

El rol de la gobernanza en la creación de nuevas regiones en Chile

Sebastián Rodríguez Leiva¹

La descentralización y creación de nuevas regiones en Chile ha comenzado a tomar fuerza en el último tiempo. Diferentes actores sociales han jugado un rol fundamental en este proceso, ya que representa un medio para la expresión de la población, aumento del poder, autonomía de decisión y control de los recursos, lo que se traduce en el fortalecimiento de los lazos entre el Estado y los actores locales-regionales en la toma de decisiones públicas a nivel local (Borja, 1987; Amtmann, 1997; Elgueta y Espinoza, 2015). Esto guarda relación con el concepto de gobernanza, el cual corresponde a una nueva forma de gobernar, que busca a través de la organización de diferentes actores sociales definir metas y acciones para resolver problemas y conflictos en común, siendo el Estado partícipe de este proceso mediante la definición de una estrategia y agenda de trabajo en conjunto (Rhodes, 1996; Stoker, 1998).

De esta forma, se entiende a la descentralización como un proceso complejo de gobernanza, donde diferentes actores se organizan para dar solución a una situación de conflicto. En particular, casos que ejemplifican esto corresponden a los procesos de creación de las regiones de Arica y Parinacota en el norte y Los Ríos en el sur del país y, en específico, la región de Ñuble, actualmente en proceso de creación, en cuya gestación han interactuado actores provenientes de diferentes sectores de la sociedad, para dar respuesta a una demanda colectiva sustentada en el bajo crecimiento económico, escasa transferencia de recursos públicos, la participación y autonomía en la elección de representantes políticos y, por último, el contexto cultural asociado a la identidad territorial de la provincia del Itata, la cual guarda diferencias culturales, productivas y sociales con la región del Biobío.

En virtud de lo anterior, la presente reflexión intenta dar a conocer los argumentos teóricos sobre el concepto de gobernanza, cómo es entendido desde la perspectiva de diferentes actores de la sociedad y el rol que cumplen en este proceso. Para ejemplificar de mejor forma esto, se plantea vincular la gobernanza con el proceso de descentralización llevado a cabo en el país y

1 Chileno. Geógrafo, Pontificia Universidad Católica de Chile. Estudiante del Magíster Gobernanza de Riesgos y Recursos de la Universidad de Heidelberg, Alemania. E-mail: sirodri1@uc.cl

en particular, en la creación de nuevas regiones, principalmente enfocándose en el proceso llevado a cabo en la nueva región de Ñuble.

La gobernanza y el rol de los actores sociales

La literatura especializada ha planteado desde hace un par de décadas que el concepto de gobernanza ha vivido transformaciones, ya sea tomando en consideración el contexto histórico en el cual se aplica, como también el contexto situacional en el que se menciona y utiliza. En principio, el concepto de gobernanza hacía referencia principalmente a la acción de gobernar, dirigir la política y la forma de operar de los procesos formales e institucionales a escala nación-Estado, para así mantener el orden público deseado (Mayntz, 1998; Stoker, 1998). Con el paso del tiempo, el concepto de gobernanza pasó a estar caracterizado por un cambio en la forma de gobernar, en los procesos llevados a cabo por el gobierno, y la existencia de nuevos métodos por los cuales la sociedad es gobernada (Stoker, 1998). De esta forma, de una concepción de gobernanza caracterizada por un gobierno estático y formal, se da paso a nuevas formas de gobernanza, que pretenden reinventar un gobierno con un mejor manejo y gestión (Stoker, 1998).

