orientaciones del Directorio Provincial y con la asesoría de la Secretaría Ejecutiva.

#### 4.3.2. Coordinador territorial, articulador de la Alianza

El coordinador territorial, contratado por el PDT, es el que articula en forma cotidiana la gestión territorial. Sus principales funciones son (documento programa PDT):

- Dar cumplimiento a las orientaciones, indicaciones y acuerdos definidos por el Directorio Provincial.
- Realizar las acciones en forma oportuna y eficiente que permitan articular la UGT para la elaboración e implementación de las iniciativas definidas en los PDT, según las orientaciones del Directorio Provincial y con asesoría de la Secretaría Ejecutiva del Programa.
- Fortalecer las capacidades territoriales para la gestión y planificación territorial a través de la constitución y coordinación de equipos territoriales de trabajo para la implementación de la inversión, especialmente pública.

<sup>56</sup> El presente análisis se refiere a la estructura desde el sector público. La correspondiente al sector privado se desarrollará en capítulos posteriores.

- Velar por que la UGT realice el proceso de evaluación de las acciones y compromisos acordados, tanto por instituciones públicas como de privados expresados en los convenios de gestión, entregando al Directorio Provincial señales oportunas sobre su cumplimiento.
- Coordinar las acciones que permitan a la UGT plantear el diseño y ejecución de planes de trabajo anuales que incorporen las orientaciones, retroalimentación y recomendaciones generadas por el Directorio Regional.
- Realizar la evaluación permanente y anual sobre la implementación del PDT, mostrando el cumplimiento de productos, nivel de logros de objetivos y las tendencias de impacto.<sup>57</sup>

#### **4.4. Análisis de los mecanismos de coordinación**

A pesar de que el Programa tiene una estructura de gobernabilidad propuesta (explicada en la sección 4.3), durante la gestión del Programa en el período 2004-2005 estas instancias se han adaptado a la gestión misma de la institucionalidad pública y de los diferentes actores territoriales.

El aglutinador político de estas alianzas es el gobernador provincial de Arauco, quien, a pesar de no poseer potestad sobre los funcionarios de las instituciones públicas, tiene la posibilidad de conducir la provincia a través de un proyecto político que puede propender a la gestión territorial. La mayor dificultad de esta gestión está en la capacidad de persuasión de este funcionario en las instituciones del Estado en relación con el proyecto territorial. El articulador es el coordinador territorial, quien es contratado por el PDT y es el responsable de dar funcionamiento operativo a la UGT.

##### **4.4.1. Unidad de Gestión Territorial de Arauco**

La UGT es la estructura que sostiene desde la institucionalidad pública el modelo de gestión<sup>58</sup>. Sin embargo, no tiene carácter formal, ni un presupuesto o infraestructura que apoye su funcionamiento, tampoco una estructura ejecutiva formal reconocida legalmente. Ello le impide ejecutar proyectos, manejar recursos o gestionarlos directamente. La UGT apoya técnicamente la gestión del gobernador provincial que promueve el modelo de gestión territorial.

Desde sus inicios, esta estructura ha ido evolucionando a partir de un proceso de validación que ha sido progresivo y que ha dependido de los actores del momento. Por ejemplo, cabe señalar que durante el primer año de funcionamiento la UGT estuvo liderada por una coordinadora territorial que, luego de ser contratada en el municipio de Lebu, dejó la consultoría vacante. Este vacío profesional duró tres meses, lo que se tradujo en una disminución de la credibilidad de los productos de la UGT, ya que gran parte de la gestión estaba en manos de esta profesional. Luego, la persona que la reemplazó cambió el estilo de trabajo y pasó a vincularse más con las instituciones relevantes que estaban reflejadas en el PDT y orientó su gestión en torno a la dinámica del trabajo conjunto, promoviendo las mesas territoriales (de Turismo, Papas, Quesos y Pesca).

##### **4.4.2. Directorio Provincial de Arauco**

A pesar de que el rol del Directorio Provincial está claramente definido en el Programa, el que ha dado cuenta de esas funciones es el equipo de profesionales de la Gobernación, quienes preparan las orientaciones de la inversión pública y coordinan con los servicios públicos de forma individual. En la práctica, el Directorio Provincial no ha cumplido un rol relevante en el proceso. Algunos de sus miembros, como los consejeros regionales, no se han interiorizado del trabajo realizado; los alcaldes

<sup>57</sup> En marzo de 2006 se publicó la primera evaluación formal, *Sistematización y Evaluación del Modelo de Gestión Territorial de la Región del Bío Bío*, que fue realizada por RIMISP. Esta da cuenta de los avances y deficiencias del modelo de gestión territorial de la región del Bío Bío.

<sup>58</sup> La UGT corresponde a la primera instancia de coordinación institucional.



no participaron y generalmente enviaron a un funcionario municipal a las sesiones del Directorio. Esto significó, según los entrevistados, un obstáculo en la gestión misma del PDT, ya que algunas decisiones deben pasar necesariamente por este Directorio, que generalmente se encuentra desinformado y algunos de sus miembros no se muestran interesados.

En cuanto a la formalidad de funcionamiento del Directorio Provincial, no existe norma ni circunscripción legal de funcionamiento. En la práctica, es el gobernador el que lidera el Directorio, motivado principalmente por la gestión de la Coordinadora Territorial del Programa, la que debe rendir a esta instancia por contrato.

#### **4.4.3. Secretaría Ejecutiva**

La Secretaría Ejecutiva del Programa se ha reunido en cuatro ocasiones con fines administrativos, es decir, para aprobar el presupuesto y velar por el buen cumplimiento de los indicadores propuestos. Donde ha descansado el seguimiento técnico del Programa es en el Gobierno Regional, que ha establecido las metas anuales, acompañado la gestión territorial y dado el apoyo institucional a la gestión territorial.

#### **4.4.4. Directorio Regional**

El Directorio Regional se ha reunido en dos ocasiones: para dar inicio al Programa y para aprobar algunos recursos de cooperación técnica brindados por el mismo PDT<sup>59</sup>. Es el Gabinete Regional<sup>60</sup> el que ha cumplido las funciones de Directorio Regional. En el Gabinete Regional, participan los secretarios regionales ministeriales, los directores de servicios, los gobernadores y el intendente. Es allí, por ejemplo, donde se presentó el PDT de Arauco, así como sus prioridades territoriales. En esa instancia, el intendente promovió el modelo de gestión territorial y orientó la gestión pública en torno a los territorios, validando políticamente la gestión de la UGT de Arauco.

#### **4.4.5. Asociación de Municipios**

Antes de la implementación del modelo de gestión territorial, los recursos públicos eran distribuidos discrecionalmente entre los municipios, sin necesariamente tener una lógica asociativa. Desde el año 2000, a partir de la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), se comenzó a forzar a los municipios del territorio de Arauco a acordar proyectos comunes a partir de la priorización regional de recursos al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Esta situación obligó a los alcaldes miembros de la asociación a priorizar los proyectos antes de que fueran presentados al Gobierno Regional.

De esta forma, los alcaldes plantearon iniciativas comunes y priorizaron entre ellos sus proyectos comunales. Esta situación creó un círculo virtuoso por el cual esta Asociación comenzó a liderar los proyectos asociativos dentro de la región aumentando considerablemente los impactos obtenidos en relación con otros territorios de planificación.

Es así que se priorizaron proyectos tales como la ampliación de la Ruta 160 (a marzo de 2006 en estudio de prefactibilidad); el Hospital de Curanilahue (en construcción); recursos para promover el turismo a través de circuitos territoriales (proyecto en ejecución); proyectos de conectividad entre islas y el continente independientes a su circunscripción comunal; liberar al territorio de las enfermedades cuarentenarias de la papa con el fin de generar la oportunidad territorial de producir semillas

<sup>59</sup> El PDT tiene recursos para asistencias técnicas, que fueron priorizadas a partir del mismo PDT, entre las que se destaca el plan de marketing turístico para el territorio y el diagnóstico de competitividad para el sector papero de Arauco.

<sup>60</sup> El Gabinete Regional es una instancia de coordinación pública regional en la que participan todos los SEREMI de la región del Bío Bío, los directores de servicios, los gobernadores (4) y el intendente, quien es el que preside.

libres de enfermedades; y la construcción de un relleno sanitario para cinco de las comunas de la provincia.

Las principales debilidades de la Asociación residen en la sobrecarga de trabajo que tienen los municipios en relación con las tareas administrativas y técnicas. Por lo general, los propios alcaldes manifiestan la dificultad de desarrollar ideas estratégicas de sus comunas y territorios dada la urgencia cotidiana de sus quehaceres sociales. En cuanto a la gestión de la Asociación de Municipios propiamente dicha, una de sus principales debilidades estructurales es la inexistencia de estructura jurídica para su gestión, debido a que no hay una figura jurídica en Chile para la constitución y la gestión de grupos de comunas que emprendan un proyecto común. Esta situación hace que el alcalde que preside la Asociación deba recargar a su municipio la gestión de la Asociación y esto trae aparejada una disminución del interés de los alcaldes por liderar el proceso, ya que ven debilitada su gestión local.

