

La gobernanza detrás del proceso de creación de la región de Ñuble: ¿Desarrollo local o reproducción del modelo de regionalización en Chile?¹

Sebastián Rodríguez Leiva

Geógrafo, Estudiante del Master Gobernanza de Riesgos y Recursos del Heidelberg Center Para América Latina. Asistente de Investigación en Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

sirodri1@uc.cl

Resumen: En los últimos años, diferentes iniciativas buscan crear nuevas regiones en el país, las que en general, se caracterizan por la participación de diversos actores sociales. Esto puede asociarse al concepto de gobernanza, el que guarda relación con la articulación de actores para resolver un problema y definir metas en común. Considerando esto, es que a partir del análisis del caso de la creación de la región de Ñuble, se evidencia que en el proceso que da origen a esta región, actores locales y regionales buscan adquirir mayor protagonismo, autonomía de decisión con la elección de representantes políticos, control de los recursos a nivel municipal y lograr la transferencia y redistribución territorial del poder, presentándose como un caso de gobernanza exitoso. Sin embargo, se argumenta que escasos son los impactos territoriales que dicha acción tendrá en el contexto local, donde la inversión a escala municipal juega un rol importante en el desarrollo que pueda tener dicha escala geográfica.

Palabras clave: gobernanza, descentralización, desarrollo local, Ñuble

Abstract: In recent years, various initiatives seek to create new regions in the country, which are generally characterized by the participation of various social actors. This may be associated with the concept of governance, which relates to the articulation of actors to solve a problem and define goals in common. Considering this, it is that from the analysis of the case of the creation of the region of Ñuble, there is evidence that in the process that gives rise to this region, local and regional actors seek to acquire greater role, autonomy of decision with the election of political representatives, control of resources at the municipal level and achieve the transfer and territorial redistribution of power posing as a case of successful governance. However, argues that few are the territorial impacts that such action will be in the local context, where the investment at the municipal level plays an important role in the development that may have such geographic scale.

Keywords: governance, decentralization, local development, Ñuble

¹ Se agradecen los comentarios del profesor Michael Handke

Introducción

Durante los últimos años se ha observado el surgimiento de diferentes iniciativas que buscan crear nuevas regiones en el país y por ende, los procesos de descentralización han comenzado a tomar fuerza nuevamente. Tales iniciativas se caracterizan por la participación de diversos actores sociales, quienes a través de la descentralización, buscan un medio para la expresión social, la incorporación de sectores excluidos y una mayor participación popular en la administración pública (Borja, 1987).

Dicha participación de actores sociales puede ser vinculada con el concepto de gobernanza. Entender la gobernanza supone comprender la interacción de diferentes actores, que buscan dar solución a un problema a partir de la formulación de metas colectivas (Peters, 2007). Esto guarda relación con la creación de la región de Ñuble, donde actores locales y regionales buscan adquirir mayor protagonismo, autonomía de decisión con la elección de representantes políticos, control de los recursos a nivel municipal y finalmente, lograr la transferencia y redistribución territorial del poder (De Mattos, 1989; Elgueta & Espinoza, 2015). En particular, en el proceso que da origen a esta iniciativa, se articularon diferentes actores sociales provenientes del sector privado, sector público, el ámbito académico y la comunidad.

Así, bajo esta perspectiva, el proceso que da origen a la región de Ñuble es visto como un caso de gobernanza exitoso, que logra articular diferentes actores, que con la participación del Estado, definen metas y una agenda de trabajo que busca resolver las demandas planteadas inicialmente. Sin embargo, existen dudas respecto a los impactos territoriales que dicha acción tendrá, considerando la experiencia de las regiones creadas recientemente, donde un elemento central de la discusión abordada más adelante, corresponde a la inversión a nivel municipal, la cual ha disminuido en el tiempo y por ende, pensar en un desarrollo a escala local resulta algo cuestionable. A partir de lo anterior, es que inmediatamente surgen interrogantes sobre el caso presentando en este trabajo: ¿Cómo puede ser interpretado el proceso de creación de la nueva región de Ñuble?, ¿Cuáles serán los impactos de esta iniciativa a escala local? y ¿Es la gobernanza detrás de la creación de la región de Ñuble un caso que permite el desarrollo local o un caso en el que se reproduce el modelo de regionalización en Chile?

