

## Un peldaño para el desarrollo: El Subsistema Procesual en la Región de Los Lagos.

*Luis Hurtado Barros<sup>1</sup> y Claudio Mancilla Mancilla<sup>2</sup>.*

### Resumen

En un territorio es posible distinguir algunos subsistemas, que identificados y articulados correctamente, logran que sea posible alcanzar el desarrollo. Así, todo lo referente el conjunto de modalidades mediante las cuales el gobierno local gobierna, administra, informa, y posiciona en el entorno a su propio territorio constituye el Subsistema Procesual, el cual no debe entenderse como el más importante, sino más bien, al igual que los demás subsistemas, constituye uno de los pilares para el ansiado desarrollo.

**Palabras Clave:** Gobierno, Administración, Información, Subsistema Procesual, Desarrollo.

<sup>1</sup> Sociólogo, Estudiante de la Segunda Generación del Magíster en Ciencias Sociales que dicta el Centro de Estudios del Desarrollo Local y Regional de la Universidad de La Los Lagos, Osorno, Chile.

<sup>2</sup> Ingeniero Comercial, Profesor del Departamento de Ciencias Económicas y Administrativas de la ULA y Estudiante de la segunda generación del Magíster en Ciencias Sociales que dicta el Centro de Estudios del desarrollo Local y Regional de la Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

## 1. Introducción

Nuestras sociedades viven un proceso de franca apertura internacional y de mundialización de los mercados que tiende a polarizar económica y socialmente a las naciones. La actual organización del sistema político - económico de nuestro país se inserta en este complejo marco de globalización, produciéndose en el país un desigual que genera espacios de marginación, independiente del grado de éxito de la política económica. De acuerdo a esto se hace cada vez más necesario buscar nuevas fórmulas para enfrentar los efectos adversos y alcanzar el anhelado desarrollo.

En este contexto surge el territorio como una instancia local en donde la comunidad debe ser capaz de generar iniciativas que representen identidades colectivas y generen un proyecto participativo y con objetivos comunes. Para esto, el territorio debe ser visto como un sistema en que cada una de sus partes funcione armónicamente. De acuerdo a esto aparece la pregunta:

*"¿Es posible identificar, en un sistema territorial cualquiera, los sub-sistemas más relevantes para generar desarrollo? Esto es básico para introducir sinapsis, complejidad, y sinergia de manera que emerja el desarrollo." (Boisier 2002).*

Con las anteriores palabras introduce Boisier a la identificación de tales subsistemas con los cuales podría emerger el tan deseado desarrollo; así, se identifica: el subsistema axiológico, relacionado con los valores en un territorio, necesarios para poder dar identidad y que lo relaciona tanto al interior como con exterior; el subsistema decisional que tiene que ver

con los actores en un territorio capaces de tomar decisiones y encaminar hacia el desarrollo; subsistema institucional relacionado con las organizaciones y las características de éstas en un territorio; el subsistema de acumulación que simplemente tiene relación con el capital económico en un territorio; subsistema subliminal, relacionado con los capitales intangibles, que han sido desarrollados algunos años atrás por el mismo Boisier; finalmente el subsistema procesual que tiene relación "con el conjunto de modalidades mediante las cuales el gobierno local gobierna, administra, informa, y posiciona en el entorno a su propio territorio".

Este último subsistema es el tratado en extenso en este documento. En el contexto del subsistema procesual, es necesario entender el desarrollo como un mejoramiento de los procesos de modernización del gobierno, administración, información y posicionamiento territorial. Pero para entender la afirmación es necesario comprender a qué apuntan y en qué consisten cada uno de los "microcomponentes"<sup>3</sup> del subsistema procesual. Sin embargo se debe entender que si bien se explican y algunos se ejemplifican por separado, no significa de manera alguna que se deban entender de forma parcializada, al contrario, deben comprenderse como un todo y que la separación que se hace, es solo para efectos de conceptualización.

En todo caso, hablar de mejorar los procesos de modernización, se debe asimilar el hecho que hablar de "modernización" no necesariamente se

<sup>3</sup> Concepto utilizado en esta monografía para efectos de realizar una subdivisión del subsistema procesual.

habla de ser "moderno", sin embargo, este último concepto, es esencial en términos de forma de pensamiento (poseer un pensamiento moderno) para alcanzar el desarrollo.