#### **4.5. Mecanismos de representación social de la Alianza: ¿quiénes y cómo participan?**

Las prioridades señaladas en el PDT de Arauco apuntan al fortalecimiento de algunas mesas temáticas por rubros que existían previamente (Mesas de Quesos, Papas, Pesca y Turismo).

Los principales promotores de las Mesas fueron el gobernador provincial y el coordinador territorial. Para ellos, la construcción de los acuerdos territoriales a través de las Mesas fue frágil debido a que estas no tienen sustento en un marco jurídico sino en una prioridad política de gestión territorial y por lo tanto dependen del grado de persuasión y empatía que logren construir.

##### **4.5.1. Articulaciones público-privadas**

Fruto de la labor en marcha, o creadas con el impulso del PDT, se logró constituir una Mesa para cada uno de los rubros<sup>61</sup> que el PDT consideraba prioritarios en el territorio. Sin embargo, el nivel de madurez de cada mesa de trabajo es heterogéneo y depende del grado de involucramiento del sector productivo y de la coordinación entre los servicios en torno a los rubros propuestos.

Los rasgos comunes en todas las mesas de trabajos son:

- Todas las Mesas se originan por la acción de los sectores público y político, a través de instrumentos de fomento productivo que obligan al sector privado a trabajar en forma asociativa.
- La institución promotora elige discrecionalmente a los miembros privados que participan de las Mesas. Estos, en general, son los mismos clientes que estuvieron vinculados a instrumentos utilizados con anterioridad.
- A medida que las Mesas obtienen logros en su gestión, surge la necesidad de elaborar ciertos mecanismos de constitución y representatividad, cuyo carácter es de acuerdo informal y no jurídico.

A continuación, se presentan las Mesas más en detalle.

##### **4.5.2. Mesa de Pesca**

Antes de que se constituyera la Mesa de Pesca, la intervención pública había estado orientada a la ejecución de proyectos que vinculaban en forma independiente a los pescadores con la institucionalidad pública promotora de la actividad, entre la que se contaban el Servicio de Cooperación

<sup>61</sup> Existe una mesa por rubro relevante para el territorio de planificación, pero no una multisectorial propiamente dicha. Uno de los indicadores del grado de madurez y solidez de las Mesas es justamente la amplitud de actividades relacionadas al rubro, en lo que se destaca la Mesa del Turismo.

Técnica (SERCOTEC), el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), el FOSIS, la Armada de Chile y el Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA). Entre las instituciones que intervenían no existía ninguna iniciativa de coordinación técnica y selección de beneficiarios.

A partir de este diagnóstico reconocido en las entrevistas, sumado a algunos ejemplos virtuosos que se verificaban en otros sectores (como el turismo), SERCOTEC, en conjunto con la Gobernación, promovieron la coordinación a través de una Mesa de Pesca. El objetivo formal era coordinar un espacio de diálogo entre las instituciones públicas ligadas al rubro y los actores privados. La Mesa comenzó en el mes de junio de 2005 a partir de la intervención del Programa Chile Emprende, desde donde se pretendió agrupar a toda las instituciones públicas relacionadas con esta actividad para articular la oferta en torno a las necesidades de los pescadores. En esta Mesa se reunieron SERCOTEC, SERNAPESCA, FOSIS, la Armada de Chile y SERNAM, mientras que por parte de los privados estaban los sindicatos y las asociaciones gremiales del territorio. El principal organismo interesado fue el SERCOTEC, dado que era el encargado de ejecutar el Programa Chile Emprende, que promueve la coordinación interinstitucional entre los servicios públicos para fomentar el desarrollo local en rubros de impacto territorial.

En un inicio, se conformó una Mesa territorial encabezada por un presidente –el gobernador– y un vicepresidente –dirigente provincial de la pesca artesanal y también dirigente nacional del sector–. Poco tiempo después, se acuerda una división teniendo en cuenta el registro de pesca artesanal del SERNAPESCA a fin de que los sindicatos vean representados sus diferentes intereses en la Mesa. Así, se crean cuatro comisiones permanentes: la de pescadores artesanales, la de buzos mariscadores, la de armadores y la de recolectores de orilla.

Los logros de esta Mesa consisten, principalmente, en el ajuste de la demanda de SERCOTEC en relación con sus propios proyectos de coordinación. La participación del resto de las instituciones fue menor, dado que se registró cierto recelo institucional de ver en riesgo el campo de acción propio. Los sindicatos, por su parte, han podido acceder a información comercial que antes no tenían, han acordado la estandarización de productos y por primera vez se han autoimpuesto un periodo de veda de algunos productos, como la reineta, por dificultades momentáneas de mercado.

#### **4.5.3. Mesa de Quesos**

Desde siempre la provincia de Arauco ha producido queso a pequeña escala como parte de las actividades de la agricultura familiar campesina. A partir del año 1995, se comenzaron a hacer estudios sobre la potencialidad de la actividad y, como consecuencia de ello, se promocionaron las queserías asociativas. Estas se constituyeron desde un inicio como organizaciones formales, con personalidad jurídica impulsada por el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Sin embargo, gran parte de estas asociaciones quebraron, principalmente debido a que sus asociados no entregaban materias primas porque preferían producir en forma individual.

A partir del año 2003, cuando la autoridad sanitaria prohibió la venta de quesos sin resolución sanitaria, los queseros se organizaron para solicitar ayuda política al gobernador con el fin de postergar la medida y pedir colaboración técnica para la obtención de la licencia. Esta situación hizo que el Gobierno Regional promoviera la articulación institucional a través de una Mesa de Quesos cuyo objetivo sería cumplir la norma sanitaria a corto plazo. De esta forma, el GORE, la SEREMI de Agricultura, INDAP, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el SERCOTEC y la Autoridad Sanitaria impulsaron la articulación institucional en torno a cien productores de quesos previamente seleccionados por INDAP. La idea fundamental consistió en entregar capacidad técnica a los queseros para producir bajo la normativa sanitaria y planificar un plan de trabajo para comercializar formalmente el producto.

La institucionalidad promovió una mesa de articulación que en un inicio pretendió ser público-privada pero que, al poco tiempo y en los hechos, constituyó una mesa territorial pública de coor-

dinación. La conclusión que se puede extraer del proceso es que, como en intervenciones anteriores, no existe en los productores de quesos un sentimiento de ser actores o representantes de un sector, sino que privilegian aún los intereses individuales y carecen de una perspectiva desde el rubro.

#### **4.5.4. Mesa de Papas**

El rubro de la papa es la principal actividad agropecuaria de la pequeña agricultura en el territorio. Según INDAP, existen alrededor de 3.800 unidades productivas, la mayoría relacionadas a la agricultura de subsistencia. Sin embargo, INDAP estima que 900 productores corresponden a unidades viables económicamente. A partir de ello, el Gobierno Regional, en conjunto con la Secretaría Ministerial de Agricultura, priorizó el trabajo con enfoque de cadenas de valor en torno a la papa bajo los estándares de buenas prácticas agrícolas para este grupo objetivo.

Los representantes del sector privado de la Mesa de Papas son los 900 agricultores de la Red de la Papa de la Provincia de Arauco, asociados privadamente desde la promoción del programa PRORUBROS de INDAP. El objetivo principal de la Mesa consistió en articular una estrategia territorial de producción y comercialización de papas a partir de la ventaja comparativa que tiene el producto por estar libre de enfermedades cuarentenarias.

En la Mesa también se priorizó un proyecto de parcelas demostrativas con el fin de promover las Buenas Prácticas Agrícolas y la gestión predial. Este proyecto fue financiado por el Gobierno Regional a través del FNDR. El proceso de formulación del proyecto demoró dos años por causa de impedimentos normativos del instrumento financiero. Esta demora también significó una pérdida de confianza por parte de los futuros beneficiarios en esa instancia de diálogo, que demandaba soluciones en relación con los desafíos que se habían planteado. A marzo de 2006, el proyecto está en fase de licitación y comenzará su ejecución en abril del mismo año.

#### **4.5.5. Mesa de Turismo**

Tal como reconocen los entrevistados, la Mesa de Turismo constituye la asociación público-privada de mayor impacto territorial en virtud del grado de representación que tienen los diferentes actores privados del rubro, de la institucionalidad conseguida y de los ejercicios de innovación que se han obtenido. Por este motivo, la sección 6 desarrolla en extenso su descripción y análisis.

### **4.6. Análisis de la articulación público-privada**

De acuerdo con lo presentado en los puntos anteriores, la sustentabilidad de las Mesas y su consecuente evolución en torno al desarrollo del territorio dependen principalmente del grado de involucramiento del sector privado.