La estructura del trabajo se compone de cuatro capítulos. El primer capítulo presenta la introducción, el segundo capítulo muestra la discusión teórica que sustenta este trabajo, el tercer capítulo discute el caso de la creación de Ñuble, a partir de los argumentos teóricos presentados en el capítulo anterior y por último, el cuarto capítulo destaca las principales conclusiones que resultan del trabajo presentado.

La gobernanza y el rol de los actores

Entender la gobernanza supone comprender una nueva 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). Dicha definición clásica sobre lo que es la gobernanza, propone 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 este se caracteriza 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 en lograr los objetivos que se proponen inicialmente.

En esta misma línea, Rhodes (1996) plantea que un proceso de gobernanza debe estar enmarcado dentro de una estructura y orden determinado, donde no sólo se definen los lineamientos y el actuar de los actores involucrados en dicho proceso, sino que también se establecen las responsabilidades y atribuciones de estos. Esto último posee gran relevancia en el contexto de un proceso de gobernanza, ya que en base a lo planteado por Stoker (1998), se ha argumentado que los límites de cada actor o sector de la sociedad involucrado, deben estar claramente establecidos y no tornarse borrosos en el momento actual y menos en el largo plazo. En base a lo anterior, se entiende entonces que un proceso de gobernanza se articula en torno 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).

Como se mencionó anteriormente, en un proceso de gobernanza es crucial el rol que puedan jugar actores provenientes de diferentes sectores, como lo es el Estado o la sociedad. Al respecto, la evidencia científica ha argumentado 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 & 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 generalmente 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 del Estado (Pierre & 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 & Pieters, 2000).

Ahora bien, si suponemos que el buen funcionamiento de la gobernanza se relaciona con un conjunto de normas, principios y valores que guían la interacción entre los participantes, como lo es la pluralidad de actores y objetivos, interdependencia entre los involucrados y diferentes instancias

de interacción entre ellos (Aguilar, 2010), se podría decir que la configuración de un proceso en el cual participan diferentes actores parece no presentar serios problemas. Sin embargo, se ha planteado también que entender la gobernanza desde esta perspectiva, supone obviar las relaciones que puedan existir entre actores, los intereses existentes detrás de esta asociación y finalmente, el carácter político de estas relaciones territoriales, entendiendo el carácter político como relaciones cargadas de poder. En este contexto, Barton (2008) plantea que la gobernanza no sólo radica en identificar actores y grupos clave, sino que corresponde a las interacciones, intereses e intervenciones que las relaciones de poder entre actores e instituciones ejercen sobre un espacio.

Una vez establecidos los roles que juegan actores claves en un proceso de gobernanza, como lo son el Estado y la sociedad, se vuelve necesario discutir la dimensión multiescalar que esta posee. Se ha planteado que la acción de los actores involucrados en un proceso de gobernanza debe ser entendido en un contexto espacial configurado por diferentes escalas, ya sea escalas geográficas como también, escalas de carácter administrativo. En particular, Meynard (2012) plantean que la gobernanza en diferentes escalas y niveles debe ser entendida como un proceso dinámico, que por un lado, posee una dimensión vertical donde se relacionan el nivel central, regional y local, promoviendo la participación y responsabilidad en la toma de decisiones y ejecución de las políticas de desarrollo. Por otro lado, se encuentra la dimensión horizontal, la cual se refiere a la coordinación entre agencias, instituciones y actores en un mismo nivel.

Esto resulta ser un elemento fundamental para poder comprender de buena forma un conflicto, establecer la participación de actores y las soluciones planteadas, ya que en ciertos casos estos no tienen un espacio geográfico particular, sino que este puede traspasar escalas, involucrando a comunidades, instituciones o relaciones territoriales que se encuentran en diferentes escalas geográficas (Trucco, 2012; Rosales y Brenner, 2015).

El vínculo entre la gobernanza y la descentralización

Durante los últimos años se ha observado el surgimiento de diferentes iniciativas que buscan crear nuevas regiones en el país y por ende, los procesos de descentralización han comenzado a tomar fuerza nuevamente. Tales iniciativas se caracterizan por lograr una mayor transferencia de competencias, poder, recursos y decisión desde el gobierno central a órganos de carácter subnacional (Palma y Rufian, 1989; Elgueta y Espinoza, 2015). Asimismo, se ha planteado que la descentralización se configura por la participación de diversos actores sociales, quienes buscan un medio para la expresión social, la incorporación de sectores excluidos y una mayor participación popular en la administración pública (Borja, 1987).