En este sentido, la nueva concepción de gobernanza debe ser entendida como un proceso que va más allá de los límites propios del actuar de un gobierno, ya que involucra diferentes sectores y actores que pueden no encontrarse en el marco regulador del Estado (Stoker, 1998). En este contexto, el proceso de gobernanza está caracterizado por poseer un foco más amplio de representación, lo cual plantea un gran desafío en cuanto al logro de sus objetivos en la solución de conflictos territoriales o problemas que tenga la sociedad. Entre las características que posee un proceso de gobernanza, Rhodes (1996) plantea que éste se distingue por la coordinación de acciones para lograr una determinada meta en común, la integración social de diferentes actores provenientes de diversos sectores de la sociedad, como el sector público, la comunidad y el sector privado. Tales acciones tienen por objetivo generar procesos de diálogo, aprendizaje y conocimientos que estén dirigidos a lograr los objetivos que se proponen inicialmente.

Asimismo, Rhodes (1996) argumenta que un proceso de gobernanza debe enmarcarse dentro de una estructura y orden determinado, el cual definirá los lineamientos y actuar de cada sector, estableciendo las responsabilidades y atribuciones de cada actor involucrado en este proceso. Esto guarda relación con lo planteado por Stoker (1998), quien dice que los límites de cada sector no deben volverse borrosos, para que de esta forma, las responsabilidades puedan adjudicarse correctamente y también, puedan ser resueltas de buena forma. En este contexto, se entiende entonces que un proceso de gobernanza se articula en base a la interacción y coordinación de diferentes

actores, que buscan dar solución a un problema a partir de la formulación de metas colectivas (Peters, 2007).

En base a lo anterior, se vuelve relevante entonces conocer el rol que juegan actores claves en un proceso de gobernanza, como lo son el Estado y la sociedad. Al respecto, la literatura plantea que el rol del Estado es proporcionar un conjunto de metas que se agrupan de forma relativamente coherente en una política pública, y por las cuales el gobierno debe trabajar para llevar a cabo esto (Pierre y Pieters, 2000). Estas metas son el resultado de un proceso integrador, en donde se busca el consenso y la cooperación de los diferentes sectores de la sociedad, para dar solución a situaciones complejas, demandas y deseos que se generan en un determinado territorio. Asimismo, se plantea que el rol del Estado se basa en generar la debida interacción entre diferentes instituciones, las cuales tradicionalmente están relacionadas con la formulación de políticas públicas y también, incentivar a la sociedad a formar parte de este proceso, a visibilizar problemas, proponer soluciones y finalmente, ser parte del proceso que involucra gobernar por parte de Estado (Pierre y Pieters, 2000).

En cuanto al rol que posee la sociedad en un proceso de gobernanza, la literatura sostiene que esta se basa en dar a conocer deseos, demandas y exigencias al gobierno, presionando en la aceptación y adopción de estas, a través de lo que Pierre y Pieters (2000) denominan como un proceso político. Las ideas planteadas por la sociedad no siempre guardan relación con las metas que el gobierno propone, ya que ambos sectores pueden tener su propia agenda de trabajo y perspectiva sobre las prioridades que deben ser llevadas a cabo. Sin embargo, que estos puntos de vista difieran no debe ser visualizado como algo negativo, sino que al contrario, es precisamente la unión de las demandas sociales y la agenda del Estado, lo que debiera configurar el plan de trabajo para un determinado gobierno y, en definitiva, para un proceso de gobernanza inclusivo (Pierre y Pieters, 2000).

Sumado a lo anterior, es posible argumentar que la sociedad juega un papel clave en la implementación de las medidas y acciones que quiere llevar a cabo el gobierno. Esto, ya que a través de los grupos y organizaciones que se encuentran en una sociedad, el Estado puede poner en práctica diferentes programas, utilizando la experiencia de estos grupos para tomar mejores decisiones, hacer menos intrusivo al sector público en determinados grupos sociales y en lograr una mayor validación del mensaje que pretende transmitir el Estado, al ser reproducido por líderes de diferentes agrupaciones sociales (Pierre y Pieters, 2000).