En todas las Mesas, la historia previa de articulación y la estela de fracasos y éxitos que arrastran gravitan en el desenvolvimiento de la iniciativa. Esto se evidencia claramente en Mesas como la de Papas o Quesos, que llevan mucho tiempo intentando estas articulaciones y, que por varios motivos –dinámicas internas de la organización, erradas intervenciones del Estado o del mercado–, no han podido evolucionar en forma satisfactoria. Mesas nuevas, con otros enfoques, como la de Turismo, emprenden precisamente nuevas visiones que rompen esos ciclos viciosos y logran los objetivos para los cuales fueron creadas.

Otro elemento fundamental para la sustentabilidad de las Mesas es el trabajo y la organización de los propios interesados bajo un sustento jurídico que no sobrepase las expectativas de cada sector. La ampliación de los poderes de estas articulaciones debe ir complejizándose en forma simultánea con el desarrollo de la Mesa y con la adaptación a cada particularidad.

En cuanto al seguimiento y la evaluación, es fundamental el monitoreo técnico de los avances, pero estos a su vez deben ser comunicados a los actores para que puedan ser reconocidos como avances efectivos en la instancia de coordinación.

## 5. ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO TERRITORIAL

### 5.1. La formulación del PDT. Elementos para la comprensión del proceso

El PDT, que representa la estrategia de desarrollo, estuvo fuertemente impulsado y forzado por el nivel regional. El coordinador territorial debía elaborar el Plan siguiendo una guía metodológica durante el primer año de trabajo. Esto significó que durante el año 2004 las funciones del coordinador estuvieran casi dedicadas casi exclusivamente a concordar con los actores territoriales las visiones, los ejes y el plan de acción.

Por lo general, la guía metodológica hace hincapié en el valor de la Alianza reflejada en el PDT. Es decir, el valor del trabajo y del documento reside más en el proceso de elaboración del Plan que en el mismo documento. De hecho, desde los inicios del Plan hasta el presente, se ha recalcado la importancia de la construcción de las redes de trabajo más que el producto. Para ejemplificar esta situación, el Gobierno Regional planteó la posibilidad de contratar consultorías externas solamente para elaborar el PDT. Sin embargo, metodológicamente se optó por priorizar la construcción del documento creando redes de trabajo alrededor de las UGT.

La única experiencia previa de intervención que hubo en el territorio fue el Programa PRO-RURAL (descrito en la sección 2.1). El PRORURAL no tuvo un instrumento como el PDT propiamente dicho, sino que más bien planificaba sus acciones en forma más focalizada y de acuerdo con el momento. Sin embargo, la experiencia de ese Programa fue importante, ya que constituyó un antecedente en la promoción entre las instituciones de la cultura de la acción coordinada en torno a objetivos comunes.

### 5.2. El contenido de la estrategia: componentes y análisis del PDT

El PDT es un instrumento de gestión acordado entre distintos actores (municipios, institucionalidad pública, comunidad y privados) que orienta las acciones e iniciativas de inversión que contribuyen al desarrollo del territorio. El documento está estructurado en cuatro componentes: Imagen preliminar, Vocación del territorio, Ejes estratégicos y Plan de acción.

- a) **Imagen preliminar:** Es la visión general del territorio, que debe servir de base para el análisis posterior de las vocaciones del territorio.
- b) **Vocación del territorio:** Se entiende como la visión de desarrollo a la cual se desea llegar y para la cual se debe considerar las capacidades, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del territorio.
- c) **Ejes estratégicos:** Son las estrategias de acción, entendidas como los pasos necesarios para lograr los objetivos propuestos.
- d) **Plan de acción:** Es el conjunto de acciones de distinta naturaleza necesarias y concretas para la viabilidad de los ejes estratégicos definidos.

#### 5.2.1. Contenido del PDT

**Imagen preliminar:** Sitúa al territorio en relación con la región y el país y brinda información relevante de Arauco en términos demográficos, económicos, de infraestructura y sociales.

**Vocación del territorio:** La vocación definida para el territorio es productiva en torno al sector silvoagropecuario, pesquero y turístico.

**Ejes estratégicos:** Para cada sector de la vocación, se definen lineamientos estratégicos a considerar:

#### *Sector silvoagropecuario*

- Capacitación de productores y asistencia técnica.
- Implementación e infraestructura de apoyo al desarrollo agrícola.
- Mejorar la comercialización y el valor agregado de los productos agrícolas.
- Diversificación e innovación productiva y tecnológica.
- Fomento y desarrollo de los rubros quesos y papas.

En el caso del rubro de quesos, lo fundamental es que los productores lecheros y queseros de las comunas del territorio mejoren su tecnificación productiva, aumentando la producción y ofreciendo productos de calidad, autorizados por la Autoridad Sanitaria para la posterior comercialización.

En el caso del rubro de papas, la propuesta consiste en focalizar la ventaja comparativa del territorio en cuanto a la calidad sanitaria de la papa para comercializarla como papa semilla y de consumo.

- Articulación productiva de la actividad forestal.

La propuesta consiste en fomentar y fortalecer la asociatividad del rubro y de los servicios anexos a la actividad forestal, incorporar pequeños y medianos productores al desarrollo forestal, diversificar la producción forestal y promover la protección ambiental, laboral y ciudadana.

#### *Sector pesquero*

- Asistencia técnica y fortalecimiento organizacional.
- Protección de los recursos marinos.
- Implementación y equipamiento de caletas pesqueras.
- Mejorar la comercialización y el valor agregado de los productos pesqueros y acuícola.

#### *Sector turismo*

- Posicionar al territorio de Arauco en el mercado regional y nacional como destino turístico.
- Promover y desarrollar productos y servicios turísticos.
- Mejorar la infraestructura y el equipamiento turístico.
- Elaborar una estrategia de promoción, marketing y comercialización de productos y servicios turísticos.

**Plan de acción:** El plan de acción consiste en una serie de programas y proyectos financiados por el sector público de acuerdo con el rubro correspondiente (silvoagropecuario, pesquero y turismo), justificándolos, precisando las fuentes de financiamiento, el plazo de ejecución e identificando los orígenes de las demandas (es decir, quién los solicita: UGT, Asociación de Municipios y/o mesas publico privada).

Dentro del plan de acción, se incorporó proyectos considerados emblemáticos para el territorio. Es el caso de la Ruta 160, el Hospital de Curanilahue, etc., que tienen impacto territorial y que fueron priorizados por el gobernador y la Asociación de Municipios. Una situación similar

se presenta con la incorporación de algunos proyectos sociales, como inversiones en vivienda y pavimentaciones.

### 5.2.2. Análisis del PDT

Desde el punto de vista del PDT como “producto”, se trata de un documento deficiente técnicamente, excesivamente largo, poco preciso en su información, carente de rigurosidad de edición y de fuentes y de difícil acceso para la institucionalidad pública que podría usarlo. No hay institución que haya reconocido en las entrevistas su utilización.

Los ejes y vocaciones generaron una orientación de las instituciones pertinentes gracias a la gestión y la priorización de esfuerzos que realizaron el gobernador y el coordinador territorial.

Metodológicamente, la imagen preliminar no tiene relación con las vocaciones y los ejes estratégicos. Es decir, no hay justificación cuantitativa ni cualitativa de las vocaciones priorizadas.

Los ejes estratégicos –pesca, turismo y silvoagropecuarios– fueron priorizados a causa de la ventaja de que existieran en cada sector actores previamente organizados e intervenciones del Estado que fortalecieron su actividad en el pasado, tal como fue descrito en el punto 4. En cuanto a los actores ausentes, como las empresas forestales, no hay planteada una estrategia de inclusión de ellos en la gestión territorial sino más bien una marginación en el proceso.

En el plan de acción se incorpora el sector social y el sector de proyectos emblemáticos, los cuales no tienen justificación en los ejes ni en la vocación.

El plan de acción es una sumatoria de planes de inversión pública que se construyó sin participación de los actores territoriales. Fue elaborado principalmente por la UGT, con el mandato del mismo Gobierno Regional de incorporar en el plan toda la acción gubernamental, sin necesariamente validarlo con los actores privados y la sociedad civil. Como resultado de ello, el plan no se convirtió en una prioridad territorial sino más bien en un catastro de las inversiones públicas provinciales.

### 5.3. La estrategia propuesta y la realidad territorial: sus vínculos y articulaciones

Tanto el PDT como los instrumentos de planificación comunal (PLADECO) coinciden en los ejes estratégicos elegidos. Sin embargo, en el plano social esa convergencia estratégica declina de manera notable y se constata una fuerte dispersión. La principal razón de la coincidencia reside en que los rubros trabajados son los que el territorio ha reconocido históricamente y por ello aparecen reflejados en ambos instrumentos. La dispersión en lo social se debe a que la gestión del modelo tuvo principalmente una perspectiva productiva y el mismo documento del PDT no tiene perspectiva social relevante. Los articuladores de la UGT, que reconocen lo planteado, han manifestado su intención de trabajar esta perspectiva durante el año 2006.

En cuanto a la articulación con proyectos que financia el FNDR, el Gobierno Regional y luego el Consejo Regional han priorizado los proyectos relacionados con los rubros silvoagropecuario, pesca y turismo. Con INDAP se plantea una situación similar, ya que esta institución ha centrado la cooperación técnica en torno a los rubros priorizados.