Previo a conocer detalladamente los componentes del subsistema procesual, es necesario ejemplificar el hecho de poseer un pensamiento moderno; y sin sacar de contexto, Boisier (2001) cita a Raczynski y Serrano literalmente en el tema de la descentralización:

*"Los obstáculos a la descentralización se derivan de características históricas del aparato público, donde se destacan la tradición centralista; una cultura organizacional que prioriza los procedimientos y la legalidad sobre los resultados; la búsqueda de soluciones nacionales únicas y estandarizadas para problemas diversos y complejos...."*

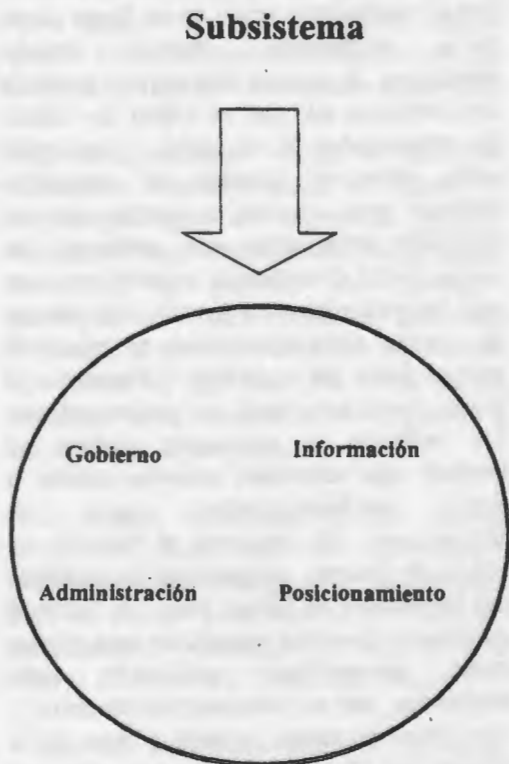
De la cita anterior interesa el punto que menciona sobre la existencia de una cultura que prioriza los procedimientos y la legalidad por sobre los resultados; así cambiar la cultura de una organización es un proceso largo, que denota mucho esfuerzo, por tanto, dado ese inconveniente (al menos en el corto plazo), lo menos difícil (no lo más fácil) de cambiar y mejorar, son los procedimientos y las leyes; así, si se desea subir un peldaño en el desarrollo, es necesario poseer y crear *procedimientos y leyes modernas* a la época en que se viva.

Un ejemplo claro de utilizar las leyes y de pensar con modernidad es el caso que sucede en la ciudad de Osorno, Chile. Existe por parte del Estado el incentivo de diversificar algunas actividades productivas, ya sea por ejemplo, introduciendo nuevas especies animales

para su crianza y explotación. Osorno, es una zona agrícola y ganadera por varias décadas, y desde hace un buen tiempo, se ha introducido el ciervo como especie animal para su crianza. No obstante, en su momento, jamás se pensó un detalle importante en la crianza del ciervo, y es el hecho que se necesitan instalaciones especiales para su matanza, pues los actuales mataderos de la ciudad están diseñados para bovinos principalmente. El problema del ciervo es que cuenta con una capacidad de poder saltar grandes alturas y en un matadero típico de la zona, el ciervo con el miedo provocado en un lugar como estos mataderos, secreta mucha adrenalina, la cual en este animal posee la característica tal, que es capaz de afectar las propiedades de su carne. La solución sería entonces instalar un matadero especial para ciervos o contar con un matadero ambulante, sin embargo los costos de tal inversión es todavía muy alta para los volúmenes de ganado con los que se cuenta. Otra alternativa es matar al animal fuera del matadero y llevarlo a la planta faenadora para su procesamiento. Sin embargo la normativa chilena no permite que animales muertos entren a estos establecimientos para su faenamiento. No obstante, el Servicio de Salud de Osorno, organismo dependiente del Ministerio de Salud, posee la facultad de generar decretos especiales para ciertas zonas geográficas; utilizando tales facultades, con un pensamiento moderno y con altura de miras, decretó a fines de la década del 90 una autorización para que los ciervos entren muertos a la planta faenadora como "animales de caza", previa inspección sanitaria que asegure que esté libres de enfermedades e infecciones; en este caso es el productor el que se encarga de matar el animal de tal manera que no secrete adrenalina. Así se pudo y se puede actualmente producir

carne de ciervo en los alrededores de Osorno. Es interesante este punto, pues existe algo aún más de fondo, pues tal decreto es sólo válido para Osorno, y esto le da una ventaja comparativa a la ciudad, al menos por el momento<sup>4</sup>.

Una vez visualizado el concepto de modernidad, es posible ahora detallar y ejemplificar los microcomponentes del subsistema procesual, gobierno, información, administración y posicionamiento.



<sup>4</sup> Información entregada por Leandro Pailahucque, Médico Veterinario, Inspector Sanitario de Carnes del Servicio de Salud de Osorno.