Entendiendo a la gobernanza como un proceso de coordinación de las acciones por parte del Estado y los diferentes actores sociales, buscando resolver conflictos y formulando propuestas de desarrollo en un contexto

democrático participativo, es que el proceso de descentralización a través de la creación de regiones en Chile parece tener tales características, donde diferentes actores sociales han jugado un rol fundamental en este proceso, ya que representa un medio para la expresión de la población, aumento del poder, autonomía de decisión y control de los recursos, lo que se traduce en el fortalecimiento de los lazos entre el Estado y los actores locales–regionales en la toma de decisiones públicas a nivel local (Borja, 1987; Amtmann, 1997; Elgueta y Espinoza, 2015).

El proceso de gobernanza detrás de las nuevas regiones en Chile

Tal relevancia ha adquirido la descentralización en los países de América Latina y en particular en Chile, que en las últimas décadas han surgido una serie de procesos y reformas administrativas enfocadas en la transferencia de competencias, poder, recursos y decisión desde el gobierno central a órganos de carácter subnacional (Palma y Rufián, 1989). Este proceso ha estado marcado por la creación de nuevas regiones, proceso que en determinados casos se ha caracterizado en su origen por la acción de diferentes actores que se organizan para dar solución a una situación de conflicto. En particular, casos que ejemplifican claramente esto corresponden a la creación de las regiones de Arica y Parinacota en el norte y Los Ríos en el sur de país, y la recientemente aprobada región de Ñuble con su capital en la ciudad de Chillán.

Como punto de partida en la demanda colectiva de los diferentes actores sociales y la creación de estas regiones, se encuentra el proceso de regionalización llevado a cabo en 1974 por la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa (CONARA), la cual dividió el territorio nacional en doce regiones y un área metropolitana, dejando a otros territorios relegados a la categoría de provincia, provocando un descontento generalizado en sus habitantes. Este malestar fue aumentando con el tiempo, despertando el interés de una serie de actores sociales provenientes de diferentes sectores de la sociedad. En particular, en el caso de la región de Los Ríos las diferentes agrupaciones presentaron una propuesta formal para cambiar la figura político-administrativa que los regía, lo cual es recibido por parte del Estado en el año 2005, cuando el presidente de aquel entonces presentó al parlamento el proyecto de ley que modificaba la división regional del país. Es en 2007 cuando finalmente se concretiza la creación de las nuevas regiones de Arica y Parinacota y Los Ríos, respondiendo a la demanda social que había comenzado en ambos casos.

Un proceso de gobernanza actual que da origen a una nueva región en el país corresponde a la región de Ñuble. La interacción de actores provenientes del sector privado (organizaciones gremiales y empresariales), el sector público (los 21 municipios agrupados), el ámbito académico (universidades) y la

comunidad (juntas de vecinos, dirigentes de pescadores y agricultores), dio origen a una demanda colectiva sustentada en tres pilares correspondientes al ámbito económico, sociopolítico y cultural. Al respecto, se observa que en términos económicos la demanda de los habitantes de las 21 comunas en cuestión, guarda relación con la escasa transferencia de recursos provenientes del Estado y del gobierno regional de Biobío hacia el nivel municipal y también, la baja captura de valor que proviene de la explotación de recursos naturales presentes en la zona. En cuanto al ámbito sociopolítico, la demanda colectiva tiene relación con la baja participación y decisión en el manejo de los recursos otorgados por el gobierno central, la escasa representatividad en la elección de autoridades políticas, como parlamentarios y consejeros regionales.

El tercer ámbito que guía esta demanda colectiva corresponde a lo cultural, asociado principalmente a la identidad territorial de los actores sociales involucrados en este proceso. Esto, debido a la identificación que poseen geográficamente los habitantes de las 21 comunas involucradas con la cuenca del Itata, y no con la cuenca del Biobío. Asimismo, un estudio reciente reveló que cerca del 80% de la población de Chillán apoya el proyecto de creación de la nueva región, apelando al carácter histórico, identitario y la vocación económica de la población de esta zona. Precisamente, este último elemento resulta ser relevante para el contexto de la nueva región de Ñuble, ya que la actividad productiva ligada a la agricultura posee gran peso en la economía local de estas 21 comunas, situación que difiere del resto del territorio de la región del Biobío que posee una orientación económica basada en el sector industrial, la pesca y lo forestal (SUBDERE, s.i.).