En esta misma línea, Finot (2001) plantea que la descentralización puede ser interpretada como un proceso que busca mejorar la competitividad de los territorios, ya que a partir del otorgamiento de bienes y servicios se podría descongestionar la administración pública y tener un mejor control sobre el gasto que se realiza en el ámbito público. En este mismo sentido, se plantea que la descentralización permite una mejor redistribución territorial de los servicios, facilitando de esta forma la articulación, focalización e implementación de políticas que apuntan a lograr un crecimiento con equidad y en favor del desarrollo de la población, fortaleciendo la capacidad de las unidades regionales y subregionales, capacitando a los líderes locales para identificar sus propios problemas y prioridades de desarrollo.

Dicho crecimiento económico y desarrollo social de los territorios, permitiría el aumento de la participación ciudadana y la democratización de procesos políticos y sociales. El punto sobre participación ciudadana resulta ser un elemento clave en el proceso de descentralización, ya que dentro de los objetivos que persigue este proceso, se encuentra el presentarse como una instancia que integra a sectores excluidos del ámbito político, potenciando de esta forma mecanismos de control y participación ciudadana, con la finalidad de lograr una mayor representatividad territorial (Elgueta y Espinoza, 2015).

En este contexto, la descentralización se presenta como un medio por el cual es posible promover la expresión de actores sociales, quienes muchas veces han estado excluidos y marginados de las instituciones representativas (Borja, 1987). Bajo esta perspectiva, la descentralización corresponde a una forma de articulación del poder en una sociedad y en un territorio, incorporando nuevos actores a la toma de decisiones y participación pública, pero también aumentando la capacidad de control por parte del Estado en el contexto local.

De esta forma, pareciera ser que el contexto local, en conjunto con los actores provenientes de dicho sector, comienzan a tomar un rol preponderante en el escenario de acción del Estado. Así, un elemento central en la discusión planteada sobre el vínculo entre la gobernanza y la descentralización corresponde al desarrollo local. Esto, ya que la participación de actores locales y los lazos que estos puedan desarrollar con el aparato público posee gran relevancia en un proceso de descentralización. Tales vínculos pueden ser enmarcados en base a lo planteado sobre desarrollo local, donde la integración de una dimensión espacial expresada en el territorio, en las relaciones sociales que tienen lugar en este espacio y una regulación política correspondiente al Estado, son pilares que sustentan esta idea (Alonso, 2004). Por su parte, para Gallicchio (2004) el desarrollo local de un territorio se basa en una dimensión económica basada en la creación y distribución de riqueza, dimensión socio – cultural referida a la calidad de vida e integración social, dimensión ambiental basada en los recursos naturales y por último, una dimensión política basada en un proyecto colectivo, autónomo y sustentado en actores locales.

Desde la perspectiva multiescalar del espacio y en asociación con el ámbito económico, la discusión de lo local se ha referido a entender ámbitos acotados, donde los actores involucrados poseen las capacidades para articular este proceso, bajo una idea de proyecto social que reconoce las particularidades y capacidades que posee el territorio (Madoery, 2001). En particular, esta idea de proyecto social implica la integración de visiones vinculadas a lo económico – social, político – institucional y cultural, además de visiones provenientes del ámbito público y privado, donde confluyen las dinámicas globalizantes y territoriales. Considerando esto último, se entiende que el desarrollo local implica reconocer tendencias globales y los rasgos de la identidad local, sin desconocer la existencia de otros modelos de desarrollo, intentando integrar enfoques holísticos, sistémicos, capacidades autogeneradas, asumiendo responsabilidades y causalidades (Bervejillo, 1999; Madoery, 2001).

En este mismo sentido, se plantea entonces que la dinámica de ambas escalas espaciales tiene en sus fundamentos de base el desarrollo local, debido a la búsqueda que esta posee de insertar un territorio en lo global, ser capaz de competir y capitalizar al máximo sus potencialidades, a través del trabajo integrador de diferentes actores sociales. En definitiva, el desarrollo local pretende generar un incremento en la calidad de vida de las personas que habitan un determinado territorio, contribuir de esta forma al desarrollo del país, como modelo de desarrollo alternativo enfocado en las

singularidades territoriales y también, adaptarse a las condiciones y ser parte del proceso de globalización actual, donde las economías nacionales se ven expuestas a fases de auge y crisis (Gallicchio, 2004; Galimberti, 2015).