Respecto a los proyectos emblemáticos para el territorio de Arauco, el hecho de que hayan sido incorporados al plan de acción del PDT ha dado sustento político al principal promotor de la priorización territorial –el gobernador– frente a la autoridad regional –el intendente– y la institucionalidad respectiva, Ministerio de Obras Públicas, Educación, etc.

En lo concerniente a los programas de carácter nacional como Chile Emprende, el PDT ha permitido que se orientara la inversión del programa en torno de los sectores prioritarios del territorio. En la actualidad, el programa interviene en el sector pesca y turismo, ambos priorizados en el PDT.

Como hemos visto en secciones anteriores, en Arauco el sector público ha sido protagonista en el desarrollo territorial promoviendo las mesas público-privadas. Ahora bien, se debe tener

presente que sólo existirá un sistema local de actores en la medida en que los otros agentes, los no públicos, se expandan e incrementen su capacidad de acción, como ocurrió inicialmente con la Mesa de Turismo (ver sección 6). Si no se lo considerara así, el peso de los procesos en curso descansaría siempre en la iniciativa pública, que no tendría con quién confrontarse. Paradójicamente, es también una responsabilidad del aparato público regional y de sus políticas aportar al fortalecimiento de los actores regionales, generando espacios de interlocución, traspasando información y abriendo posibilidades de trabajo común. (Serrano, 2000).

## **6. ACCIÓN COLECTIVA E INNOVACIÓN PRODUCTIVA: MESA DE TURISMO**

En 2001, el sector público comienza a promover la conformación de la Mesa público-privada de Turismo. En septiembre de 2003 se firma el acta de constitución de la Mesa de Turismo de Arauco, con la participación de seis cámaras. En un inicio, la Mesa se proponía cumplir con la Política Regional de Turismo promovida por SERNATUR. Poco tiempo después, la Mesa –incentivada por otras instituciones estatales como la Gobernación, SERCOTEC y por el mismo interés de las cámaras de turismo– fue buscando metas propias, principalmente actividades territoriales y de promoción turística, y así fue desarrollándose y consolidándose como un ejemplo de diálogo ante las demás instancias de coordinación.

La Mesa se reúne todos los meses entre marzo y diciembre. Participan de ella representantes de las cámaras de turismo y de los municipios, la Asociación Municipal, SERCOTEC, SERNATUR y la Gobernación. En los meses de verano la Mesa deja de sesionar, ya que los empresarios se encuentran en temporada alta. Para la toma de decisiones, cada miembro tiene un voto y existen dos comisiones que trabajan paralelamente –de promoción y desarrollo–, en las que participa un representante por comuna, independientemente de si es privado o público.

### **6.1. Los actores de los proyectos innovadores**

SERCOTEC inició la promoción turística desde el punto de vista asociativo en el año 1996, cuando puso en marcha un instrumento financiero de CORFO que pedía como requisito la conformación, en el nivel comunal, de cámaras de turismo integradas por pequeños y medianos empresarios. Así, se constituyó una cámara por comuna, excepto en Tirúa, comunidad que carecía de empresarios turísticos y se encuentra relativamente aislada del resto de la provincia (se accede por camino de ripio).

A partir del año 1998, el Programa PRORURAL comenzó a reforzar el trabajo que se estaba realizando en la provincia en materia de promoción de la asociatividad del rubro turístico. Se abocó a fortalecer algunas cámaras que estaban débiles desde el punto de vista organizativo y a conformar la cámara de turismo de Tirúa, además de a destinar recursos para promoción y desarrollo del sector turístico del territorio.

En el año 2000, y en forma paralela, se crea la Mesa Regional de Turismo, que estaba encabezada por el intendente regional, SERNATUR y con la participación de actores privados de toda la región del Bío Bío. Sin embargo, esta iniciativa no obtuvo efecto alguno. Al año siguiente, en 2001, SERNATUR reimpulsa la asociación público-privada a través de la promoción de mesas por destinos turísticos (por ejemplo, los lagos Nalhue y Lleu Lleu era uno de los destinos del territorio de Arauco).

En opinión de los entrevistados y de las autoridades del SERNATUR, la principal razón por la cual no funcionó la primera Mesa Regional fue que esta no daba cuenta de los requerimientos y desafíos que transmitían los empresarios de Arauco y se limitaba a trabajar áreas muy generales para la región y de poco impacto territorial. Esto llevó a que rápidamente los actores privados perdieran el interés en participar.



## 6.2. Redes de actores y arreglos productivos generados por la proximidad territorial: actores territoriales y actores directos ocasionalmente involucrados

Durante su primer período, la Mesa tenía la siguiente estructura: el gobernador provincial ejercía la presidencia y el SERNATUR se encargaba de la secretaría ejecutiva. Los actuales presidentes de las cámaras reconocen en las entrevistas que, a pesar de que el gobernador no tiene las competencias técnicas para dirigir una Mesa de Turismo, cumple con el importante rol de aglutinador del sector público y, por lo tanto, sin su presencia, ni los municipios, ni SERNATUR ni SERCOTEC hubieran participado con la misma frecuencia.

A partir de 2004, SERCOTEC asumió la secretaría ejecutiva a través del programa Chile Emprende, mientras que el sector privado ocupó la vicepresidencia sólo hasta el año 2005. El principal incentivo que llevó a los privados a asumir dicha responsabilidad fue la facultad de la Mesa de decidir los fondos concursables de SERCOTEC. El sector privado demostró interés y liderazgo crecientes a medida que la Mesa tomaba decisiones y atraía recursos. En cuanto a los arreglos formales, a medida que aumentó el número de participantes la Mesa fue tomando acuerdos de funcionamiento. En la actualidad, no tiene estatuto ni reglamento, y el único registro existente corresponde a las actas de acuerdo de cada reunión.

A partir del ejercicio promovido por SERCOTEC, otras instituciones –como SERNATUR y el Gobierno Regional– comenzaron a dar a la Mesa atribuciones indicativas tales como la evaluación de licitaciones y el seguimiento de asistencias técnicas.

Los mismos actores reconocen que la Mesa tiene el desafío de fijar normativas de calidad territorial a los empresarios turísticos y de promover circuitos turísticos entre comunas tomando en cuenta la diversidad de servicios y paisajes existente. En la actualidad, cabe destacar algunos productos territoriales que se han podido desarrollar, como las semanas de jazz y de cine organizadas en la capital provincial (Lebu), cuyos resultados se perciben también en otras comunas: como Lebu no tiene suficiente oferta hotelera, los turistas atraídos a esos eventos se hospedan en las comunas vecinas de Cañete y Contulmo.

Entre las principales dificultades de esta Mesa que han planteado los entrevistados, se encuentra el poco apoyo que otorgan los municipios a la gestión turística. A pesar de que estos declaran dar prioridad al sector, el trabajo municipal cotidiano no lo refleja: los encargados del turismo municipal están por lo general sobrecargados con otras responsabilidades y carecen de presupuesto.

### 6.2.1. Actores territoriales

Tal como fue señalado en el mapeo de actores territoriales (sección 3.1.2), existen actores directos involucrados, actores directos ocasionalmente involucrados y actores indirectos. A continuación, se los describe según su grado de involucramiento.

### 6.2.2. Actores directos involucrados

- a) **Presidentes de las siete Cámaras de Turismo:** Los grados de desarrollo al interior de cada cámara son muy diferentes. En todos los casos, los presidentes cumplen un rol preponderante. Cabe destacar que la Cámara de Contulmo ha podido tejer una red de confianza en su interior que delega de manera informal a sus integrantes las múltiples responsabilidades de la cámara, como la asistencia a reuniones, la organización de actividades comunales, etc. En el resto de las cámaras, son los presidentes quienes tienen mayor protagonismo y, en comparación, el resto de los miembros tiene una participación muy débil. El acceso a los instrumentos públicos –principalmente desde SERCOTEC– y la información técnica y de mercado que brinda SERNATUR son los principales incentivos para la organización. A pesar de la existencia de estatutos y modos de operación formal, el funcionamiento de las cámaras se apoya en la práctica en la confianza que se tienen sus miembros.