Sin embargo, el proceso de gobernanza en la creación de la región de Ñuble no siempre está exento de complicaciones, destacando en este sentido la existencia de una situación conflictiva asociada a la oposición de actores sociales en la iniciativa de crear la región, generalmente provenientes de la comuna de Concepción, capital de la región del Biobío. Al respecto, se observa la existencia de actores que mencionan los efectos negativos que tendría la creación de la región de Ñuble, argumentando un eventual aumento del nivel de pobreza promedio en las comunas pertenecientes a Biobío, como producto de la creación de esta nueva región. Tal situación, se relaciona con la presencia de constelaciones complejas de diferentes actores no solo en la organización de la gobernanza, sino que también, en las afueras de esta, insertos en la sociedad, con gran poder, que ejercen influencias sobre la organización e iniciativa que guía la gobernanza.

Finalmente, la interacción social generada a partir de la organización de los actores involucrados en este proceso, dio lugar a un diálogo que se vio expresado en la generación de una propuesta formal, que buscaba dar respuesta al problema existente en la zona. Es a partir de aquello, que comienza a existir una coordinación de acciones entre tales actores y repre-

sentantes del sector público, como lo son autoridades del poder legislativo (diputados y senadores). Es en este contexto que en el año 2014 la actual presidenta se compromete a crear esta unidad territorial, siendo recientemente aprobado por el Senado el proyecto de ley que crea definitivamente esta nueva región.

En definitiva, el rol que posee la gobernanza como proceso articulador de diferentes actores sociales en la creación de nuevas regiones en el país y en particular, en la creación de la región de Ñuble, posee gran relevancia en la medida que se puedan resolver conflictos de carácter económico, sociopolítico y cultural. Tal organización, diálogo y aprendizaje generado refleja los fundamentos de lo que los autores plantean como gobernanza, lo cual puede ser parte del marco institucional en el que se basa la creación de nuevas regiones y el proceso de descentralización que pretende llevar a cabo el Estado. Sin embargo, la gobernanza detrás de estos procesos debe ser evaluada según el contexto institucional en el cual se enmarca, observando cuáles son realmente los impactos que tendrá dicha organización y respuesta a las demandas colectivas iniciales que se formularon en este proceso de gobernanza. En este sentido, la evaluación debe estar focalizada en los impactos que esta tiene a escala local en los municipios que conforman la región, para así evitar la reproducción de un modelo de regionalización y descentralización que no otorga las herramientas y recursos a los habitantes en dicha escala geográfica.

Referencias bibliográficas

Fuentes primarias

Impresos

SUBDERE (s.i.). Línea base, consideraciones y propuestas técnicas para determinar pertinencia de creación de nueva región de Ñuble. Informe Final, Universidad de Concepción.

Fuentes secundarias

a) Artículos

Amtmann, C. (1997). "Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional", en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 1, pp. 5-14.

Borja, J. (1987). "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado", en *CEPAL*, 116, pp. 23-74.

Elgueta, R. & Espinoza, V. (2015). "Tres perspectivas sobre el desarrollo regional endógeno", en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 28, pp. 9-28.

Mayntz, R. (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de Governance", en *Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, 7, pp. 35-52.

Peters, G. (2007). "Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar", en *Revista Reforma y Democracia*, Vol. 39, pp. 1-9.

Rhodes, R. (1996). "The new governance: Governing without government", en *Political Studies*, 44, pp. 652-667.

Stoker, G. (1998). "Governance as theory: five propositions", en *Internacional Social Science Journal*, 50 (155), pp. 17-28.

b) Libros

Palma, E. & Rufián, D. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. ILPES (Santiago de Chile), Documento CPS-48, 1989.

Pierre, J. & Pieters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, Macmillan.