Otro elemento de relevancia en el contexto del desarrollo local, tiene que ver con la capacidad de generar riqueza en un territorio. Al respecto, Gallicchio (2004) sostiene que la interacción local – global permitiría el fortalecimiento y la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos y la coordinación de nuevos programas y proyectos. Tal situación, podría generar avances en términos sociales, expresados en impactos directos sobre la economía local, aumentando el número de puestos de trabajo y sus remuneraciones, el creciente aumento de la productividad, la calidad del empleo y también, un elemento clave en este argumento sería el aumento en la recaudación municipal (van Hemelryck, 2003).

A partir de lo anterior, es posible interpretar que el proceso de descentralización guarda estrecha relación con lo planteado sobre desarrollo local, donde la búsqueda de transferencias de recursos y poderes del nivel central hacia la escala local, permitirían promover la interacción entre ambos niveles y actores sociales, logrando finalmente el desarrollo del contexto local. Sin embargo, al momento de hacer el nexo con las crecientes demandas locales – regionales que buscan crear nuevas regiones en el país, la reciente creación de la región de Ñuble y también, la experiencia obtenida a partir de los casos de las últimas dos regiones creadas, correspondientes a la región de Arica y Parinacota en el norte y la región de Los Ríos en el sur, surgen inmediatamente interrogantes sobre el rol de la escala local en la creación de una región en Chile y si efectivamente lo planteado en la evidencia científica tiene lugar bajo esta estructura de descentralización del país.

Metodología

A continuación, se discuten las interpretaciones que se realizan sobre el caso de la creación de la región de Ñuble. Dichas interpretaciones se separan en tres apartados, siendo el primer y segundo apartado donde se aborda el proceso de organización de actores sociales, origen de la demanda colectiva que da inicio a la propuesta de crear la región de Ñuble y la gestación – materialización de esta. Esto se realizó en base a documentos sobre el tema, contrastando los antecedentes del caso analizado con la literatura que sustenta este trabajo.

El tercer apartado intenta cuestionar el proceso de gobernanza llevado a cabo en este caso, discutiendo los impactos que esta acción tendrá en el territorio y en específico, en el contexto local – municipal que configura la región de Ñuble. Para ello, se utilizan datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social, correspondientes a la inversión pública efectiva en diferentes escalas. Asimismo, se realiza un análisis basado en la experiencia obtenida en los casos de las regiones de Arica y Parinacota en el norte y también, la región de Los Ríos en el sur del país, ambas creadas recientemente, aproximadamente hace 10 años, por lo que sus resultados y desarrollo como región son fundamentales para así tener una aproximación de lo que eventualmente sucederá con la región de Ñuble.

La gobernanza en Ñuble como ejemplo de organización de actores y definición de metas colectivas

A partir del proceso de regionalización llevado a cabo en 1974 en Chile por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA), la provincia de Ñuble, en aquel entonces una de las 25 provincias del país, quedó relegada a esta categoría, siendo parte del territorio que conforma la octava región del Biobío. Tal situación provocó un malestar generalizado en los habitantes de la provincia de Ñuble, los que a principios de la década del 90' del pasado siglo, vieron subsanado este malestar con el compromiso por parte del gobierno de turno de crear la comuna de Chillán Viejo, la que finalmente se concretiza en 1995.

Sin embargo, este hecho no sólo representó la creación de una nueva comuna, sino que se transformó en el punto de inicio para activar la antigua aspiración de convertir a Ñuble en región. Es a fines del siglo pasado y con la creación del Comité Pro Región de Ñuble, que se logra dar mayor visibilidad al anhelo regional ante las autoridades del nivel central, planteando una demanda formal al gobierno liderado por Ricardo Lagos, quien decide finalmente en 2003 optar por la creación de las regiones de Los Ríos en el sur y Arica – Parinacota en el norte. De esta forma, la propuesta de crear la región de Ñuble queda relegada, causando gran decepción a nivel local y por ende, el proyecto entró en una fase de estagnación que duraría aproximadamente hasta 2010 (Región de Ñuble, 2017).