## 2. Gobierno

Dentro de los procedimientos necesarios que posibilite la emergencia del desarrollo regional, el gobernar un territorio surge como un elemento fundamental a la hora de elegir las diferentes opciones de desarrollo para la región. El gobierno local para conducir con autoridad y negociar debe desarrollar un componente endógeno que le permita poseer la capacidad de transformar desde el interior, el sistema socioeconómico (Garafoli, 1995). El gobierno local debe tener la capacidad de conducir al territorio a seleccionar un conjunto de posibilidades y opciones que le permita estar preparado para reaccionar a los constantes desafíos del entorno. Para esto el gobierno local debe poseer la autoridad de introducir hábilmente diferentes mecanismos de regulación social en el territorio, que vayan generando las condiciones de aprendizaje que le permita a la región desarrollar habilidades de enfrentar los efectos entrópicos del entorno. Para esto el gobierno local apoyado de un fuerte componente de innovación debe ser capaz de generar y ejecutar diferentes políticas de desarrollo como también ser poseedor de un poder de negociación que le permita consensuar con los diferentes actores políticos-institucionales, actores de acción en el terreno y actores técnicos (Arocena, 1995) involucrados en la región tanto al interior como también fuera de ella. El gobierno local debe ser visto como la ejecución de diferentes estrategias particulares del territorio en el cual se gobierna. Por lo cual, estos elementos particulares hacen que el gobernar a nivel local no deba ser visto como una reproducción a escala menor de un gobierno nacional. (Boisier, 2001)

Estas diferentes particularidades hacen que el gobierno local sea especialmente complejo por lo que el conducir con autoridad y negociar no aseguran un desempeño óptimo del gobierno.

Es necesario incorporar un valor que conlleva a la democracia el cual se refiere a que la población se reconozca en sus autoridades, que el gobierno local goce de legitimidad para lo cual es necesario que las autoridades sean transparentes y su gestión sea de frente a la población. El paso de la gobernabilidad a la gobernanza implica establecer un control civil en donde las autoridades civiles y militares se rigen bajo el bien y el derecho de la ciudadanía. (Boisier, 2002)

### 3. Información

De acuerdo a la situación actual en donde los efectos de la globalización se hacen cada vez más presentes y repercuten en todos los sectores del planeta, es imprescindible un eficiente tratamiento de la información por parte de la población y el gobierno local. El acceso y adecuada utilización de la información conllevará al éxito de nuestras acciones. Por esto, es necesario enfrentar la enorme cantidad de datos que invaden nuestros canales informativos, la velocidad, y la entropía hacen urgente por parte del gobierno la acción de hacer fluir estos datos en un proceso que genere información la cual debe ser contextualizada y difundida por y para la población. La entropía está relacionada con la cantidad de información que posea la población (Luhmann, 1990) por esto es primordial que el gobierno sea capaz de reestructurar el abundante flujo de datos y permita a la población ampliar el conjunto de posibilidades de elección para que así

pueda elegir y transformar la información en un elemento útil y pertinente a nuestra realidad. Sólo de esta forma podremos pasar de la información a la generación de conocimiento en donde el flujo informativo sea capaz de resolver problemas concretos.

De esta manera disminuirá la incertidumbre, permitiendo de esta forma una sociedad dinámica y abierta. Otro factor que incide en el aumento de incertidumbre en los actores sociales tiene que ver con una cierta negentropía la cual está compuesta por una información extremadamente estructurada basada en el montaje y el show publicitario que busca mostrar una realidad falseada o vender y/o posicionar una imagen. Esto cruza todo los sectores de la sociedad y se puede apreciar en el doble standard en actores relevantes y la inconsistencia en el aspecto oficial entre el discurso y la acción.

La información debe ser abundante para que de esta forma pueda ser contrastada entre una mayor gama de posibilidades. La integridad de la información y la acción es fundamental al momento de legitimar a nuestras autoridades.

Así en concreto, el gobierno local, debe generar, captar, procesar información, para luego generar conocimiento y luego difundirlo.

Bajo este punto de vista, es posible apreciar en pleno siglo XXI, como muchas organizaciones utilizan internet para entregar información a los navegantes de la red. Por tanto, el Gobierno de la Región de los Lagos no podría estar ajeno a esta realidad, sin embargo tal página web ([www.goreloslagos.cl](http://www.goreloslagos.cl) al 18 de noviembre de 2002) entregaba datos, tal vez información, pero información antigua y

de difícil comparación; por ejemplo, si se deseaba comparar los presupuestos de inversión entre las provincias de la región, esto era un procedimiento un tanto engorroso. Y el punto de información antigua, es importante, porque no se tenía acceso a cuál era el presupuesto o de aquello que se había invertido el año 2001 en la Región.

A su vez, una página web, está conceptualizada como un medio de "información, comunicación y contacto con la comunidad"; pero estos conceptos no están incluidos en tal página, pues no entrega ni está habilitado el links que detalla quiénes son los que participan en el gobierno regional, ni tampoco está habilitada (pero si está escrito) la sección de noticias, que pudiera ser un excelente medio de entrega de información de qué está sucediendo con la región.