- b) **Director provincial SERCOTEC:** El director provincial de SERCOTEC ha tenido un rol especial en la conformación de la Mesa de Turismo, ya que primero fue funcionario de SERNATUR a cargo de la provincia y acompañante técnico de las cámaras. Una vez en SERCOTEC, permitió que la Mesa priorizara los proyectos que dependían de esta institución, lo que generó una inmediata respuesta de los privados, ya que involucraba recursos y prioridades dentro del sector productivo. Este último fue el principal incentivo al trabajo conjunto.
- c) **Profesional de SERNATUR:** El rol de SERNATUR, a través de su profesional a cargo, reside principalmente en promover las políticas de turismo y las normativas existentes con el fin de cumplir los estándares de calidad. También es este funcionario el que comunica a los empresarios turísticos la información de mercado, las tendencias y el acceso a ferias nacionales e internacionales del rubro.
- d) **Encargados municipales de turismo:** Todos los municipios del territorio tienen un encargo de turismo municipal, dependiente exclusivamente del municipio y nombrado directamente por el alcalde. A pesar de su cargo, no todos son de dedicación exclusiva ni tienen presupuesto propio. Esto hace que la promoción del turismo comunal sea muy disímil entre comunas. Sin embargo, se reconoce que este funcionario promueve la incorporación de los sectores más marginados del turismo que no están en las cámaras y que tienen relación con la actividad, especialmente en el área de servicios y camping.
- e) **Coordinador territorial UGT:** Durante el PDT, han trabajado dos coordinadoras territoriales, una en 2004 y otra en 2005. La última ha tenido un rol preponderante como articuladora de la Mesa. Sus funciones fueron precisamente articular la Mesa y hacer las actas de acuerdo de cada reunión.
- f) **Gobernador provincial de Arauco:** En un principio, el gobernador cumplió un rol importante en la promoción de la Mesa de Turismo, interiorizándose en los diferentes temas tratados. Sin embargo, se reconoce en las entrevistas que el grado de involucramiento de la máxima autoridad provincial ha disminuido considerablemente durante el último año (2005).
- g) **Asociación de Municipios de Arauco:** La asociación de municipios de Arauco, desde su constitución, ha promovido el sector turístico para el territorio, focalizando las intervenciones de la SUBDERE en la promoción de este rubro. Quien está detrás de la asociación en la Mesa es la secretaria ejecutiva de la Asociación. Ella ha participado de anteriores acciones de promoción del rubro turístico y le asigna especial prioridad en su gestión.

### 6.2.3. Actores directos ocasionalmente involucrados

- a) **Directores regionales de SERCOTEC y SERNATUR:** Ambos directores regionales han dado seguimiento a la conformación de la mesa, con visitas ocasionales y priorizando su gestión regional a través de la focalización de recursos y profesionales que dan seguimiento continuo a la iniciativa.
- b) **Corporación de Adelanto y Desarrollo de Arauco (Corparauco):** Corparauco es una corporación de derecho privado sin fines de lucro que opera instrumentos de CORFO. Sus profesionales han trabajado con el sector turismo durante los últimos ocho años. Conocen el territorio y dependen de la disponibilidad de los instrumentos financieros estatales. Corparauco ejecutó el primer programa de desarrollo turístico (PROFO)<sup>62</sup> del territorio que permitió la conformación de Cámaras de Turismo.

<sup>62</sup> PROFO: Proyectos Asociativos de Fomento, instrumento para apoyar la creación y desarrollo de nuevos negocios que, por su naturaleza o magnitud, pueden abordarse mejor en forma asociativa.

#### 6.2.4. Actores indirectos

**Consultoras (D&S, Peuma y SP):** Principalmente son tres las consultoras que intervienen en el territorio en el sector turístico. Han entregado asistencia técnica a la Asociación de Municipios, a la Gobernación y a las Cámaras. Cabe destacar que sus profesionales han trabajado en otros programas públicos, como el PRORURAL, y en municipalidades del territorio.

#### 6.3. Consecuencias e implicaciones de la experiencia del turismo en relación con las otras Mesas existentes

A diferencia de las otras mesas existentes en Arauco, la de Turismo logró establecer incentivos e incorporar en forma creciente a los privados en la toma de decisiones de la misma. Esta situación, según los entrevistados, se debió principalmente a que el sector representaba un rubro emergente para el territorio, al interés en él que demostró el sector público y, especialmente, al carácter emprendedor de algunos líderes gremiales del sector.

## 7. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA OPERACIÓN DE LA ALIANZA EN LA GOBERNABILIDAD REGIONAL

### 7.1. Indicadores propuestos por el PDT en el nivel regional

La metodología de evaluación planteada en el Programa Regional de Desarrollo Territorial para el PDT se refiere a una evaluación anual entorno a:

- Cumplimiento del plan.
- Habilitación de los actores locales para el desarrollo territorial.
- Modificación de la planificación y gestión pública en los territorios.

Los indicadores propuestos de acuerdo con los objetivos del PDT se desprenden de los siguientes tres productos<sup>63</sup>:

- Contar con una institucionalidad adecuada que facilite una planificación y gestión territorial.
- Planificación de los territorios: elaboración de planes de desarrollo territorial.
- Gestión del plan de desarrollo territorial.

En términos de resultado, los indicadores regionales propuestos no representaron el éxito o las dificultades del programa, sino más bien se remitieron a los elementos mínimos y cuantificables de los procedimientos y efectos de la gestión cotidiana del programa en los territorios.

### 7.2. Indicadores utilizados por la Alianza

En Arauco con el fin de implementar indicadores específicos para el territorio, en mayo del 2005, el GORE, en conjunto con la GTZ,<sup>64</sup> le solicitó a la UGT de Arauco una serie de “Hitos Terri-

<sup>63</sup> Ver Anexo de indicadores propuestos para el programa de desarrollo territorial de nivel regional.

<sup>64</sup> Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, agencia de cooperación alemana que ha colaborado con el diseño e implementación del programa desde el año 2000.

toriales”, entendidos como acontecimientos o eventos que marcan el término o el avance concreto de un conjunto de planes, programas y proyectos. Los criterios planteados en esa oportunidad fueron:

- A partir del plan de acción realizado durante el año 2004, enfatizar acciones acotadas que sean demostrables, visibles y participativas, donde existan hitos de empoderamiento de la comunidad.
- Acciones y gestiones territoriales que promuevan el traspaso de capacidades de gestión territorial a actores locales, políticos y técnicos de los territorios, como las UGT, asociaciones de municipios, organizaciones sociales y mesas público-privadas por rubro.
- Incorporación a la agenda de gestión territorial las acciones relevantes ya priorizadas por el gobierno como educación, vivienda e infraestructura presentándolas con lógica territorial.

De acuerdo con esos supuestos, en Arauco fueron los siguientes los hitos planteados:

- Actividad de difusión de Asistencia Técnica Rubro Papas (Estrategia para el rubro papas en la provincia de Arauco).
- Acto público de la firma de compromisos de acciones de inversiones y cooperación de las mesas público-privadas de Turismo, Quesos y Papas.
- Foro de socialización de “Estudio de pre-factibilidad para la construcción del Centro de Educación Superior para la Provincia de Arauco”.
- Firma de “Acuerdo de cooperación” con una institución de Educación Superior de nivel regional.
- Instalación del foro ciudadano de actualización y evaluación del PDT.
- Ceremonia de difusión de resultados de Asistencia Técnica Rubro Turismo.
- “Segundo Encuentro de Productores Queseros de la Provincia de Arauco”.

Los hitos anteriormente expuestos no fueron evaluados por el GORE hasta diciembre de 2005, cuando este solicitó un informe de gestión a la coordinadora territorial. Cabe destacar que estos hitos no se utilizaron como instrumento de seguimiento por parte de la UGT. No hubo seguimiento metodológico por parte de la institución que tenía la responsabilidad técnica (Gobierno Regional y Secretaría Ejecutiva).

### **7.3. Desafíos y perspectivas de la utilización de indicadores en el territorio**

- No hay indicadores a nivel territorial requeridos para la evaluación del programa por parte de la Secretaría Regional de Planificación.
- Existe la tendencia regional a buscar indicadores cuantitativos. En iniciativas de desarrollo, se hace necesario también utilizar indicadores cualitativos que puedan ser evaluados por los mismos actores que participan en las mesas.
- La metodología de identificación de “Hitos Territoriales” como indicadores es sencilla y comprensible por la comunidad.
- Los hitos territoriales tienen la virtud de representar pequeños logros hacia el objetivo de largo plazo propuesto por el territorio.
- Los indicadores a través de hitos territoriales requieren necesariamente de un seguimiento continuo por parte de la UGT y esta a su vez del Gobierno Regional.
- El Gobierno Regional debe establecer una unidad de Estudios y Planificación que dé seguimiento a los hitos del territorio, la gestión de la UGT y las mesas territoriales.
- La construcción de indicadores debe ser dinámica y flexible, ya que a través de los mismos hitos se generan nuevos desafíos que van modificando la planificación inicial.

- Como la gestión territorial es de carácter participativo, es fundamental incorporar a los actores territoriales en la construcción de los indicadores y luego evaluarlos con los mismos.
- En relación con los actores territoriales, los indicadores deben necesariamente estar vinculados a los arreglos que hacen los actores en el territorio, es decir medir los mecanismos y avances de cada mesa público-pública o público-privada.

### **7.3.1. Algunos impactos ya verificables en el territorio**

Como se vio anteriormente, los indicadores propuestos para la evaluación del PDT en los territorios de planificación, entre ellos Arauco, están divididos en tres productos. Con base en esos productos, a partir de las visitas de campo se destacan los siguientes impactos territoriales hasta el momento:

#### *a) Producto 1: Contar con una institucionalidad adecuada que facilite una planificación y una gestión territoriales*

El modelo de estructura institucional adecuada a la planificación y gestión territoriales no cambió jurídicamente el quehacer de las instituciones, sino que dispuso a los actores institucionales locales en relación con el desarrollo territorial. Según las entrevistas, esto ocurrió en dos etapas diferentes.