A partir del año 2010 es que la iniciativa de crear la nueva región de Ñuble comienza a tomar fuerza nuevamente. Diferentes actores sociales provenientes del sector privado (organizaciones gremiales y empresariales), sector público (21 municipios de la provincia de Ñuble), el ámbito académico (universidades) y de forma relevante, la comunidad (juntas de vecinos y dirigentes de pescadores y agricultores), se organizan para dar inicio al proceso que pretendía crear la nueva región. Tal organización en base a diferentes actores sociales, se plantea entonces como un proceso de gobernanza, donde la articulación e interacción generada, da origen a formas de organización social que buscan resolver problemas o conflictos que estos tienen en común (Peters, 2007).

Los argumentan que conforman la demanda colectiva de los diferentes actores sociales involucrados en este proceso, está sustentada básicamente 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 principalmente con la escasa transferencia de recursos provenientes del Estado y del gobierno regional de Biobío hacia el nivel municipal. 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 por ejemplo los parlamentarios y consejeros regionales (Región de Ñuble, 2017).

Finalmente, el tercer ámbito que guía esta demanda colectiva corresponde a lo cultural, asociado principalmente a la identidad territorial de las personas de esta provincia. 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, recientemente se ha planteado 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 (Región de Ñuble, 2017). 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 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 (Mora, 2015). Tal situación, se relaciona con la presencia de constelaciones complejas de diferentes actores no sólo en la organización de la gobernanza, sino que también, en las afueras de esta, quienes están insertos en la sociedad y que cuentan con gran poder, con el cual ejercen influencias sobre la organización e iniciativa que guía la gobernanza.

El Estado y la sociedad: participación, inclusión y respuesta a la demanda planteada en la gobernanza

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 representantes del sector público, como lo son autoridades del poder legislativo. Es en 2011 cuando el comité local de Ñuble envía al gobierno una petición formal sobre la creación de la región. Dos años más tarde, en 2013 el gobierno intenta dar respuesta a la demanda planteada, comprometiendo la realización de un estudio de factibilidad de crear la región de Ñuble, lo cual se enmarca en la agenda de trabajo guiada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional SUBDERE.

En este contexto, es que en el año 2014 la actual presidenta Bachelet se compromete a crear esta unidad territorial, siendo recientemente aprobado por el Senado el proyecto de ley que crea definitivamente esta nueva región. Finalmente, a principios de 2017 el Senado votó a favor de la aprobación de crear la región de Ñuble. Como resultado de la coordinación de acciones entre diferentes actores en este proceso de gobernanza, se obtiene la aprobación de la creación de la región de Ñuble, la cual dotará de nueva institucionalidad y representatividad a la comunidad, en donde la ciudadanía de esta región podrá elegir a sus autoridades, verse representada a nivel local (consejeros regionales), regional (intendente) y a nivel nacional (parlamento) y en cierta medida, descentralizar funciones político – administrativas, logrando involucrar el contexto local en la toma de decisiones a escala regional.

Lo anterior, guarda relación con lo planteado por Pierre y Pieters (2000), quienes argumentan que el rol de la sociedad en este caso, se relacionaría con manifestar una demanda colectiva que busca dar solución a un conflicto que afecta a diferentes actores, organizarse y vincular a diversos sectores de la sociedad, generar una propuesta formal al Estado, realizar un seguimiento al actuar del gobierno en el proceso y también, traspasar la información proveniente del Estado a todos los sectores involucrados en este caso. Por su parte, el rol del Estado en este caso guardaría relación con escuchar las demandas de la sociedad (comunidad, privados, entre otros), evaluar la factibilidad de llevar a cabo la propuesta realizada y si es que esta se ajusta a la estructura del Estado, informar

a la sociedad sobre el proyecto a realizar través de un discurso público y finalmente, liderar y ejecutar el proceso de creación de la región de Ñuble.

De esta forma, la participación del Estado en la propuesta de crear la región de Ñuble, puede ser vista como un caso de gobernanza donde actores del sector público como el gobierno central, reciben las demandas sociales e intentan canalizar esto a través de la agenda de trabajo enmarcada en el proceso de descentralización que lleva a cabo el Estado. Así, la gobernanza detrás de Ñuble no sólo considera la coordinación de actores y el planteamiento de una propuesta formal, sino que también la materialización de esta, concretando lo planteado por actores locales – regionales.

Impactos territoriales de la región de Ñuble ¿Gobernanza local?