#### **4. Administración**

Este componente apunta a la optimización de los recursos con los que dispone el gobierno local, cumpliendo las premisas de eficiencia y eficacia; sin embargo, la administración se enfoca a otro aspecto tan o más importante, que se refiere a cómo los procedimientos cotidianos logran conectar a la población con el gobierno local. Si estos procedimientos no son ágiles, "modernos", ¿qué impresión tendrá la población de su gobierno?. Aunque éste haga impresionantes esfuerzos en otras materias, el contacto con la población es la cara visible y por tanto no puede descuidarla, tanto por el bien de las personas, como de la institución misma.

También caben en específico en la administración, el manejo presupuestario, la administración de personal, la gestión

de proyectos de inversión y las relaciones públicas. (Boisier 1996)

Definido tan simple el componente Administración, no es menos importante. Por ejemplo, si alguien va a una multitienda a comprar y es atendido por un vendedor de manera poco ágil, y con relativo desinterés, el calificativo de mala atención no se lo adjudicará exclusivamente el vendedor, también se lo ganará la multitienda. Así si algún habitante, le es necesario realizar un trámite en un organismo público, por ejemplo, la Intendencia Regional, y un funcionario de ésta no lo atiende con debida celeridad, evidentemente afirmará: "En la Intendencia trabajan mal" o "En la Intendencia no saben atender".

#### **5. Posicionamiento**

El posicionamiento es la parte del subsistema procesual que tiene que ver con la capacidad de influencia que tiene el gobierno local en su entorno; así, hoy en día, se enfrenta a un escenario más complejo que décadas atrás, donde la capacidad de influir en ese entorno se hace un poco más difícil.

El ya mencionado entorno está conformado por el Mercado, el Estado y las Relaciones Internacionales (Boisier 1996).

Es vital entender ese punto, pues la Región de los Lagos, por ejemplo, entre los años 1974 a 2002 atrajo el 1,11% de la inversión extranjera materializada en Chile. Es un claro ejemplo del poco posicionamiento de la Región. Aún más, si se analizan los años 1990 a 1999 este porcentaje de inversión extranjera disminuye al 0,71%.

Ahora bien, también entre los años 1990 y 1999 la inversión pública en la Región de los Lagos alcanzó los 693.800 millones de pesos, dejándola en el cuarto lugar entre las regiones, lo cual a simple vista es un punto positivo, no obstante como contraparte, el porcentaje de inversión en los cuales toma decisiones la región ha bajado proporcionalmente en los últimos años y "quizás, esto se deba al poco poder e influencia política que tienen las autoridades locales" (Abello 2002).

Durante el desarrollo del tema, es deseable que se pueda lograr integrar los microcomponentes que han sido tratados de manera absolutamente separada. Sin embargo los límites entre ellos son tenues, pues el gobernar por ejemplo, tiene que ver con la capacidad de tomar decisiones y la capacidad de influir en su medio, esto muy de la mano con el posicionamiento. A su vez, la administración, es punto de conexión con la población, que tiene que ver con procedimientos rutinarios, pero también apunta a "flujos" de información hacia y desde la población.

Para lograr procesos exitosos de desarrollo en nuestra sociedad, se requiere de tiempo, paciencia y por lo tanto, de constancia, pues es necesario trabajar con una serie de variables, componentes o subsistemas, que deben funcionar armónicamente en su conjunto. Boisier, ha identificado dentro del territorio, seis subsistemas (ya mencionados) para que emerja el desarrollo, uno de ellos, el subsistema procesual, no es el más importante, ni es el más simple a juicio de estos autores; sin embargo, dado que el objetivo de las sociedades es lograr alcanzar el desarrollo, por qué no comenzar con un paso hacia éste considerando el subsistema analizado, pues toma en cuenta el trabajo del día a

día de los gobiernos locales y los proyecta hacia el futuro, con el tratamiento de los procesos de administración, posicionamiento, información y gobierno; de esta manera, no sólo se da un paso, se sube un peldaño hacia el desarrollo.

## 6. Bibliografía

- Abello, J., Allende., H. 2002. *Inversión en la Región de los Lagos; Algunas consideraciones.*
- Arocena, J. 1995. *El desarrollo local: Un desafío contemporáneo,* CLAEH, Montevideo, Uruguay
- Boisier, S.1996. *En Busca del Esquivo Desarrollo Regional.: Entre la caja Negra y El Proyecto Político.* Estudios Sociales. CPU
- Boisier, S. 2001. *Crecimiento y Desarrollo Territorial Endógeno; Observaciones al Caso Chileno.*
- Boisier, S. 2002. *El lenguaje emergente en desarrollo Territorial.*
- Boisier, S.2002. *¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?*
- Luhmann, N. 1997. *Sociedad y sistema: La ambición de la teoría.* Paidós, Barcelona. España.