Durante el año 2004, la UGT de Arauco debió implementar y concordar con actores territoriales el PDT del territorio, que debía ser el documento orientador de las aspiraciones territoriales. Para ello, se consolidaron redes de trabajo interdisciplinarios dentro del sector público en torno a las vocaciones y ejes estratégicos del PDT. Al interior del sector privado, los miembros de las Mesas de Quesos, Papas y Turismo comenzaron a ver esta forma de trabajo como una oportunidad de desarrollo y a participar, aunque ocasionalmente, en las reuniones de UGT ampliada<sup>65</sup>. Por lo general, en esas reuniones se validaba el trabajo que ya venían haciendo los miembros de la UGT.

Durante el año 2005, la gestión del Programa en Arauco se concentró en la consolidación y gestión de las mesas de trabajo explicadas en las secciones 4 y 6 y la priorización de algunos de los proyectos territoriales incluidos en el plan de acción del PDT.

#### *b) Producto 2: Planificación de los territorios: elaboración de planes de desarrollo territorial*

En el caso de Arauco, la elaboración del PDT concluyó en diciembre del 2004 con la firma de la Alianza territorial. El acto mismo de la firma permitió cerrar el proceso de construcción del PDT durante el 2004 y comenzar un nuevo ciclo de gestión del plan de acción y de las mesas territoriales.

El documento del PDT, según las entrevistas de campo, no tuvo injerencia en la gestión del resto de los servicios públicos que, desde el punto de vista de la gestión política, debían utilizarlo como documento orientador. Tampoco tiene carácter jurídico que oriente la inversión, sino que se trata más bien de un documento indicativo. Sin embargo, los ejes estratégicos –en este caso, los sectores de Pesca, Turismo, Papas, Quesos y los proyectos emblemáticos– han permitido orientar proyectos, que de lo contrario no se hubieran podido priorizar.

#### *c) Producto 3: Gestiones de planes de los territorios*

Como se hace referencia en la sección 5, en el plan de acción se priorizaron cinco proyectos territoriales, identificados a partir de los ejes estratégicos del PDT (construcción de la Ruta 160 y

<sup>65</sup> UGT ampliada: cuando, en las reuniones de la UGT, participan otras instituciones y organizaciones sectoriales, tanto públicas como privadas, con el fin de planificar por sectores de interés. Estas son reuniones ocasionales.

del Hospital de Curanilahue; promoción del turismo a través de circuitos territoriales; proyectos del FNDR para los productores de papa y quesos). Todos los proyectos fueron acordados a través de conversaciones con diferentes actores territoriales: asociación de municipios, cámaras de turismo, instituciones de fomento e infraestructura y mesas territoriales.

En opinión de los actores entrevistados, la inclusión de estos proyectos en un plan de acción es un elemento que permitió legitimar la demanda territorial al momento de priorizar esfuerzos financieros. Antes del proceso territorial descrito, no existía contrapeso a las decisiones centralizadas. La existencia del PDT y el funcionamiento operativo de la UGT han permitido una respuesta-reacción fundamentada ante las iniciativas regionales y nacionales.

Por ejemplo, durante el año 2005 el Departamento de Inversiones del Gobierno Regional quiso suspender el financiamiento de un Programa de Papas que la UGT había priorizado en el territorio. El hecho de que el Programa estuviera incorporado en el PDT y en su plan de acción fue un elemento de mucho peso para dar la fuerza política necesaria a la defensa de su financiamiento. Actualmente (marzo de 2006) el Programa se encuentra en fase de licitación, con los recursos traspasados al Servicio Agrícola Ganadero.

## **8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **8.1. Conclusiones y recomendaciones relativas a la Gestión del Territorio**

#### **Delimitación territorial**

En los inicios del PDT, el Gobierno Regional definió los límites territoriales de Arauco de acuerdo con parámetros de orden institucional, físicos y económicos. Sin embargo, la construcción y la gestión territoriales estuvieron determinadas por los actores territoriales que colaboraron con el modelo de gestión, es decir, la Asociación de Municipios de Arauco, las cámaras de turismo, la red de papas y las asociaciones gremiales de pescadores artesanales. En última instancia, los límites físicos para la gestión territorial los determinaron esos actores. Por lo tanto, reconocer desde los inicios los actores existentes que viven y ejercen control es un elemento fundamental para definir los límites territoriales y luego aplicar políticas públicas.

#### **8.1.1. Seguimiento y control**

Tal como refleja el presente informe y plantean Schejtman y Berdagué (2003), la descentralización paradójicamente requiere de un poder central fuerte, en este caso el Gobierno Regional, y de una relación activa entre las distintas instancias nacionales, provinciales y locales. Sin embargo, el Gobierno Regional carece de capacidades suficientes para hacerse cargo de exigencias que conllevan la descentralización (formulación de proyectos, transformaciones productivas, reordenación del paisaje, etc.) y por lo tanto se vuelve fundamental la creación de una unidad técnica de estudios y planificación integrada por profesionales idóneos que reporten directamente al intendente regional. Internamente, esta unidad debe tener una organización técnica estructurada que dependa de un solo responsable regional y no del Directorio Regional y del Directorio Provincial, organismos que no cumplen función efectiva.

#### **8.1.2. Sustento jurídico**

Es indispensable impulsar el papel de instancias asociativas como la Asociación de Municipios. Después de nueve años de gestión sin sustento jurídico, la implementación de una figura formal

que la ampare se hace urgente. Eso evitaría la sobrecarga de tareas sobre el Municipio del alcalde y presidente de turno, y fundamentalmente posibilitaría a la Asociación asumir la gestión administrativa y técnica de programas y proyectos territoriales.

En cuanto a las mesas territoriales, los mecanismos de arreglos no necesariamente deben ser un estatuto o un sustento jurídico, sino más bien estar basados en los lazos de confianzas y reciprocidades existentes. Sin embargo, la regulación en los procedimientos de tomas de decisiones se va haciendo necesaria en la medida en que las Mesas de Trabajo adquieren poder de decisión o surgen conflictos de intereses. Es importante mantener este orden, ya que forzar la institucionalidad cuando no tiene un efecto inmediato pone en riesgo el avance asociativo logrado.

### **8.1.3. Proyecto político territorial**

Tal como plantea Boisier (1996), el proyecto político territorial es el principal instrumento de coordinación de los actores involucrados en el desarrollo. Es decir, los actores políticos, autoridades, alcaldes e intendente deben promover una *apuesta compartida*<sup>66</sup>, una guía que contiene y expresa una vocación que se encarna en los valores territoriales. Para la gestión es fundamental el discurso, exteriorizar esa visión en actos, inauguraciones y competencias técnicas, incorporando a los equipos profesionales y departamentos en esa propuesta política.

### **8.1.4. Estructura institucional**

La UGT constituye la instancia clave de gestión territorial en relación con la estructura institucional propuesta, ya que es allí donde se articula la coordinación institucional y se gestiona técnicamente el proyecto político territorial. En cuanto al resto de las instituciones propuestas –Directorio Regional y Directorio Provincial de Arauco–, estas no dan respuesta a los requerimientos planteados en el modelo de gestión. Además de eso, existen estructuras paralelas que son más operativas, como el Gabinete Regional y el Equipo Profesional de la Gobernación (sección 4.4.1).

Asimismo, contar con un gobernador provincial o con otra autoridad política que promueva la gestión territorial se hace fundamental para implementar este modelo de desarrollo, ya que la institucionalidad tiene cierta tendencia a la no-innovación. Los actores privados, por su parte, buscan un aval institucional que entregue el suficiente peso al cambio de gestión y para ellos el rol del gobernador suele funcionar como garantía.

### **8.1.5. Reconocimiento de actores**

Como se ha dicho al comienzo de esta sección, los actores territoriales determinan el límite territorial. Así pues, es importante reconocer que los actores involucrados en la gestión territorial de Arauco no son todos los actores activos existentes. Una gran cantidad de ellos están ausentes, y es necesario que se los incorpore al trabajo del sector privado y de la sociedad civil. Los principales ausentes reconocidos en las entrevistas fueron los concejales<sup>67</sup> y el sector forestal.

<sup>66</sup> La *apuesta compartida* es la consideración que hace el nivel regional de las demandas territoriales y el nivel territorial, de las prioridades regionales y nacionales.

<sup>67</sup> Cargo de representación popular en los municipios, los cuales constituyen los consejos municipales.