Hasta ahora, la gobernanza detrás de la creación de la región de Ñuble parece mostrar características de ser un proceso exitoso, no sólo en su conformación y organización, sino que también al momento de concretar las demandas iniciales que configuraron este caso. Sin embargo, existen algunos elementos que invitan a cuestionar lo anterior, los que se refieren al funcionamiento de la región de Ñuble como figura político – administrativa. En particular, se plantea que un problema estructural de este funcionamiento y al que se enfrenta el nivel local, corresponde a la inversión pública que proviene del gobierno central.

Considerando la experiencia de las regiones de Arica y Parinacota en el norte y Los Ríos en el sur del país, es posible observar que la inversión pública efectiva en ambas regiones creadas recientemente, muestran la marcada relevancia que posee la inversión sectorial, la cual ha ido aumentando con el tiempo, representando para el año 2015 el 70% de la inversión regional de Arica y Parinacota, y el 55% de la inversión regional de Los Ríos. Por su parte, tanto el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y la inversión municipal, instancias que se presentan como la principal fuente de financiamiento al cual los municipios pueden optar, poseen una participación claramente menor que la inversión sectorial y por ende, un menor peso en la inversión pública de ambas regiones. Al respecto, los datos muestran que el FNDR ha ido disminuyendo su participación en el tiempo, alcanzando un 27% en Arica y Parinacota y un 20% en Los Ríos, en relación al monto total de la inversión pública en cada región para el año 2015. Respecto a la participación de la inversión municipal, en 2015 alcanzó el 2,9% en la región de Arica y Parinacota y el 8,5% en la región de Los Ríos. Sumado a esto, se ha evidenciado que en ambas regiones, la participación de la inversión municipal ha disminuido en el tiempo y también, ha presentado valores inferiores a un 9%, correspondiente al promedio a nivel nacional (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

En este contexto, en base a la experiencia de los dos casos de regiones que se han mostrado, la realidad parece indicar que la creación de una región en Chile no se traduce necesariamente en mayores ingresos para los municipios, por lo que pensar en el desarrollo local de estos territorios, en cuanto a los ingresos que reciben del gobierno central, resulta ser algo cuestionable. Así, considerando lo anterior, se podría esperar que la inversión a nivel municipal en la región de Ñuble, debiera ser poco significativa en relación a la inversión pública destinada a la región y probablemente, que los fondos provenientes del gobierno central disminuyan en el tiempo.

Finalmente, retomando la discusión inicial en torno a la gobernanza, se puede argumentar que el caso de la creación de la región de Ñuble, muestra cómo un proceso de gobernanza que puede ser considerado exitoso, donde actores locales articularon demandas colectivas que buscaban crear esta figura político – administrativa, finalmente tendría impactos territoriales poco significativos a

nivel local, donde los ingresos provenientes del gobierno central hacia esta escala geográfica posiblemente no logren resolver en su totalidad las demandas colectivas que los 21 municipios definieron al inicio de esta organización. Así, el proceso de gobernanza detrás de la creación de la región de Ñuble podría ser interpretado como un caso en el cual se reitera el modelo de regionalización existente en Chile y no un mecanismo de descentralización y gobernanza, donde actores locales - regionales puedan efectivamente plantear demandas que confluyan en lo que la escala local requiere, que es el desarrollo territorial de este espacio.

Conclusiones

A modo de conclusión, es posible mencionar que en el presente trabajo se abordó el concepto de gobernanza, argumentando que este corresponde a un proceso en el cual se articulan diferentes actores, que buscan dar solución a un problema, a partir de la formulación de metas colectivas. Asimismo, se planteó que un proceso de gobernanza debe ser entendido en un contexto espacial configurado por diferentes escalas, ya sea escalas geográficas como también, escalas de carácter administrativo. Esto, llevó a vincular la gobernanza con la descentralización, donde un elemento central de esta relación corresponde al desarrollo local. Tal planteamiento se basa principalmente en que la participación de actores locales y los lazos que estos puedan desarrollar con el Estado poseen gran relevancia en la integración de la dimensión espacial local, en las relaciones sociales que tienen lugar en este espacio y en la regulación política del Estado.

Respecto a la creación de la región de Ñuble, se argumentó como este corresponde a un caso de gobernanza donde actores del sector público, privado y la comunidad, pueden articular una demanda social y también, donde el Estado puede recibir dicha demanda e intentar canalizar esto a través de la agenda de trabajo enmarcada en el proceso de descentralización que lleva a cabo el Estado. A partir de ello, se pudo ver que la gobernanza detrás de Ñuble no sólo considera la coordinación de actores y el planteamiento de una propuesta formal, sino que también la materialización de esta, concretando lo planteado por actores locales – regionales. Bajo esta perspectiva, la gobernanza detrás de la creación de la región de Ñuble muestra características de ser un proceso exitoso.

Sin embargo, como se planteó anteriormente, tal situación resultó ser algo cuestionable, argumentando que en base a la experiencia de los dos casos de regiones mostrados, la realidad parece indicar que la creación de una región en Chile no se traduce necesariamente en mayores ingresos para los municipios, por lo que pensar en el desarrollo local de estos territorios, en cuanto a los ingresos que reciben del gobierno central, resulta ser algo cuestionable. Así, considerando lo anterior, se puede sostener el argumento de que la inversión a nivel municipal en la región de Ñuble, debiera ser poco significativa en relación a la inversión pública destinada a la región y probablemente, que los fondos provenientes del gobierno central disminuyan en el tiempo.

Referencias

Aguilar, L. Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

Alonso, O. La lógica de los actores y el desarrollo local. *Revista Pilquén*, (6), 1 – 12, 2004.

Barton, J. El poder de la gobernanza: el "eslabón perdido" de la sustentabilidad urbana. En: Ciudad, Poder y Gobernanza, Santiago: EURELibros, 2008. pp. 413 - 430.

Bervejillo, F. Reinención del Territorio. Los agentes de desarrollo entre el conocimiento y el proyecto colectivo. *Desarrollo Local en la Globalización CLAEH*, 1999.

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

De Mattos, Carlos. La descentralización. ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? *Cuadernos del CLAEH*, (51), 57 – 75, 1989.

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

Finot, I. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago: ILPES, CEPAL, 2001.

Galimberti, C. La dialéctica local - global en la transformación de nuestros territorios contemporáneos. *Revista Geographos*, 6 (74), 30 – 51, 2015.

Gallicchio, R. El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. *Programa de Desarrollo Local Centro Latinoamericano de Economía Humana*, 1 – 24, 2004.

Hemelryck, V. Desarrollo económico local en Chile. Conceptos y Reflexiones. En: Territorio local y desarrollo, experiencias en Uruguay y Chile Montevideo, Montevideo, Uruguay: Sur Corporación de Estudios Sociales y Educación, Chile / Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay, 2003. pp. 37 - 58.

Madoery, O. El proyecto político local como alternativa al desarrollo. *Revista Política y Gestión* (2), 1 – 31, 2001.

Meynard, F. La coalición de sindicatos rurales del noreste del Valles Jiquirica y sus aliados. *Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Programa Dinámicas Territoriales Rurales* (117), 2012.

Ministerio de Desarrollo Social [En línea]. Ministerio de Desarrollo Social, de Serie de Inversión Pública Regionalizada 2001 – 2015.[Fecha de consulta: 5 de enero de 2017]. Disponible en: <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/centro-de-documentacion/publicaciones/>

Mora, E. *Bío Bío queda más pobre con la creación de Ñuble región*. Diario Concepción [En línea]. Concepción, 26 de agosto de 2015. [Fecha de consulta: 22 de noviembre de 2016]. Disponible en: <http://www.diarioconcepcion.cl/?q=content/b%3%ADo-b%3%ADo-queda-m%3%A1s-pobre-con-la-creaci%3%B3n-de-%3%B1uble-regi%3%B3n>

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

Pierre, J., & Pieters, G. Governance, Politics and the State. s.i. Estados Unidos: Palgrave MacMillan, 2000.

Región de Ñuble. *Región de Ñuble*. [En Línea]. 10 de enero de 2017. [Fecha de consulta: 10 de enero de 2017]. Disponible en: <http://www.xn--regiondeuble-hhb.cl/>

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

Rosales, R., & Brenner, L. *Geografía de la gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico - ambientales*. México D.F.: Siglo XXI Editores - Universidad Autónoma Metropolitana, 2015.

Rufian, E., & Palma, D. Las nociones de centralización y descentralización. ILPES, CEPAL, (48), 1989.

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

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

Trucco, I. Gobernanza y escalas como metáforas de lo social. Una indagación crítica de sus fundamentos. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (19), 2012.