## **8.2. Conclusiones y recomendaciones para mejorar la implementación de la Estrategia del PDT**

### **8.2.1. Arreglos institucionales para la planificación territorial**

Los arreglos institucionales que coordinan la inversión pública dependen hasta el momento del funcionario de turno de la institución que se compromete a coordinar la inversión. De hecho, el Programa, desde sus inicios, da por supuesto que con el acuerdo entre funcionarios existe coordinación. Sin embargo, a pesar de haber acuerdo de la inversión, esta se ejecuta en tiempos muy distintos una de otra y así pierde el efecto sinérgico de la acción conjunta. Por lo tanto, en una segunda fase del modelo se sugiere incorporar en la evaluación de los proyectos el amarre institucional de la inversión conjunta entre diferentes instituciones.

En cuanto a las metodologías de evaluación de proyectos por parte de SERPLAC, estas no tienen incorporada la variable territorial. Es decir, no distingue entre un proyecto requerido por la comunidad local o el sector beneficiario del territorio o uno que corresponde a las prioridades planteadas a través del PDT en las vocaciones territoriales y ejes estratégicos.

### **8.2.2. Acompañamiento social de la implementación de la estrategia**

Al interior del trabajo territorial, es decir en la ejecución misma de los programas, deben existir, para que los compromisos sean creíbles, mecanismos que aseguren su cumplimiento y metas de corto plazo, con el fin de obtener pequeños logros direccionados hacia una imagen objetiva propuesta por el territorio. Que el sector privado y la sociedad civil acompañen las iniciativas permite hacerlos comprender los tiempos administrativos de una inversión pública, que, entre la toma de decisión y su ejecución, puede demorarse más de lo imaginado por ellos.

### **8.2.3. Utilizar nuevos sustentos jurídicos para el reforzamiento de la estrategia**

Una de las oportunidades que tienen los Gobiernos Regionales a partir de la Nueva Ley de Gobiernos Regionales<sup>68</sup>, aprobada el año pasado, es la posibilidad de consolidar corporaciones público-privadas, instrumento que permite promover la coordinación con diferentes actores territoriales de toda la región y en especial del territorio de Arauco. Sin embargo, al no existir precedente nacional de estas figuras jurídicas es importante que el Gobierno Regional conozca previamente experiencias similares en otros países con el fin de utilizar el instrumento recién creado.

Esta ley nace por iniciativa del Congreso Nacional modifica legalmente la constitución de los Gobiernos Regionales creados en 1992. La principal motivación para este cambio jurídico fueron las demandas regionales por gestionar descentralizadamente mayores recursos y promover asociaciones público-privadas relevantes para las regiones.

### **8.2.4. Elección de actores territoriales interesados**

Al momento de implementar las metodologías para comenzar el trabajo territorial, es importante considerar a los actores territoriales que tienen interés en el éxito de estas iniciativas, ya que hay incentivos directos en su quehacer. Para ello, la promoción del diálogo entre privados y público-privados se hace fundamental para sustentar la Alianza.

<sup>68</sup> La Ley N° 20.035, que reformuló la Ley N° 19.175, modifica la estructura y funciones de los Gobiernos Regionales, dándoles mayor transparencia y eficiencia. En términos generales, perfecciona la formulación de los presupuestos regionales; mejora los criterios de distribución del FNDP; autoriza el asociativismo, permitiendo que los Gobiernos Regionales puedan constituir corporaciones privadas sin fines de lucro, e incrementa la dieta de los Consejeros Regionales.



### **8.2.5. Promover la participación de privados y de la sociedad civil en la implementación del PDT**

Las iniciativas de desarrollo promovidas por el sector público tienden a funcionar en torno a los incentivos institucionales y a perder la orientación hacia los privados y las organizaciones del territorio. Por eso es fundamental incorporar e interesar en forma creciente a los sectores privados y a la sociedad civil en la gestión territorial.

### **8.2.6. Rol protagónico del sector público**

Dado que el protagonismo del sector público en la implementación de la estrategia fue el sustento inicial, se hace fundamental el reconocimiento explícito de esta situación. Frente a esto, en una segunda fase, el sector privado y la sociedad civil deben asumir la promoción del modelo y de los acuerdos logrados. De lo contrario, las orientaciones del modelo quedan sujetas al proyecto político de turno.

### **8.2.7. Reconocer las intervenciones anteriores**

Antes de realizar cualquier intervención, se debe evaluar las intervenciones anteriores que se hayan hecho con el fin de recoger de ellas los elementos de continuidad pertinentes al objetivo de una estrategia de desarrollo territorial.

### **8.2.8. Capacidad de seguimiento técnico de un PDT**

La implementación de una estrategia de desarrollo territorial no solamente requiere recursos, sino también la capacidad técnica al interior de la institución responsable. Para ello, es importante considerar capacitaciones y orientaciones continuas en una implementación.

## **8.3. Conclusiones y recomendaciones para mejorar la capacidad de seguimiento y evaluación del Desarrollo Territorial**

### **8.3.1. Consolidación de las mesas territoriales como instancia de decisión**

Las mesas territoriales, en su carácter de instancias de coordinación público-privadas, deben fortalecerse aumentando el poder de decisión de las cooperaciones técnicas y las diferentes inversiones vinculadas a las mesas. Además, deben propender a convertirse en un espacio de seguimiento y control de los acuerdos tomados.

### **8.3.2. Certificación de proyectos territoriales**

El PDT, como instrumento de planificación, carece de bases metodológicas sólidas y de criterios de complementariedad en relación con los procesos presupuestarios del resto de las instituciones públicas para ser considerado dentro de la planificación pública. Sin embargo, el proceso de construcción fue necesario para la conformación de los equipos territoriales y la consolidación de un contrapeso técnico-político para la inversión regional y nacional. A partir de ello, en un nuevo período, es recomendable construir un nuevo PDT con criterios más estrictos en relación con los proyectos de carácter territorial, que metodológicamente sea orientador de la inversión pública y que certifique claramente los proyectos de carácter territorial en su plan de acción.

### **8.3.3. Construcción de indicadores para los arreglos entre actores territoriales**

La Asociación de Municipios y las mesas público-privadas no poseen indicadores de gestión ni metas de trabajo de largo plazo. Así pues, se sugiere la realización de encuentros semestrales o anuales con el fin de elaborar conjuntamente los desafíos futuros del sector en el corto y largo plazo y de revisar los indicadores propuestos.

## **9. SÍNTESIS DE RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE DESARROLLO TERRITORIAL**

### **9.1. Promover consensos territoriales progresivos (Schejtman y Berdagué, 2003)**

Promover la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses y progresivamente conformar redes y alianzas de mayor complejidad. La implementación de consensos va a ir institucionalizando y fortaleciendo la confianza mutua entre los actores y permitiendo la adopción de mayores desafíos.

### **9.2. Divulgar pequeños logros reconocidos**

Buscar en la gestión logros reconocibles que, aunque sean pequeños, los actores territoriales interesados puedan reconocerlos como un camino hacia el objetivo final acordado.

### **9.3. Identificar hitos territoriales reconocibles**

Buscar eventos (firmas protocolares) que se reconozcan como un término de un conjunto de pequeños logros, los cuales, sumados, permiten que la Alianza cambie de etapa de planificación.

### **9.4. Promover la confianza y la reciprocidad territorial**

La gestión territorial requiere desarrollar la confianza entre los actores territoriales. Para esto, es importante desarrollar técnicas que promuevan relaciones de reciprocidad entre los actores territoriales, como capacitaciones en conformación de equipos de trabajo y resolución de conflicto.

### **9.5. Buscar actores territoriales validados**

Al momento de buscar los actores territoriales, es importante conocer en ellos el grado de representatividad de su sector. No conocer cuán representativos son de su grupo de referencia puede provocar algunas distorsiones al considerarlos como válidos.

### **9.6. Reconocer que un proyecto territorial es un proyecto político**

Para implementar un proyecto territorial, es importante reconocer desde un inicio que la propuesta de desarrollo es también de carácter político y no solamente técnico. Por eso es recomendable contar con el apoyo de una autoridad política, como el gobernador provincial, quien toma el tema en cuestión como elemento central de su gestión y articula a los sectores público y privado en torno a esa propuesta.

### **9.7. Impulsar la delimitación de los territorios en relación con los actores territoriales y su identidad**

Al momento de definir los territorios de planificación, es importante considerar las variables físicas, ecológicas y de accesibilidad. Sin embargo, el principal elemento sobre la delimitación territorial lo conforman el espectro de acción y el control de los actores territoriales. Identificar a estos actores y los límites geográficos de su acción y de su cultura es crucial para definir los territorios y plantear políticas de desarrollo en ellos.

### **9.8. Incentivar procesos dinámicos de construcción territorial**

A pesar de que metodológicamente deben incluirse indicadores claros que vayan hacia un objetivo final acordado, es importante reconocer el dinamismo de la intervención respecto de los límites posibles y de lo que se prevé desde un inicio. Es decir, los modelos de gestión territorial deben contemplar la flexibilidad de construcción de acuerdos antes insospechados y los planteamientos posibles que no eran tales al inicio de la intervención.

## **10. REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA**

**CICDA-Centro Internacional de Cooperación para el desarrollo Agrícola** (2004). Guía metodológica para el análisis de cadenas productivas. Lima, Perú, 91 pp.

**GALDAMES, GATICA YEVENES** (2005). Estudios Regionales; Evolución de las políticas públicas: Aprendizaje en torno al Plan de Desarrollo Territorial de Arauco. Universidad del **Bío Bío, Concepción, Chile, 68 pp.**

**GOBIERNO REGIONAL DEL BÍO BÍO** (2004). Plan de Desarrollo Territorial. Concepción, Chile, 30 pp.

**GOBIERNO REGIONAL DEL BÍO BÍO, CHILE EMPRENDE** (2005). Memoria Seminario Internacional Desarrollo Económico Territorial y Empleo, Santiago de Chile. 262 pp.

**IICA, ODEPA, FIDA-MERCOSUR** (2004). Estudio de sistematización del Programa PRORURAL en Chile. Santiago de Chile, pp. 23-37.

**RACZYNSKI, SERRANO** (2001). Descentralización, nudos críticos. CIEPLAN, Chile, pp. 27-148.

## ANEXO 1: INDICADORES DEL PROGRAMA A NIVEL REGIONAL BÍO BÍO

### Objetivos Indicadores Medios de verificación

<p>PROPÓSITO: Implementar un Programa de Desarrollo Territorial que considere la Planificación, gestión y evaluación como instrumento de articulación territorial. Avanzar hacia la institucionalización de una gestión pública territorial que permita a las instituciones poner sus instrumentos y programas al servicio de los territorios. Fortalecer la asociación, liderazgo, y capacidades de los actores locales para impulsar procesos de desarrollo en sus territorios.</p>	<p>Existencia de Planes de Desarrollo Territorial. Inversión pública ejecutada conjuntamente. Focalización compartida de recursos. Participación de los actores de los territorios en la elaboración e implementación de los planes de desarrollo.</p>	<p>Plan de Desarrollo Territorial. Registro de instancias de coordinación. % de integración de programas sectoriales complementarios. % de la Inversión pública focalizada conjuntamente Aumento de la gestión de organizaciones en objetivos del Plan de Desarrollo Territorial.</p>
<p>PRODUCTO 1: Contar con una institucionalidad adecuada que facilite una planificación y gestión territorial</p>	<p>% de instancias de coordinación constituidas. Existencia de Plan operativo de Trabajo con Actividades fechas y responsables. % de equipo territoriales constituidos cuentan con Plan de Trabajo % de los municipios involucrados conocen y participan en la implementación del programa</p>	<p>Actas de constitución y trabajo de los Equipo. Documento Plan operativo de trabajo. Existencia de estrategia comunicacional. Acciones de difusión realizadas.</p>
<p>ACCIONES: Implementación de la institucionalidad Regional del proyecto 1.1.a.- Constitución formal de Directorio Regional 1.1.b.- Constitución formal de Secretaría Ejecutiva. 1.1.c- Constitución formal de Directorios Provinciales. 1.1.d.-Constitución formal de Unidades de Gestión Territoriales. Difusión del programa. 1.2.a.- Realización de talleres de difusión con servicios públicos. 1.2.. b- Implementación de estrategia comunicacional</p>	<p>% de Constitución formal de las diferentes instancias del organigrama. % de Participación de los integrantes las instancias del organigrama definidos en el proyecto. % de participación de instituciones públicas % de contrataciones realizadas. % de integrantes De Unidad de Gestión Territorial conocen los objetivos del programa. % de autoridades regionales y nacionales informadas. % integrantes de los directorios y Secretaría Ejecutiva manejan y aplican estrategia comunicacional.</p>	<p>Actas de constitución y resoluciones de las diferentes instancias del organigrama Acta de reuniones y acuerdos de trabajo de las diferentes instancias del organigrama. Contratos de Trabajo. Documento plan de trabajo Registro de participación Documentos metodológicos Actas de asistencia a talleres informativos. Registro de reuniones informativas y envío de información. Acciones de difusión realizadas</p>
<p>PRODUCTO 2 Planificación de los territorios: Elaboración de planes de desarrollo territorial.</p>	<p>% de los territorios cuentan con Planes de Desarrollo Territorial % UGTs manejan la metodología de planificación n° y tipo de participación de los actores territoriales en la elaboración del plan. % de Planes elaborados según metodología definida % actores territoriales conocen el plan</p>	<p>Actas y evaluación de funcionamiento de los Unidades de Gestión Territorial Documentos Planes de Desarrollo Territorial</p>
<p>ACTIVIDADES: 2.1.- Capacitación de la unidad de gestión territorial para la elaboración del plan de desarrollo territorial. 2.1.a.- Realización de talleres de capacitación a Unidades de Gestión Territorial. ELABORACIÓN DE PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL: 2.2.a.- Definición de imagen preliminar. 2.2.b.- Definición de vocación del territorio. 2.2.c- Elaboración de Objetivos de Desarrollo y Estrategia de Acción. 2.2.d.-Elaboración de Plan de Inversiones. 2.3 Monitoreo de los planes de desarrollo. 2.3.a.-Monitoreo de los Planes de acción. 2.4.b.- Evaluación de los Planes de Inversión</p>	<p>% de los municipios, servicios públicos y actores relevantes del territorio manejan el diseño metodológico de planificación. % de personas manejan la metodología y la aplican en la elaboración. % de territorios cuentan con Plan de Desarrollo Territorial con todos sus componentes. Comunidad conoce y valida al Plan de Desarrollo monitoreo realizados participativamente y en los tiempos acordados Reporte aprobado por los UGTs, y directorios Provinciales.</p>	<p>- Registro de acciones realizadas por los equipos territoriales en la elaboración del plan - Documento Plan de Desarrollo. Registro de las evaluaciones. Documentos de evaluación. Opiniones de las persona</p>

<p>Producto 3 gestión de planes de 8 territorios</p>	<p>Coherencia de la inversión pública regional con PDTs Instituciones públicas orientan su acción con una política de desarrollo territorial. Tipo de Institucionalidad territorial generada y su organización. % de proyectos del plan de inversiones de PDT gestionados</p>	<p>Balances de inversiones. Análisis de las políticas institucionales con visión territorial Propuestas de instrumentos creados y/o flexibilizados</p>
<p>Actividades: 3.1.- implementación de acuerdos regionales 3.1.a.- Firma de acuerdo Plan de Desarrollo 3.1.b.- Generación de convenios de inversión 3.1.b.- Identificación y consolidación de oportunidades de Inversión privada 3.2.- Implementación de plan de desarrollo territorial 3.2.A.- Mesa territoriales de Trabajo. 3.2.b- Mesas comunales de trabajo 3.3.- Elaboración y ejecución de proyecto 3.3.a.- Elaboración de cartera de proyectos al FNDR y otros fuentes de financiamiento. 3.3.b.- Diseño y elaboración de programa específicos para el territorio. 3.3.c.- Fomento a la inversión privada. 3.4 Evaluación del programa. 3.4.a.- Monitores del proceso. 3.4.b.- evaluación del programa.</p>	<p>- % de Planes Acordados. - % de las acciones del Convenio Marco se vinculan a los Planes de Desarrollo. - % instituciones facilitan y financian planes de Desarrollo Territorial. - % de equipos de trabajo funcionan efectivamente. - % de participación de actores del territorio: servicios públicos, municipios privados y organizaciones sociales y productivas. - Monto de inversiones públicas y privadas invertidas en el territorio, en el marco del plan. - % de proyectos territoriales propuestos v/s ejecutados. - Equipos fortalecidos en elaboración de proyectos y gestión de cooperación. Equipos territoriales comparten la evaluación. Identificación de tendencias de efecto e impacto en las personas del territorio</p>	<p>- Actas de acuerdo - Registro de los planes de trabajo - Lógica territorial de las inversiones - Registro de trabajo de los grupos. - Monitoreo de Planes de inversión. - Monitoreo de Plan de acción e inversión Registro de las evaluaciones. Documentos de evaluación. Opiniones de las persona</p>



# REGIÓN SUR, JALISCO, MÉXICO<sup>69</sup>

## ANTECEDENTES

A partir del acuerdo de colaboración firmado en 2004 entre el gobierno de Jalisco, México y la FAO RLC, se impulsa la creación de la Alianza para el Desarrollo de la Región Sur de Jalisco y la preparación de la Estrategia de Desarrollo Regional.

La propia región Sur, con el apoyo del Comité de Planificación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE), preparó un reporte de los avances 2004-2005, que incluye el diagnóstico y el conjunto de estrategias que se planifica aplicar en esta región.

El presente documento propone un análisis del reporte regional, presenta sugerencias que podrían complementarlo y recomendaciones metodológicas de carácter general que podrían utilizar otras regiones que deseen emprender un proceso de características similares.

---

<sup>69</sup> Este capítulo fue desarrollado por Rodrigo Diez de Sollano. Consultor del componente Desarrollo Territorial Rural del Proyecto de cooperación técnica entre la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Rural del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo

