

**Mapa de Actores Regionales Estratégicos y su Articulación con el Sector Público  
para la Descentralización, en Tres Regiones de Chile.**

Gonzalo Delamaza  
Enero 2010

## INDICE

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1. Sociedad Civil y Articulación con el Estado para la Descentralización</b>	<b>2</b>
1.1 Aproximación conceptual: actores sociales y Estado	
1.2 Consideraciones sobre la constitución de actores y las transformaciones sociales en Chile	
<b>2. Las sociedades civiles de tres regiones de Chile</b>	<b>8</b>
2.1 Antecedentes regionales relevantes para el estudio de la sociedad civil	
2.2 Caracterización general de los actores regionales estratégicos	
<b>3. Actores y concertación para asuntos públicos en el ámbito regional</b>	<b>27</b>
3.1 Dinámicas y características de la concertación	
3.2 Hipótesis sobre concertación sociedad civil / Estado en el ámbito de la descentralización	
3.3 Dinámica asociativa regional y concertación planificada en torno a proyectos descentralizadores	
3.4 Articulación y participación para el desarrollo de los territorios	
3.5 Concertación que surge desde el conflicto y la movilización	
<b>4. Consideraciones finales</b>	<b>44</b>
<b>5. Bibliografía</b>	<b>48</b>

## Introducción

Aquí se analizan algunas características de los principales actores sociales regionales en Chile, así como las condiciones sociales que influyen sobre las dinámicas de conflicto y cooperación entre estos actores y los del sector público, condiciones relativas a la capacidad de lograr articulaciones proclives a la descentralización. También se analizan las dinámicas específicas de concertación y articulación de esfuerzos entre actores sociales e instituciones estatales, tendientes a profundizar la descentralización desde las propias regiones. El documento busca configurar un Mapa de Actores Estratégicos, así como una cartografía de las principales dinámicas de articulación que se manifiestan en las regiones de Arica Parinacota, Coquimbo y Los Lagos. El documento forma parte del Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”, llevado a cabo por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos por encargo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE).<sup>1</sup>

En primer término es necesario analizar las características y dinámica de relaciones de los principales actores sociales que intervienen en el ámbito regional, especialmente aquellas que inciden en su articulación interna así como con las instituciones estatales para llevar adelante iniciativas de descentralización.

En particular se analizará a) la estructuración y características de algunos de los principales actores sociales regionales, su capacidad y experiencia de concertación entre sí y su mayor o menor orientación hacia lo público; b) las experiencias de articulación de actores sociales con el sector público (en diferentes niveles), las instancias y modalidades de participación institucional en las que están presentes y las capacidades y proyecciones de esas experiencias de articulación para impulsar procesos de descentralización y desarrollo de los territorios.

Para el primer objetivo el estudio utiliza información recopilada con una pauta de análisis común en tres regiones del país (Arica y Parinacota, Coquimbo y Los Lagos); dos estudios específicos así como información secundaria regionalizada disponible sobre actores sociales relevantes (gran empresa y sindicalismo). Para el segundo, junto a la información de las tres regiones, se toma como base una selección y análisis documental de 25 experiencias de articulación en Chile y América Latina; seis estudios de caso sobre experiencias recientes de articulación en diversas regiones; dos estudios sobre experiencias de articulación para el desarrollo de los territorios seleccionadas consideradas como “buenas prácticas” en la materia<sup>2</sup>, así como de material bibliográfico pertinente tanto de las regiones seleccionadas como de otras regiones en el país y en América Latina.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> El estudio se llevó a cabo entre 2008 y 2009. Algunos de sus resultados pueden revisarse en [http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID\\_SECCION=21&ID\\_CONTENIDO=130](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/despliegue.php?ID_SECCION=21&ID_CONTENIDO=130)

<sup>2</sup> Se trata de análisis de una muestra de 120 experiencias de articulación seleccionadas en 2009 por el Sistema de Gestión del Conocimiento sobre Buenas Prácticas en el Desarrollo de los Territorios – Territorio Chile. Más información en [www.territoriochile.cl](http://www.territoriochile.cl)

<sup>3</sup> La totalidad de los resultados del Estudio se encuentra recopilados en el Anexo a este Informe Final (Disco Compacto),

## 1. Sociedad Civil y Articulación con el Estado para la Descentralización

### 1.1 Aproximación Conceptual: actores sociales y Estado

La sociedad no es un todo coherente y homogéneo, antes bien, está atravesada por diferentes proyectos políticos que buscan organizarla y conducirla y sólo se unifica en situaciones extraordinarias<sup>4</sup>. Tal como la sociedad civil es heterogénea, el Estado también lo es, en asuntos vinculados a su propia estructura. En lo que refiere a los niveles de organización del gobierno se registran evoluciones diferenciales de cada uno de ellos, especialmente por la transferencia de funciones a los niveles subnacionales. Esto refuerza la pluralidad de opciones y proyectos políticos dentro de la administración<sup>5</sup>. Pero también ocurre horizontalmente, al interior de las diferentes reparticiones de los poderes públicos. Si bien pueden identificarse paradigmas dominantes, también *“distintas instancias del Estado pueden establecer diferentes formas de relación con la sociedad civil, proceso que está vinculado directamente con los distintos tipos de proyectos políticos que una instancia u otra predominan”* (aún dentro de una misma coalición de gobierno) (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2006: 22).

Tanto desde las exigencias políticas de la gobernabilidad democrática, desde algunas de las iniciativas de reforma y modernización del Estado, como también desde la iniciativa de sectores de la propia sociedad civil, surge un sinnúmero de experiencias innovadoras de vinculación y articulación con diferentes propósitos. Dichas innovaciones resultan relevantes para orientar procesos de descentralización y democratización efectivos en el país y el continente ya que, como señala Avritzer (2002: 15), *“el problema de cómo crear instituciones estables está mucho menos relacionado con las reglas de competencia política y las formas del sistema político y mucho más con la relación pública posible entre estado y sociedad”*. Estas iniciativas de “nueva relación” no están obedeciendo siempre a un diseño coherente impuesto “desde arriba”, como muestran, por ejemplo, los enfoques diferentes, y hasta contrapuestos, de los esfuerzos descentralizadores y los diferentes significados de la noción de participación, según quien la emplee. Es necesario prestar atención a las iniciativas parciales, a menudo fragmentadas y de impacto limitado, para determinar allí las nuevas tendencias, que pueden convertirse en políticas de mayor alcance.

Se está configurando una sociedad civil dinámica y plural que, desde diversas ubicaciones, actúa de modo más o menos organizado en torno a estos asuntos, replanteando los vínculos entre el Estado y la sociedad, la forma institucional de la acción pública y el modo como se decide, planifica y actúa en diversos ámbitos de nuestras sociedades<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Debe reservarse para el concepto de sociedad civil el rasgo distintivo de una esfera de acción no regulada por los mecanismos políticos y administrativos, ni por el dinero, como ocurre con el Estado y el mercado. De allí su potencial como espacio deliberativo y sus posibilidades de influir sobre las otras esferas, sin confundirse con las mismas.

<sup>5</sup> Así ocurrió por ejemplo en el distrito federal de México, las ciudades de Montevideo (Uruguay) y Bogotá (Colombia) y durante las múltiples administraciones del Partido de los Trabajadores en Brasil, desde mediados de los años noventa.

<sup>6</sup> El horizonte de la acción innovadora de la sociedad civil no se limita a un grado mayor de pluralismo en la sociedad. Aborda con su acción concreta la construcción de alternativas de subsistencia y desarrollo de los sectores desfavorecidos de la sociedad, ensaya propuestas de democratización local, de creación cultural, actúa en defensa y promoción de los derechos humanos, entre otras iniciativas.

Los esfuerzos de la sociedad civil, si quieren ser sostenibles, requieren entre otros aspectos superar un vínculo con el Estado que se limita a relaciones meramente funcionales y puntuales y a un accionar privatista, que no apunta a fortalecer el espacio público institucional. Ya sea que se hable del acercamiento del Estado al ciudadano, o de éste al Estado, dicho acercamiento requiere de la construcción de estructuras interconectadas, producto de una redefinición innovadora de las relaciones recíprocas. Los esfuerzos de cambio e innovación en la gestión pública son necesarios además para fortalecer el papel del Estado en el desarrollo y superar las brechas sociales.<sup>7</sup> Los mismos suponen no sólo un impulso desde la cúspide de los gobiernos, las elites políticas y los actores con poder, sino también la integración de actores al juego democrático para definir las orientaciones de un desarrollo deseable y compartido, y afectar la definición de reglas, normas y recursos que están en transformación al adecuarse los roles del Estado, así como su expresión en los niveles subnacionales.

Las reformas en general nacen “desde arriba”, de la cúspide de las jerarquías sociales y políticas, y expresan las grandes orientaciones que predominan entre los actores con poder en la arena social. Desde abajo, en el espacio social, los actores de la sociedad civil, en ocasiones logran desarrollar las fortalezas y competencias, la capacidad propositiva, de demanda, diálogo y movilización capaces de interpelar los procesos en curso, dando origen a interfaces que generan nuevos arreglos institucionales en las políticas públicas.

En estas últimas, los actores sociales buscan aumentar los márgenes de equidad definidos y estandarizados nacionalmente y hacer las políticas más pertinentes a las realidades y culturas de las poblaciones usuarias, dando lugar a nuevas instituciones, es decir, normas, reglas y recursos que expresan los intereses de poblaciones excluidas, marginadas o ignoradas en los procesos macrosociales de transformación. En general, los procesos de innovación en la gestión local ocurren en el marco de una globalización e internacionalización que cambia la faz de los territorios, estableciendo condiciones que los sitúan como ganadores o perdedores en la estructura de oportunidades.<sup>8</sup> Pero también, “desde abajo” surgen demandas de autonomía para la definición de opciones propias de desarrollo y se buscan nuevas modalidades de relación con el Estado central para producir otro desarrollo. Esta “opción” encuentra numerosos nudos críticos, que abarcan tanto la heterogeneidad y fragmentación de la propia sociedad civil, como las dificultades de reconocer la necesidad de proyectos territoriales propios de desarrollo articulados por actores amplios, capaces de interacción no sólo entre sí, sino también con otras institucionales estatales centrales.

La mayoría de las experiencias locales innovadoras son territorialmente acotadas a espacios comunales, microlocales o de sectores específicos y responden a un patrón de

---

<sup>7</sup> Los enfoques emergentes van desde opciones más “gerenciales” y “centradas hacia el cliente” hasta las que definen la prestación de servicios públicos, a partir de la dimensión de la participación ciudadana y la *publicación*. Esta última aborda tanto la garantía de derechos en la provisión de los bienes y servicios públicos, como aspectos democratizadores que conllevan el fortalecimiento de las instituciones políticas y de control social. (Villoria en Bresser, 1996).

<sup>8</sup> En la mayor parte de los casos, la mera subordinación a las tendencias dominantes —el mentado “insertarse en la globalización” — ofrece posibilidades mínimas para la participación local y normalmente se limita a facilitar las condiciones para hacer posible la inversión externa (destrabar procedimientos, proveer la mano de obra, legitimar políticamente), comprometiendo severamente las opciones de desarrollo sustentable.

acciones fragmentado y parcelado. Así, su impacto queda circunscrito normalmente a reacomodos institucionales de pequeña escala en la gestión pública local, sin afectar la hegemonía en las orientaciones de los procesos más generales de desarrollo o de reforma del Estado. A pesar de lo anterior, es posible destacar algunos casos cuya escala de desarrollo resulta interesante de analizar por su relevancia para dialogar con estos procesos más generales. Se trata de prácticas que pueden contribuir como base empírica a la necesaria consideración de las dimensiones de identidad y territorio en los procesos de reforma del Estado, si se integran sus lecciones y aprendizajes.

La intervención en el espacio público que realizan las organizaciones de la sociedad civil difiere de la impulsada por el Estado no sólo por las capacidades y habilidades de gestión y/o intervención requeridas y los recursos involucrados, sino que la mayor diferencia estriba en la dirección que tiene la relación en cada caso. Si bien en ambos casos los actores de un sector deben legitimarse frente al otro, y generar confianzas y marcos orientadores comunes, la acción que realizan es claramente distinta.

Las organizaciones civiles buscan por un lado acceder a la estructura estatal, ya sea incidiendo en su quehacer, colocando temas, propuestas y formas de trabajo (en el desarrollo y puesta en vigor de políticas públicas) y, por otro, custodiar la acción de ésta. Al mismo tiempo, estas experiencias buscan incidir sobre lo público no estatal, vale decir, sobre aquel espacio de comunicación donde se nutre la opinión pública, se colocan temas que adquieren un creciente interés público y común a muchos sectores de la sociedad.

En el caso de los organismos públicos, el movimiento es a abrirse hacia las opiniones y propuestas de la ciudadanía organizada, creación de mecanismos e instrumentos que posibiliten un diálogo sostenido entre ambos, con incidencia en readecuaciones en la gestión y al involucramiento de los ciudadanos en forma responsable en los asuntos públicos.

## 1.2 Consideraciones sobre la constitución de actores y las transformaciones sociales en Chile

El uso extendido de los términos “sociedad civil” o “estado” –tal como ocurre con “capital social”- tiene el riesgo de reificar conceptos más allá de su existencia empírica, como si existiera una entidad esencial de cada uno, que se manifestara de diversas maneras en cada contexto. La realidad es que cada sociedad se configura de diversos modos, de tal manera que el estado o la sociedad civil que allí existen no son una variante de esencialidad alguna, sino las formas de denominar el proceso histórico específico. En el caso de la sociedad civil chilena destaca su constante vinculación e interrelación subordinada con un estado fuerte a través de la mediación del sistema político. Tal fue la importancia de esos vínculos durante el siglo XX que la transición democrática, que trajo de vuelta la política, no ha logrado rearticularlos. Es que tanto la sociedad civil como sobre todo el estado fueron transformados radicalmente durante el período dictatorial. Históricamente –durante el período 1925 – 1973- las relaciones entre sociedad civil y estado estuvieron marcadas por el modelo de desarrollo “hacia dentro”, la existencia de movimientos sociales nacionales y vertientes ideológicas expresadas en el sistema político, que canalizaban los intereses de los actores representados en el el “Estado de compromiso” (Garretón, 2000; Delamaza, 2005). Pero las tendencias actuales son de fragmentación y autonomización parcial de la sociedad

civil; la demanda de descentralización se extiende y fortalece desde diferentes ámbitos y se desarrollan nuevos instrumentos de mediación que surgen de las políticas sociales llevadas a cabo por los gobiernos posteriores al 90.

El bajo perfil de los movimientos sociales y la desarticulación social, son también expresiones de la transformación socioeconómica, que es el marco estructural del proceso. De un período de ajuste estructural en los ochenta, en el que se implantó un modelo neoliberal excluyente y concentrador, se transita a un período de crecimiento sustentado en el mismo modelo, al que se adiciona una fuerte acción social del estado encaminada a paliar las consecuencias más agudas de su operación. El crecimiento se ha traducido en un aumento sostenido de los ingresos de las personas (salarios medios, salario mínimo y prestaciones sociales) y, más intensamente, de su capacidad de consumo (apoyada también en el aumento de las horas de trabajo y en el endeudamiento). Durante casi dos décadas se ha mantenido el dinamismo de un modelo que aumenta la disponibilidad global de recursos pero crea oportunidades inequitativas y profundiza la desintegración social.

En general la desarticulación social no se ha convertido en movilizaciones colectivas, ni en demandas políticas, sino que se ha expresado principalmente como temor e inseguridad, desafiliación política y debilitamiento de los lazos colectivos y comunitarios. Es decir ha habido un cambio en las bases mismas de la sociabilidad, marcada por la retracción a los espacios privados e íntimos, la desconfianza hacia “los otros” y la falta de proyectos compartidos. El Informe de Desarrollo Humano en Chile de 1998 enfatiza en el deterioro del vínculo social. Mientras los chilenos “*no sólo reproducen, sino legitiman prácticamente el orden establecido*”, al parecer ello no basta para “*dar forma al ‘capital social’ necesario*”. Los datos presentados muestran una *sociabilidad débil en Chile. Se ha podido constatar un alto grado de desconfianza, una asociatividad precaria, una creciente instrumentalización de las relaciones sociales e incluso cierto debilitamiento de la cohesión intergeneracional de la familia*” (PNUD, 1998: 216).<sup>9</sup>

Los antecedentes presentados permiten caracterizar el marco de desenvolvimiento de la sociedad civil chilena: mayores niveles de inclusión socioeconómica a través del consumo, pero mantención y profundización de inequidad social, debilitamiento de los mecanismos de integración interna de los grupos sociales e incertidumbre frente al futuro. Todo ello dentro de un esquema político que no estimula la participación y se vuelve crecientemente elitista.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> El mencionado Informe del PNUD explora en el hecho de que “*la falta de complementariedad entre modernización y subjetividad, y las dificultades para asumirla socialmente, parecen ser las principales razones de la inseguridad objetiva y subjetiva en Chile. El Chile actual se caracteriza por un desacople de ambos procesos que, a falta de mediaciones, distorsiona tanto el despliegue de la subjetividad como la sustentabilidad de la modernización. Todo ello puede afectar, incluso, a la convivencia democrática*” (Ibid.: 29).

<sup>10</sup> Esta situación ha experimentado algunos cambios a partir de 2005 en adelante: en 2006 se producen las primeras manifestaciones masivas de descontento social (estudiantes secundarios) y al año siguiente emergen manifestaciones de un nuevo sindicalismo que organiza a la fracción “subcontratada” o “precaria” de los rubros exportadores (cobre, forestales, salmonicultura); la política social se orienta hacia un sistema de protección social (salud, cuidado infantil, adultos mayores, reforma provisional) y se dictan medidas de mayor regulación laboral y de la actividad económica, sin poner en duda, sin embargo, las bases de sustentación sociales y económicas prevalecientes.

De acuerdo a los antecedentes presentados, formulamos la siguiente hipótesis relativa a la constitución de actores de la sociedad civil regional, La conformación de la sociedad civil organizada –es decir el tamaño de las organizaciones, su diversidad interna, densidad y grado de estructuración en movimientos- depende de la intensidad de la transformación socioeconómica y las características de los interfaces de relación construidos desde las políticas pública. Contextos de fuerte privatización de las relaciones sociales y predominio de sistemas de financiamiento estatal focalizados y orientados al ámbito microlocal, producen una estructuración tipo “archipiélago”: se multiplican y diversifican las organizaciones pero no se estructuran movimientos sociales fuertes. Buscaremos comprobar la plausibilidad de esta hipótesis general con los datos obtenidos en las tres regiones seleccionadas para el estudio.

## 2. Las sociedades civiles de tres regiones de Chile

### 2.1 Antecedentes regionales relevantes para el estudio de la sociedad civil

Las regiones de referencia que abarca el estudio son muy diferentes entre sí. Mientras Los Lagos y Coquimbo son regiones intermedias en términos de población –vale decir sobre 500 mil habitantes pero menos de 1 millón- Arica-Parinacota pertenece claramente a las más pequeñas, no alcanzando los 200 mil habitantes.<sup>11</sup>

**Tabla N° 1**  
**Comparación de Población Regional**

N°	Región	Habitantes
1	Metropolitana	6.061.185
2	Bíobío	1.861.562
3	Valparaíso	1.539.852
4	Maule	908.097
5	La Araucanía	869.535
6	O'Higgins	780.627
7	Los Lagos	716.739
8	Coquimbo	603.210
9	Antofagasta	493.984
10	Los Ríos	356.396
11	Atacama	254.336
12	Tarapacá	238.950
13	Arica y Parinacota	189.644
14	Magallanes	150.826
15	Aysén	91.492
Total País		15.116.435

Fuente: Censo 2002

Al mismo tiempo también difieren en la estructura interna y características de su población. Arica-Parinacota es una región en la cual la población está totalmente

<sup>11</sup> La Región de Arica-Parinacota nació como escisión de la antigua Región de Tarapacá en 2008; la actual Región de Los Lagos conserva el nombre de la antigua, pero perdió dos provincias que conforman hoy la Región de Los Ríos. Cuando no existe disponibilidad de datos actualizados y regionalizados según la situación actual, utilizaremos como *proxy* los datos disponibles para las antiguas regiones de Tarapacá y Los Lagos.



concentrada en la ciudad capital. Es así que la comuna de Arica concentra el 97,7% de la población regional. Adicionalmente se considera que la población regional estaría disminuyendo, proyectándose para 2006 un total de 177.648 habitantes.<sup>12</sup>

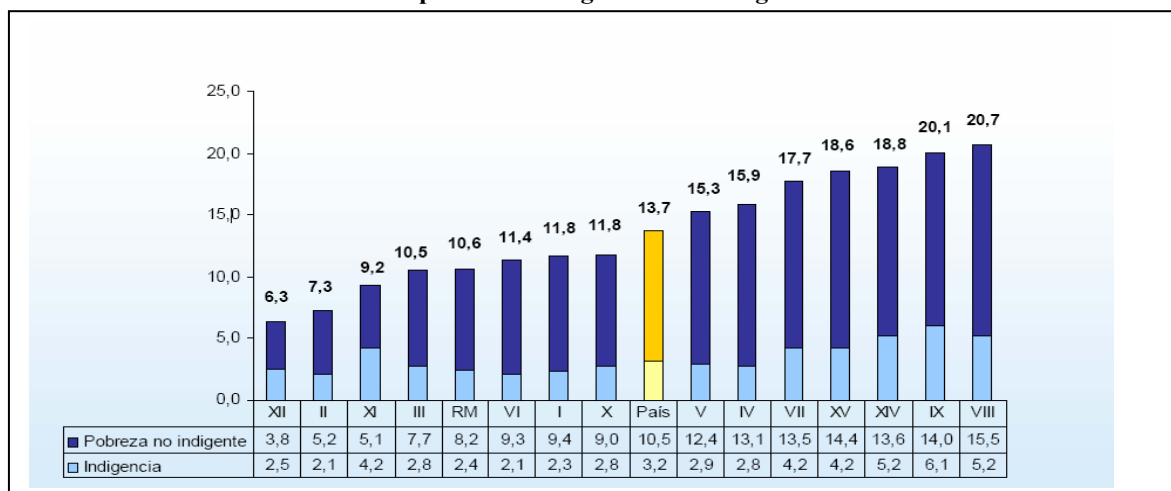
En el caso de Los Lagos, aunque su población urbana tendió a crecer más aceleradamente (especialmente en Puerto Montt, Puerto Varas, Quellón y Dalcahue), la distribución entre el ámbito rural y urbano resulta mucho más equilibrada que en el caso anterior. Mientras la población urbana llega al 68,1%, la rural alcanza 31,9%, muy por sobre la media nacional (13,4%). Otra particularidad de la región es el hecho de que las dos provincias situadas “en el continente” (Osorno y Llanquihue) concentran el 75,8% de la población regional. Sólo un cuarto de la población habita en Chiloé y Palena, cuyos índices de ruralidad son aún mucho mayores: 44% y 60% respectivamente, lo que indica una fragmentación interna de esta región.

Coquimbo ocupa un lugar intermedio en términos de ruralidad, pues el 79,4% habita en localidades urbanas, lo cual igualmente la sitúa por sobre la media nacional de población rural. La población también se encuentra concentrada, en este caso en la provincia de Elqui, donde habita el 63,4% de la población regional (con un 11% de ruralidad en la provincia). Es la región que presenta mayor tasa de migración positiva neta en el país en el Censo de 2002.

La población indígena es mayor en Arica-Parinacota, alcanzando un 22,2%, en Los Lagos un 8,6% y en Coquimbo apenas un 1,8% de la población regional. En las dos primeras se trata de población agrupada en diversas organizaciones y comunidades.

En cuanto a los datos básicos de la situación socioeconómica mencionemos que la actual región de Los Lagos es la que presenta una mejor situación, pues en ella la pobreza de ingreso es menor que la media nacional (13,7% según la CASEN 2006), llegando a 11,8%. Refuerza este dato el hecho que la región ha experimentado una disminución drástica desde el 21,8% registrado en 2003. Coquimbo se ubica por sobre la media con un 15,9% y Arica-Parinacota alcanza un 18,8% de pobreza de ingreso.

**Gráfico N° 1**  
**Situación de pobreza e indigencia en las regiones de Chile**



Fuente: Casen 2006

<sup>12</sup> CORDAP, con datos del INE y CASEN 2006.

## 2.2 Caracterización general de los actores regionales estratégicos

Los actores sociales nacionales más relevantes de la democracia pre 73 –empresariado nacional orientado al mercado interno, clases medias dependientes y movimientos populares organizados- han disminuido su importancia a raíz de las transformaciones socioeconómicas y el proceso político institucional. Ambas condiciones conducen a la mayor diversificación interna de dichos actores, en el marco de una desarticulación relativa de la sociedad civil, surgiendo una multiplicidad de grupos, con mayor dispersión de demandas y diferentes grados de articulación con el sistema político. El estudio intentó caracterizar la situación y dinámica de los actores sociales en las regiones bajo estudio, de tal manera de contrastar con las hipótesis generales que sobre ellos existen.

### *a) Los empresarios como actores del territorio*

En relación a los empresarios, evidentemente que su importancia general se ha acrecentado en tanto actor social en el país, dada la privatización de un enorme conjunto de actividades, las cuales han quedado confiadas a la administración empresarial (no sólo actividades productivas, sino también una gama importante de servicios sociales antes en manos estatales, como la previsión, la salud y la educación). Pero al mismo tiempo también la estructura interna del empresariado ha variado significativamente.

Por una parte se ha incrementado la internacionalización en el doble sentido de aumento de la inversión extranjera en rubros claves (minería, energía, silvicultura, acuicultura, exportación frutícola, servicios básicos, telecomunicaciones) y de salida al exterior de los grandes grupos económicos chilenos y su orientación hacia el mercado externo. En segundo término se verifica la constitución de *holdings* empresariales que incursionan en diferentes rubros e integran sus empresas y estrategias empresariales y no se especializan como en el pasado. En términos del mercado interno se ha producido una tendencia a la fusión y compra de empresas que tiende a consolidar grandes grupos económicos comandados desde la capital, pero presentes en todas las regiones del país: la banca, el retail, los servicios de previsión y salud, las universidades, las distribuidoras de energía, las telecomunicaciones, entre otras.

En relación al empleo regional, en términos generales este es mayoritariamente provisto por la micro, pequeña y mediana empresa, que no necesariamente está articulada a las dinámicas señaladas anteriormente. También ocurre que en algunas regiones el sector público sigue siendo el principal empleador, por la vía de las empresas públicas (principalmente el cobre), los servicios (salud, educación), las fuerzas armadas y de orden y, en menor medida, la administración pública, aunque con cierta tendencia a crecer.

**Tabla N° 2**  
**Composición del Empleo Regional por Sectores en Tres Regiones\***

Región	Agricultura y Pesca	Minería	Industria	Construcción	Servicios
Tarapacá	8,79	2,59	12,31	7,52	68,79
Coquimbo	21,04	6,08	7,29	8,74	56,84
Los Lagos	23,93	0,05	15,83	5,68	54,61

\* Datos del INE, basado en datos para octubre-diciembre 2007. El sector servicios incluye electricidad, gas y agua, actividades comerciales, almacenamiento, transportes y comunicación, serv. financieros, serv. personales y sociales.

Fuente: OECD, 2009: 52

Al mismo tiempo la dinámica de las empresas en cada región ha sido también diferente, de tal modo que si comparamos su desempeño en términos de participación en la totalidad de las ventas en el país, podemos apreciar su evolución en el tiempo. Como se verá dos de nuestras tres regiones muestran disminución porcentual, mientras la tercera de ellas (Los Lagos) un pequeño incremento. A modo de comparación incluiremos la Región Metropolitana.

**Tabla N° 3**  
**Participación Relativa en las Ventas Promedio de las Empresas**  
**en Tres Regiones y la Región Metropolitana (%)**

Región	1998	2006	Promedio Participación 1998 - 2006	Promedio crecimiento anual ventas 1999 - 2006
Tarapacá	2,21	1,54	1,77	3,84
Coquimbo	1,30	0,96	0,83	4,53
Los Lagos	2,71	2,80	2,86	9,05
R. Metropolitana	74,93	76,13	75,56	8,82

Fuente: Benavente (2008)

Puede observarse con gran claridad la diferentes dinámicas regionales, donde la participación de la región de Los Lagos (antigua) crece muy moderadamente en el período, mientras las otras dos manifiestan un dinamismo negativo en términos relativos.<sup>13</sup>

Sin embargo, la estructura interna del mundo empresarial es extraordinariamente diferenciada, así como lo es también su impacto en la generación de empleo. Apenas el 21,4% de éste es generado por las grandes empresas (que representan el 1% del total de las empresas en el país).<sup>14</sup> Las medianas empresas -3% del total- representan el 23,2% del empleo. Mientras las pequeñas -17% del total- captan el 15% del empleo y las microempresas, ascienden al 79% del total y aportan con el 40,3% del empleo nacional.<sup>15</sup>

A partir de la sucinta descripción anterior acerca de la dinámica económica, podemos identificar provisoriamente distintos tipos de empresariado, atendiendo a su diferente vinculación con la dinámica de la descentralización:

- Grandes empresas, principalmente cadenas del retail y empresas de servicios (educación, salud, pensiones, servicios financieros y otros), orientadas al mercado interno y presentes en muchas regiones. Algunas son de propiedad nacional (retail y servicios de salud) mientras otras están internacionalizadas (AFP, bancos, algunas universidades). Tienen sus casas matrices en Santiago y la región es exclusivamente su lugar de realización, es decir todos los procesos estratégicos se ejecutan fuera de la región y conforme a un modelo de negocios uniforme. Son empresas relativamente intensivas en empleo, aunque

<sup>13</sup> A pesar de lo modesto de la cifra de crecimiento, podría decirse que sólo Los Lagos manifiesta una tendencia “descentralizadora” en términos de ventas del sector empresarial, lo cual, por cierto, no contrarresta el peso abrumador de la Región Metropolitana y su crecimiento mayor que el de las otras regiones.

<sup>14</sup> Para 2008 se calcula un total de 889.465 empresas en Chile. Se considera gran empresa aquella cuyas ventas superan las 100.000 UF anuales. [www.observatorioempresas.cl](http://www.observatorioempresas.cl)

<sup>15</sup> Fuente: [www.observatorioempresas.cl](http://www.observatorioempresas.cl) con datos provenientes del Servicio de Impuestos Internos 2007

mayormente de baja calificación –especialmente el retail- pues su plana ejecutiva radica en las casas matrices.

- Grandes empresas productivas, principalmente de recursos naturales, cuya producción está asociada a características de la región, con impacto significativo en el empleo y la economía regionales, pero cuyo mercado es internacional (gran minería, exportadores de fruta, empresas de celulosa, salmonicultores). En algunos casos, como la minera Los Pelambres en Coquimbo y la salmonicultura en Los Lagos, son empresas dominantes en cuanto al PIB regional y, en el último de los casos, lo son también en la generación de empleo, tanto directo como indirecto.<sup>16</sup>

- Empresas de menor tamaño asociadas a las anteriores: subcontratistas de la gran minería, productores frutícolas, empresas de servicios a las faenas productivas para la silvo-agricultura de exportación. También de gran impacto en el empleo y la economía regionales y su propiedad está también normalmente en manos regionales.

- Empresas medianas y pequeñas orientadas al mercado interno regional o interregional (comercio, turismo, producción local, servicios)

- Microempresarios y producción independiente, orientada al mercado local. En términos nacionales, este sector genera alrededor del 40% del empleo, aunque en términos de producción su aporte es muchísimo menor y sus remuneraciones son bajas.

En términos de la clasificación económica usual, podemos determinar la siguiente distribución regional de las empresas según su volumen de ventas en las regiones bajo estudio para el año 2007.

**Tabla N° 4**  
**Distribución de Empresas por Región clasificadas por Ventas - 2007**

Región	Gran Empresa		Mediana Emp.		Pequeña Emp.		Micro Empresa	
	%	N° emp.*	%	N° emp.*	%	N° emp.*	%	N° emp.*
Arica-Parinacota	0	--	1	267	2	3.024	2	14.053
Coquimbo	1	89	2	534	3	4.536	4	28.107
Los Lagos	3	267	4	1.068	5	7.560	5	35.133
Metropolitana	81	7.201	61	16.276	49	74.092	37	259.990

\* Se trata de un número aproximado de empresas por región, calculado a partir del porcentaje total de empresas por tamaño y la distribución porcentual por región.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Economía (2009) [www.observatorioempresas.cl](http://www.observatorioempresas.cl)

Como puede apreciarse con claridad, la distribución de las empresas según su tamaño relativo en cuanto a ventas está relacionada con la centralización del país. Mientras la Región Metropolitana concentra la abrumadora mayoría de las grandes empresas (81%), esa concentración va disminuyendo según el tamaño de la empresa hasta el 37% en el caso de las micro empresas. En cuanto a las regiones bajo estudio, se evidencia la debilidad empresarial de Arica-Parinacota, que no cuenta con grandes empresas en su territorio y concentra su actividad empresarial en las empresas micro y pequeñas. Por cierto, ese perfil mayoritario de las empresas de menor tamaño se repite en todas las regiones, pero con diferente intensidad. En la región de Arica-Parinacota las pequeñas se acercan al promedio nacional (17%) mientras lo superan en el nivel micro y apenas se acercan a la mitad del promedio nacional en las medianas (1,5%).

<sup>16</sup> Ver más adelante las principales diferencias que pueden advertirse en términos de consecuencias para el desarrollo regional entre los principales rubros exportadores.

En el caso de Coquimbo el fenómeno es de mayor concentración aún en la micro empresa, llegando a un 85%, mientras que está por debajo del promedio entre las pequeñas empresas (14%) y muy por debajo en las medianas y grandes. Finalmente en Los Lagos, la situación se atenúa. La región se atiene al promedio nacional en micro y pequeñas empresas y está por debajo de éste en medianas (2,4%) y grandes (0,6%).<sup>17</sup>

De acuerdo a los datos presentados, se puede evidenciar la fragmentación y debilidad relativa del sector empresarial en las regiones estudiadas, comparativamente a la situación nacional. La dinámica económica lleva a la concentración en empresas grandes y éstas se ubican principalmente en la Región Metropolitana. La pregunta entonces se traslada principalmente a las capacidades y dinámicas de concertación en las que participa el empresariado local y regional, centrado en los estratos más pequeños.<sup>18</sup> Pero lo anterior no significa que desaparezcan completamente las grandes empresas del escenario regional. Por el peso relativo de algunas de estas en la región, especialmente en los rubros extractivos y de explotación de recursos naturales, su actuación es relevante en términos de empleo, de conflictos ambientales y de influencia en la región en general.

Ya sabemos que la gran empresa prácticamente no está presente en Arica-Parinacota. Para Coquimbo, no contamos con estudios específicos, que deberán hacerse en el futuro, sobre la minera Los Pelambres, que sin duda cumple con este perfil. Se trata de un mineral de propiedad de uno de los principales grupos económicos del país (el grupo Luksic), de propiedad fuertemente integrada al sector financiero y de servicios, por lo tanto de gran autonomía y capacidad de inversión. Por la configuración geográfica de la región y el país, su faena se prolonga desde la cordillera a la costa, hacia el puerto de Los Vilos. Sin embargo, como el transporte de mineral se realiza por un ducto y se embarca directamente, en realidad su impacto en empleo y encadenamiento productivo es relativamente bajo. Es interesante constatar, sin embargo, que dicha empresa se ha proyectado más allá de su actividad extractiva creando en 2002 la Fundación Pelambres, que actúa prioritariamente en la provincia del Choapa en ámbitos educativo, hídrico y de emprendimientos productivos, según la noción de “responsabilidad social” y “buena vecindad”, propio de las empresas mineras que permanecen por largo tiempo en un mismo lugar. Al mismo tiempo los Luksic han invertido en la zona en el rubro agrícola y turístico, específicamente en el Valle del Elqui (Monte grande y Pisco Elqui), lo que les proporciona una presencia regional en un ámbito de alta valoración tanto para la autoridad como para sus habitantes. Más adelante nos referiremos a dinámicas de conflicto ambiental en las cuales se ha visto envuelta esta empresa y que resultan reveladores de la “dinámica de actores” que se produce en una situación como esta.

Para el caso de Los Lagos, lo que se requiere es la caracterización más precisa de un sector productivo, la salmonicultura, que se concentra fuertemente en dos provincias de

---

<sup>17</sup> Los datos mencionados tienen gran importancia en cuanto a la dinámica de crecimiento regional y de centralización del país, por cuanto en el período 1998 – 2006 sólo las grandes empresas han aumentado su participación en el total de las ventas, de un 74,7% a un 83,7%. Todos los demás estratos han disminuido su participación en las ventas totales: la mediana empresa pasó de 10,4% a 7,0%; la pequeña de 11,1% a 7% y la micro empresa redujo su ya exiguo 3,8% de participación a un 2,3%. (Ministerio de Economía, 2009b)

<sup>18</sup> De hecho la micro empresa no fue considerada como un actor empresarial propiamente tal en el estudio, habida cuenta que un porcentaje muy significativo de ésta es en realidad trabajo independiente y producción de subsistencia y es un sector débilmente organizado como tal.

la región (Llanquihue y Chiloé). Los datos consultados no son muy precisos, pero todos indican la importancia regional de la industria. En términos de empleo se señalan 45 mil entre directos e indirectos (Santibáñez y Barra, 2008: 592); mientras otras fuentes mencionan 70 mil a nivel nacional (Katz y Contreras, 2009: 16), estimándose que un 84% de la producción se originó en Los Lagos (Datos de SalmonChile para 2004, citados por Santibáñez y Barra, 2008: 593). El sector acuícola genera el 80% de las exportaciones de la región (Id.: 592). Por cierto un estudio de esa naturaleza sobrepasa los objetivos de esta investigación, pero aún así debe considerarse como un actor cuya influencia está presente cotidianamente, a partir de su importancia en el empleo y en la economía provincial y regional.<sup>19</sup>

Al estudiar la dinámica de concertación producida en torno al Plan Chiloé, veremos, sin embargo, que ese actor no estuvo involucrado directamente y que el Plan se configura en acuerdo entre el sector público y las demandas locales / municipales, sin mayor presencia del sector privado empresarial (Montecinos, 2009). Pero en cambio, en la definición de la política nacional de acuicultura, el gremio fue partícipe y obtuvo la inclusión de la mayoría de sus demandas, mientras el gobierno y los servicios regionales y comunales estuvieron ausentes (Santibáñez y Barra, 2008). En términos asociativos, sin embargo, es interesante que por su radicación geográfica tan concentrada, la asociación que reúne a la industria –Salmon Chile- es sin duda un actor regional.

Si bien SalmonChile realiza acciones de vínculo con la comunidad, no es este un aspecto destacado de su imagen corporativa y la de la industria.<sup>20</sup> Revisando su sitio web sólo se encuentra una referencia al proyecto Educación – Empresa con liceos municipales, lanzado en el contexto de la crisis de empleo producida en 2008. Las presentaciones oficiales de la industria consultadas, hacen referencia al beneficio económico de la misma sobre el crecimiento del país y las regiones de Los Lagos y Aysén y los beneficios económicos en las llamadas “comunidades salmoneras” de la región. Es decir el impacto en empleo no calificado y disminución de la pobreza de ingreso (consecuencia directa del mayor empleo). (Infante, 2008; Departamento de Estudios SalmonChile, 2007). No figuran allí reportes relativos a responsabilidad social empresarial, referencias a certificaciones o informes externos acerca del desempeño social de la industria, creación de instituciones no lucrativas de desarrollo, ni alianzas estratégicas con actores sociales o estatales. Se incluye, en cambio, un estudio de percepción de la industria en comunas urbanas de la región de Los Lagos y Aysén. Dicho estudio indica un descenso en la percepción de que “la industria se preocupa por la comunidad” en relación a similar encuesta realizada en 2005. (Universidad de Los Lagos / SalmonChile, 2007) Un hecho ilustrativo que refuerza lo anterior se menciona en una investigación reciente, que señala que “*en las cuatro semanas de investigación en terreno, el equipo no constató ninguna iniciativa comunitaria en curso que contara con el auspicio de alguna empresa salmonera, a pesar de que sí se observaron eventos patrocinados por organismos públicos y empresas de otros sectores como el lechero y el forestal*” (Ramírez, et al., 2009: 20).

---

<sup>19</sup> En el caso de Chiloé Central (6 comunas) el impacto del sector “silvoagropecuario ampliado” en el empleo es del orden del 45%, con la única excepción de Castro donde alcanza a un tercio de la fuerza de trabajo comunal (Ramírez et al., 2009: 10).

<sup>20</sup> Durante 2007, en cambio, SalmonChile fue auspiciador oficial del Club de Deportes Puerto Montt.

## *b) Los actores laborales*

Los actores laborales han sufrido una importante transformación producto de los cambios acaecidos en la estructura económica, las relaciones laborales (condiciones de despido, trabajo temporal, subcontratación y tercerización de servicios) y la disminución del peso del Estado en la economía. Las tendencias generales son a la disminución de la tasa de sindicalización y el aumento del número de sindicatos, con la consecuente disminución de su tamaño.<sup>21</sup> En términos de su capacidad, se anota una baja tasa de negociación colectiva (por la normativa que rige la sindicalización) y una gran disparidad en cuanto a la afiliación sindical entre las diferentes ramas de la economía (así como entre hombres y mujeres). También influyen factores demográficos y otros asociados a la dinámica del mercado de trabajo, como la migración campo – ciudad (sobre todo hacia ciudades intermedias y el proceso de rur/urbanización), la lenta pero sostenida incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, la alta tasa de desempleo juvenil y la corta duración de los empleos en ese segmento (y más en general la corta duración de los empleos que se crean). Las consecuencias globales apuntan a un desgaste de la cohesión social (a pesar de la alta cobertura educacional, la ampliación de los servicios sociales y la disminución general de la pobreza de ingresos) e importantes grados de desarticulación de los actores sociales, especialmente en los sectores populares.

La diversificación del actor laboral ha producido diferenciaciones al interior de los trabajadores y sus organizaciones, algunas de las cuales son importantes de considerar para efectos de la dinámica regional y de la descentralización. Entre ellos podemos distinguir:

- Gremios nacionales del sector público con organizaciones nacionales y alta capacidad de movilización: empleados públicos, profesores, gremios de la salud;
- Sindicatos de grandes empresas del sector privado o público (nacional e internacionalmente articulado); algunos de los cuales están organizados en torno a la radicación de la faena (es el caso de CODELCO);
- Trabajadores/as vinculados al sector exportador, pero con condiciones con empleo precario (principalmente a través de sub contratistas y de contratos temporales), en algunos casos en procesos recientes de sindicalización en algunas regiones (es el caso de los sindicatos de las industrias del salmón);
- Sindicatos de empresas medianas y pequeñas con escaso poder de negociación;
- Trabajadores/as ligados al sector informal o a segmentos informales asociados a las cadenas productivas “formales” (subcontrato, autoempleo, trabajo temporal, contratos a destajo, comercio ambulante, etc.). Normalmente no están sindicalizados.

Examinemos en primer término algunos datos regionalizados relativos a la dinámica del movimiento sindical en los últimos años.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> El tamaño promedio de los sindicatos pasó de 68 socios en 1990, a 35 en 2007 (El Mercurio, 27.08.08)

<sup>22</sup> Sólo para 2008 se cuenta con datos agrupados según la nueva división regional, por lo que para los años anteriores utilizaremos las agrupaciones regionales antiguas.

**Tabla N° 5**  
**Cantidad de sindicatos activos por región, años 2002 a 2007**

Año	Región													Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	
<b>2002</b>	299	367	199	302	900	373	344	784	224	821	103	73	3.360	8.149
<b>2003</b>	340	402	221	341	965	404	378	865	246	926	110	86	3683	8.967
<b>2004</b>	325	447	224	360	986	432	409	920	270	959	123	93	3.868	9.416
<b>2005</b>	308	447	227	358	1.005	412	402	915	274	933	111	98	3.658	9.148
<b>2006</b>	326	456	236	356	1.033	414	419	948	282	939	117	101	3.797	9.424
<b>2007</b>	322	453	212	326	1.007	445	432	998	282	849	96	94	3.849	9.365

Fuente: Dirección del Trabajo (2009)

En la tabla se observa de manera clara un incremento del número de sindicatos activos entre 2002 y 2003, en todo el país así como en las regiones bajo estudio. Al mismo tiempo esa tendencia se revierte inmediatamente después en Tarapacá y se estabiliza en las otras dos regiones hasta 2006. Mientras tanto la tendencia general del país sigue siendo al aumento en el número de sindicatos. En 2007 disminuye el número de sindicatos activos en las tres regiones, al tiempo que ello ocurre también en otras regiones (II, III, V, XI, y XII). El fenómeno es más agudo en Los Lagos.

Pero más importante que la cantidad de sindicatos es la cantidad de trabajadoras y trabajadores afiliados a los mismos. Mientras en Los Lagos esta aumentó en un 25% en cinco años (a pesar de la disminución de 2007), mientras en Coquimbo disminuyó en un 7,3% y en Tarapacá se mantuvo estable. Así se evidencia en la siguiente tabla.

**Tabla N° 6**  
**Cantidad de trabajadores afiliados a sindicatos activos, por región, años 2002 a 2007**

Año	Región													Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	
<b>2002</b>	19.717	31.331	12.816	19.163	59.537	25.241	17.854	58.096	12.487	40.776	5.892	6.346	309.674	618.930
<b>2003</b>	21.102	36.010	12.781	19.845	65.083	26.919	18.611	63.403	13.959	48.537	6.183	6.725	330.349	669.507
<b>2004</b>	19.281	35.453	12.363	18.805	60.341	26.444	19.615	62.705	14.399	54.633	6.063	6.486	343.763	680.351
<b>2005</b>	19.229	36.579	13.021	19.756	62.970	32.185	17.516	61.894	14.094	49.502	5.785	6.906	336.931	676.368
<b>2006</b>	20.129	37.766	14.362	19.229	65.083	33.549	19.093	64.874	14.496	52.836	6.078	6.790	349.421	703.706
<b>2007</b>	20.060	52.931	13.184	17.774	63.526	31.468	20.069	67.278	15.334	50.024	5.521	5.987	361.450	724.606

Fuente: Dirección del Trabajo (2009)

Un dato que reafirma las tendencias anteriores es la comparación con los mayores niveles de sindicalización alcanzados previamente por las diferentes regiones. En todos los casos, asimismo como en el país en general, esto ocurrió en 1992, donde se alcanzó una cantidad similar de afiliados que en 2007. Durante este período, sin embargo el porcentaje de afiliados en cada región evolucionó de manera diferente en relación al total nacional.



**Tabla N° 7**  
**Cantidad y porcentaje de trabajadores afiliados a sindicatos activos, 1992 y 2007**

Región	Trabajadores Afiliados 1992		Trabajadores Afiliados 2007		Diferencia	
	N°	%	N°	%	N°	%
<b>Tarapacá</b>	23.575	3,3	20.060	2,8	-3.515	-0,5
<b>Coquimbo</b>	19.935	2,8	17.774	2,5	-2.161	-0,3
<b>Los Lagos (antigua)</b>	39.127	5,4	50.024	6,9*	10.897	1,5
<b>Total País</b>	724.065		724.606		541	

\* En la Región de Los Lagos el año de mayor afiliación sindical fue el 2004, donde se sobrepasó los 54 mil afiliados, representando un 8% del total nacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Dirección del Trabajo (2009).

De acuerdo a estos datos, se puede establecer una tendencia al debilitamiento de largo plazo en las dos regiones del norte, más agudo en el caso de Tarapacá. En contraste se observa un crecimiento del sindicalismo en Los Lagos, que a partir del 2002 tiende a superar los cincuenta mil trabajadores afiliados, incrementando su importancia dentro del movimiento sindical chileno, aunque su dinámica resulta irregular en el último quinquenio.

**Tabla N° 8**  
**Cantidad de sindicatos activos, población afiliada, tamaño promedio de los sindicatos, fuerza de trabajo y tasa de sindicalización. Tres Regiones 2008**

Región	Sindicatos Activos		Población Afiliada a Sindicatos Activos		Tamaño promedio de los sindicatos activos	Fuerza de Trabajo Ocupada con potencial de sindicalización*	Tasa de Sindicalización por Región (Pob. Afil. /F.Trab.)
	N°	%	N°	%			
<b>Arica-Parinacota</b>	106	1,1	6.409	0,8	61	64.163	10,0
<b>Coquimbo</b>	343	3,7	21.762	2,7	64	217.503	10,0
<b>Los Lagos</b>	663	7,1	33.841	4,2	51	275.785	12,3
<b>Total País</b>	9.340		801.251		86	5.782.781	13,9

\* Asalariados sector privado + Personal de Servicio + Trabajadores por cuenta propia

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección del Trabajo (2009)

La tabla anterior indica que tanto el tamaño promedio de los sindicatos como la tasa de sindicalización en las regiones consideradas son menores que el promedio nacional. En el caso de la región de Los Lagos, que ha aumentado su afiliación en términos absolutos y porcentuales durante los últimos años, aún está por debajo del promedio nacional y tiene como limitante adicional el hecho de que el tamaño promedio de los sindicatos es significativamente más pequeño que en las demás regiones, lo que de algún modo es un indicador de debilidad en un contexto general de fortalecimiento del sindicalismo durante 2008, tanto en el país como en la misma región.

Una última tabla relativa a la actividad económica nos muestra las agudas diferencias de estructura interna del sindicalismo entre las diferentes regiones bajo estudio.

**Tabla N° 9**  
**Trabajadores Afiliados a Sindicatos Activos**  
**por Rama de Actividad Económica – Tres Regiones 2008**

Rama de Actividad Económica	Arica Parinacota		Coquimbo		Los Lagos		Total País	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
<b>Agricultura</b>	836	13,0	3.474	16,0	12.803	37,8	65.541	8,2
<b>Minería</b>	122	1,9	2.330	10,7	0	0,0	39.910	5,0
<b>Industria</b>	809	12,6	1.072	4,9	8.233	24,3	118.336	14,8
<b>Elec., Gas y Agua</b>	99	1,5	192	0,9	324	1,0	9.342	1,2
<b>Construcción</b>	1.074	16,8	921	4,2	2.564	7,6	75.676	9,4
<b>Comercio</b>	1.349	21,0	5.884	27,0	3.951	11,7	156.615	19,5
<b>Transporte</b>	1.536	24,0	3.588	16,5	2.390	7,1	131.982	16,5
<b>Est. Financieros</b>	67	1,0	545	2,5	279	0,8	59.208	7,4
<b>Servicios Comunes</b>	544	8,5	3.756	17,3	3.297	9,7	144.641	18,1
<b>Total</b>	6.409	100,0	21.762	100,0	33.841	100,0	801.251	100,0

Fuente: Dirección Nacional del Trabajo (2009)

En Arica-Parinacota el perfil predominante está marcado por Transporte y Comercio, seguido por Construcción y Agricultura, todos los cuales se ubican por sobre el promedio nacional de dichas ramas. En Coquimbo predomina el sector comercio, que alcanza al 27,0%, muy por sobre el promedio, seguido por Servicios Comunes, Transporte y Agricultura. Este último también está por sobre el promedio nacional, consistentemente con la importancia del sector en la región. Finalmente en Los Lagos los sectores fuertes son Agricultura e Industria, muy por sobre las demás ramas.

### *c) Los actores territoriales*

Otra dimensión de la asociatividad regional la constituyen las organizaciones agrupadas en función de su propio territorio. La mayor parte de estas está regulada por la Ley de Juntas de Vecinos y Organizaciones Comunitarias, por lo que tienden a tener el alcance local que ésta privilegia. Este tipo de organizaciones –tanto territoriales como funcionales- son las que normalmente cooperan con los organismos públicos, principalmente municipios. Desarrollan proyectos con fondos públicos, bajo diversas fórmulas de cofinanciamiento y en unos pocos casos reciben subvenciones directas.

En términos de número, el panorama en las regiones estudiadas es el siguiente:

**Tabla N° 10**  
**Cantidad de Organizaciones Territoriales por Región**

N° de Organizaciones	Arica- Parinacota	Coquimbo	Los Lagos
Juntas de Vecinos	318	1.051 / 380**	534
Uniones Comunales y Agrupaciones de JV	8		34
Centros de Madres y organizaciones de mujeres		120**	
Organizaciones de Adultos Mayores	124	564/ 247**	160
Organizaciones Gremiales	265*	62****	37
Organizaciones Deportivas	101	147**	80
Organizaciones Juveniles	42	295 / 148**	54
Organizaciones productivas	36	27***	212****
Comunidades Agrícolas		179	
Organizaciones Indígenas	318		466
Otras		417**	

\* Incluye muchas organizaciones productivas que se constituyeron formalmente como asociaciones gremiales por motivos políticos (Tabilo y Gallardo, 2009: 23)

\*\*Comprende sólo comunas de Coquimbo, La Serena y Ovalle, las más pobladas de la región

\*\*\*Pequeños mineros y regantes

\*\*\*\* Pescadores artesanales

Fuente: Elaboración propia a partir de Informes Regionales Estudio Articulación y Actores para la Descentralización

El cuadro anterior refleja el predominio de las Juntas de Vecinos como organización territorial formalizada en gran parte de las comunas del país. Su base son las Unidades Vecinales, definidas por la autoridad municipal, permitiendo la ley la constitución de varias Juntas de Vecinos en una misma Unidad Vecinal. La magnitud numérica de las Juntas de Vecinos no significa nada en términos de su vigencia efectiva y su capacidad de actuación en el nivel local. En general los pocos estudios sobre el tema indican una mayor predominancia numérica de este tipo de organizaciones en los contextos rurales tradicionales, por sobre los urbanos o rurales sometidos a mayores transformaciones socio económicas y migración (PNUD, 2000). Un factor que opera a su favor es que normalmente son las organizaciones reconocidas por el municipio, lo cual les otorga ventajas comparativas respecto de otras organizaciones funcionales de la comunidad.

Sin embargo, desde el punto de vista de la concertación con fines de descentralización, el papel de las Juntas de Vecinos es extraordinariamente limitado. En términos de su alcance territorial, su labor se limita al barrio o a la Unidad Vecinal, un recorte del territorio comunal (no siempre definido de modo muy coherente). En cuanto a sus funciones, normalmente están orientadas a la obtención de adelantos en infraestructura local o pequeños beneficios comunitarios (e incluso individuales en casos de emergencia y otros). Sin embargo carece de atribuciones específicas en cuanto a incidir sobre las orientaciones del gobierno local, aún en el territorio de su actuación. De tal modo que su gestión se limita a proponer y solicitar, sin tener instrumentos de incidencia concreta sobre los temas de su interés. Desde el punto de vista de su gestión organizativa, muchas Juntas de Vecinos carecen de vida interna permanente, siendo frecuente la baja renovación de dirigentes, así como la escasa participación de los vecinos y vecinas en la marcha de la organización. Por último, ha contribuido a debilitar el rol de las Juntas de Vecinos el que algunos programas sociales –como es el caso del Programa Quiero Mi Barrio- han conformado estructuras *ad hoc* (Consejos de Adelanto o Desarrollo) vinculadas a recursos financieros e institucionales de gran importancia en los sectores populares. Ello margina a las Juntas de Vecinos de aquello que está siendo de interés de los habitantes y produce divisiones internas en la comunidad.

A pesar de lo anterior, existen experiencias en las cuales las Juntas de Vecinos han cobrado un rol relevante frente a problemas de las comunidades, renovando sus liderazgos, desarrollando nuevas capacidades y líneas de acción. Es el caso de la localidad de Pichasca en la comuna de Río Hurtado en Coquimbo donde se ha llevado adelante proyectos de desarrollo sustentable (Pezo, 2009) y la de la Población Los Laureles en el conflicto del plomo en Arica, al menos en alguna de sus etapas (Arriagada, 2009). Pero ellas son aún excepcionales como proyección de estas organizaciones.

En el caso de otras organizaciones comunitarias como las de adultos mayores, jóvenes, deportivas y otras asociadas a intereses específicos, estas cumplen su rol en el espacio barrial y comunitario, sin mayores proyecciones en el ámbito regional. Esto sucede por la falta de organizaciones intermediarias (coordinadoras zonales o regionales; movimientos de mayor amplitud que los agrupen, etc.), por la escasez de medios institucionales y recursos humanos y financieros, así como por la dependencia que muchas de ellas tienen respecto de los fondos públicos (es el caso de los adultos mayores, por ejemplo). Estos fondos y programas privilegian el nivel de la pequeña localidad y el rol de las organizaciones como cooperadoras y cofinanciadoras de programas gubernamentales. En otros casos (fondos concursables) proveen financiamiento para actividades expresivas (paseos, celebraciones) o de esparcimiento. (Delamaza, 2005)

Un rol de mayor importancia –aunque su número es menor- parecen cumplir en las regiones las organizaciones de tipo productivo y gremial, en la medida que se plantean objetivos de desarrollo ligados a rubros productivos o actividades profesionales y que su alcance eventualmente es algo mayor. Por cierto aquí la realidad es muy diversa y no puede generalizarse al respecto. Entre las organizaciones tenemos las asociaciones gremiales, organizaciones locales de pequeños productores, de pescadores artesanales, campesinas, de pequeños mineros, Comunidades Agrícolas y organizaciones de pequeños empresarios

Algunas de ellas (turismo, asociaciones campesinas, de pescadores artesanales) participan en iniciativas de desarrollo de cuencas o territorios integrados, como ocurre en el caso del programa Chile Emprende y la Mesa de Desarrollo Rural en Coquimbo y las Mesas y Consejos ligados a la pesca artesanal (ver más adelante). En todos estos casos el nivel de asociatividad rebasa el ámbito local, para constituir federaciones, consejos regionales o provinciales u otras formas asociativas que favorecen este rol de interlocución con la política pública. Las limitaciones, como se verá, se ubican en la falta de mecanismos institucionalizados de participación que garanticen el rol jugado y equilibren la acción de la sociedad civil en relación al Estado. También la carencia de recursos profesionales al servicio de las organizaciones y de financiamiento estable para su desarrollo. Estos dos últimos rasgos las hacen muy dependientes de la autoridad o, eventualmente, de la cooperación internacional o las ONG, cuando estas existen. Sólo las asociaciones gremiales del empresariado local cuentan con mayores recursos para realizar su trabajo.

Similar es la situación detectada para las organizaciones indígenas, si bien la ley indígena tiene bastantes limitaciones al respecto. Entre ellas: limitar la organización al nivel de la comunidad indígena, inhibiendo asociatividad de segundo y tercer nivel; limitación en cuanto a las funciones productivas y de comercialización que pueden

ejercer las organizaciones (que es una de las motivaciones principales para constituir las) (Toledo, 2001); homogeneización organizacional según el modelo de comunidad indígena mapuche, lo que la hace poco adecuada a la realidad de otros pueblos como los aymaras en la región de Arica-Parinacota (Venegas, 2000); exigencias de legalización que no siempre se avienen con la realidad sociocultural de las comunidades (Contesse y Delamaza, 2006). Pero a pesar de ello, diversos grupos indígenas han constituido organizaciones de hecho de cobertura territorial más amplia, que les permite contar con liderazgos legitimados e interlocución en el ámbito regional, como ocurre por ejemplo en el caso del Consejo de Caciques Huilliche y la Federación de Comunidades Huilliche en Chiloé. La existencia de Areas de Desarrollo Indígena, programas de apoyo específico como Orígenes y organismos sectoriales como CONADI, amplían esta posibilidad, aunque siempre sin contar con estructuras institucionalizadas de participación.<sup>23</sup> Luego de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, este problema debiese resolverse, por la consagración del derecho a consulta de los pueblos indígenas en una serie de asuntos que les conciernen (inversiones, planes de desarrollo) así como la provisión de servicios y bienes culturales que potenciarán sus posibilidades de participación.

En Coquimbo es relevante señalar la presencia de dos realidades organizacionales específicas del sector rural: las asociaciones de pequeños mineros y los sindicatos de pirquineros y las Comunidades Agrícolas. Las vinculadas al sector minero mantienen vínculos con la Empresa Nacional de Minería, especialmente para tratar temas relativos a la gran fluctuación de precios y altos costos de este tipo de actividad, en relación a la gran minería. En el caso de las Comunidades Agrícolas, se trata de una figura jurídica particular de la región, que alude a una modalidad de tenencia colectiva de la tierra. Dichas comunidades se asocian territorialmente y se vinculan con el Instituto de Desarrollo Agropecuario en la región.

#### *d) Actores de intermediación y otros actores del territorio*

La descripción cuantitativa de los actores organizados resulta de utilidad comparativa, pero no indica sino de manera aproximada la capacidad de acción de las organizaciones y dice poco sobre su calidad de “actor” o “agente regional”.<sup>24</sup> Es en la acción colectiva, así como en la negociación y el conflicto regionales donde pueden observarse dichos rasgos. Como modo de aproximarnos a ese aspecto consideraremos dos dimensiones: la existencia y actividad de organizaciones de intermediación de intereses sociales y la calidad de actor o agente regional. La intermediación puede realizarse a través de organizaciones formales de segundo grado (que asocian a organismos locales en base a algún criterio) o bien a través de organizaciones que cumplen ese papel por los recursos con los que cuentan, su impacto en la generación de opinión pública regional, su acceso a decisiones, su vínculo a redes extrarregionales, entre otras razones. Vale decir que la

---

<sup>23</sup> La CONADI cuenta con consejeros elegidos por las diversas etnias y pueblos indígenas. Sin embargo el modelo organizacional ha dado lugar a múltiples conflictos internos y no ha funcionado adecuadamente. (Delamaza, 2005; Foerster et al., 2009)

<sup>24</sup> La distinción entre actor y agente regional sirve -de acuerdo a la conceptualización del CEDER- para distinguir entre quien es capaz de nuclear y representar, siendo reconocido como tal en el espacio regional (actor regional) y quien logra “incidir permanentemente en la definición de políticas públicas de carácter regional y/o se vincula directamente con la toma de decisiones, regional o nacional” (Informe Regional Los Lagos, 2009: 30). Este último es considerado un agente regional lo cual, como se observa, no depende sólo de las características del actor, sino de los modos de vinculación con las políticas públicas.

intermediación puede deberse tanto a la capacidad organizativa como a la capacidad política y simbólica de una determinada entidad.

En cuanto a la presencia de organizaciones de segundo grado, el perfil de las regiones estudiadas difiere sensiblemente, destacando una mayor fortaleza relativa de Coquimbo y Los Lagos y una correspondiente debilidad de Arica – Parinacota. Los actores más organizados en asociaciones formales de segundo grado son los de carácter productivo en todos los casos. Por una parte tenemos los empresarios de rubros regionales, organizados en Asociaciones Gremiales, como la leche y la carne en Los Lagos y la Asociación de Industriales en Coquimbo. Se trata de organizaciones autónomas, con reconocimiento regional y presencia pública. Están afiliadas a estructuras empresariales nacionales pero la particularidad de sus intereses sectoriales hace que tiendan a actuar con mayor autonomía y demandas propias en su relación con las autoridades. Su orientación es mayormente corporativa y restringida a la negociación de beneficios específicos para el sector productivo.

Por otra parte tenemos la asociatividad ligada a rubros productivos que en cierto modo es promovida o reconocida por la política sectorial, como es el caso de las organizaciones pesca artesanal (Coquimbo y Los Lagos) o las organizaciones campesinas en Coquimbo. En Los Lagos, por ejemplo, los pescadores artesanales cuentan con tres organizaciones de diferente tamaño y cobertura, pero que, en su conjunto agrupan a la mayor parte de los sindicatos y otras organizaciones del sector.<sup>25</sup> En el caso de las organizaciones campesinas, su acción unificada les ha permitido constituir el Consejo Regional Campesino, con presencia en la definición de políticas para el sector, como se verá más adelante (Ríos, 2009). Dependiendo de la fortaleza de las organizaciones y la amplitud de su interlocución con las agencias de política, se logra rebasar el aspecto meramente productivo, para incluir en temas de carácter social, comunitario, así como también demandas políticas de mayor alcance.

Los demás sectores organizados no muestran una pauta de asociación de segundo grado como las señaladas. Las organizaciones indígenas de Chiloé podrían ser una excepción parcial a esta afirmación, por cuanto cuentan con dos organizaciones “mayores”: el Consejo de Caciques Huilliche y la Federación de Comunidades Huilliche. Pero por una parte siguen líneas de acción relativamente diferenciadas y, por otra, por las limitaciones de la ley indígena, su reconocimiento formal es menor. A pesar de ello, como se verá, son organizaciones con presencia en determinadas coyunturas y conflictos en la provincia de Chiloé. No parece ocurrir lo mismo con las organizaciones indígenas en Arica y Parinacota.

Otro actor presente con diferente intensidad son las Corporaciones de Desarrollo. Normalmente se trata de grupos conformados por profesionales y empresarios de las capitales regionales o provinciales, agrupados en nombre del desarrollo (anteriormente llamado progreso o adelanto) de una determinada localidad o región. A partir de allí también se realizan demandas específicas de descentralización administrativa o política. Incluso a partir de la iniciativa de Claudio Lapostol surgieron a partir de los ochenta diferentes corporaciones -como CIDERE Bío Bío; CORPRIDE en Maule y CorpAraucanía- articulándose en CORCHILE y, posteriormente en la Corporación Nacional para la Regionalización y el Desarrollo, CONAREDE, dedicada íntegramente

---

<sup>25</sup> Una de esas organizaciones, COREPA AG, agrupa al 62% de las organizaciones (Informe Regional Los Lagos, 2009: 19)

a las propuestas descentralizadoras y presidida por Enrique Von Baer, el líder más reconocido en esta materia, ex rector de la Universidad de La Frontera.

En las regiones bajo estudio la más importante de estas organizaciones es la Corporación para el Desarrollo de Arica, CORDAP, que luego evolucionó hacia la Junta de Desarrollo de Arica. La CORDAP protagonizó y articuló gran parte de la demanda que buscaba escindir Arica y Parinacota de la región de Tarapacá, para convertirse en región, lo que logró en 2007. Esta demanda unificadora, unida al estancamiento económico de la zona y su aislamiento y situación geográfica extrema, le dieron cohesión al movimiento. Dos antecedentes históricos fortalecieron su posición: la experiencia de la Junta de Adelanto de Arica en los años 50 y 60 y la pérdida de la capitalidad de Arica en la antigua provincia de Tarapacá en la división regional de fines de los setenta. La Junta de Adelanto es invocada siempre como una respuesta de desarrollo de carácter excepcional, requerida por la situación también excepcional de la provincia de Arica en el territorio. Pero también como signo de la mayor capacidad de la ciudad –identificada con la provincia– para demandar organizada y firmemente su desarrollo y lograr la atención de centro político (González, 2006; Vergara et al., 2008). En el caso específico de la CORDAP, esta fue estimulada y apoyada durante el gobierno de Ricardo Lagos, a hacerse cargo de propuestas de desarrollo lo que le proporcionó un aval relevante.

También en Los Lagos existen corporaciones de desarrollo, como la Corporación por el Progreso de Osorno, que en este caso responde a la entidad provincial, que también perdió capitalidad en la reforma regional, a manos de Puerto Montt. Durante el proceso de división de la región de Los Lagos, una propuesta de los senadores de la zona para incluir a Osorno en la nueva región de Los Ríos dio origen a un movimiento de oposición, que culminó en un plebiscito que rechazó la opción. Finalmente Osorno permaneció en Los Lagos y el movimiento no continuó. Lo que puede verse en estas movilizaciones es una combinación entre la memoria histórica y las situaciones creadas tanto por el modelo de desarrollo como por la división regional impuestos por la dictadura militar. Sólo después de 30 años de dicha regionalización, se obtuvo por vez primera la creación de dos regiones nacidas de la demanda local, principalmente de las elites. Ello ocurrió precisamente en las provincias que en su momento fueron consideradas como regiones o que perdieron su entidad en la reforma. A su vez tanto la zona de Valdivia como la de Arica fueron económicamente perjudicadas por los cambios económicos de los setenta y ochenta. La industria local en que basaban su desarrollo sometido a una competencia externa que terminó con ella en Arica y la perjudicó severamente en el caso de Valdivia. Desde allí surgieron entonces las demandas descentralizadoras más importantes.<sup>26</sup>

En cuanto a la asociatividad territorial (Juntas de Vecinos) y funcional de tipo local, no cuenta con instrumentos que las organicen y movilicen en función de agendas de mayor alcance. En cuanto a la asociatividad de segundo grado de las Juntas de Vecinos (las Uniones Comunales), los datos recogidos indican que ellas no existen en la mayoría de las comunas, pues en Coquimbo se detectan sólo 8 (3 de ellas son agrupaciones) y en Los Lagos están constituidas principalmente en la provincia de Llanquihue, lo cual “coincide con la cercanía con el aparato público regional y la principal municipalidad de la región. Este factor incide directamente en el incentivo que encuentran este tipo de

---

<sup>26</sup> También existen en diversos lugares demandas por la creación de nuevas comunas y provincias, pero ellas no han sido estudiadas en el caso de esta investigación.

organizaciones en el aparato público tanto para conformarse como para subsistir” (Informe Regional de Los Lagos, 2009: 16). Probablemente este último sea el rasgo que más resta potencialidad a esta forma asociativa, vale decir su dependencia de la dinámica e intereses de la autoridad pública, especialmente municipal.

A pesar de que los datos no son suficientemente confiables, la información disponible sugiere que las organizaciones de segundo grado están muy mayoritariamente concentradas en algunas provincias y en la capital regional, tendiendo a reproducir parcialmente las tendencias centralistas en el ámbito intra regional. Sin duda ello tiene relación con los recursos disponibles en esos lugares, así como la cercanía a las autoridades, pero les resta amplitud a la representatividad de las entidades. Así, la ciudad de Arica, la provincia de Elqui y las provincias de Llanquihue y Osorno concentran la asociatividad con mayor peso regional. Sin embargo, es interesante anotar como excepciones al mencionado Consejo Regional Campesino, de implantación en toda la región y con fuerte peso del sector rural, por su propia naturaleza y también la alta tasa de asociatividad de diverso orden que se registra en Chiloé, respondiendo a una pauta específica de desarrollo de la sociedad chilota. Sin duda ambos fenómenos son de gran importancia para las estrategias de articulación de actores para la descentralización, como se verá más adelante.

En relación a otro tipo de actores, como fundaciones y corporaciones, universidades, organismos de iglesia y medios de comunicación, también es posible determinar algunas pautas interesantes. Las ONG y los medios masivos de comunicación comparten el hecho de estar muy mayoritariamente concentradas en Santiago, lo mismo que ocurre con las universidades complejas y de mayor desarrollo en el país. Podemos decir que en ese campo existe un déficit neto en materia de descentralización. En el caso de los medios masivos, sólo la radiodifusión muestra algún grado mayor de distribución regional, aunque con tendencia a disminuir por la fusión de emisoras y la conformación de conglomerados radiales que cubren el país completo. Dos fenómenos relevantes en radiodifusión son: a) la Radio Bío Bío, emisora surgida en Concepción y convertida en cadena nacional con filiales, corresponsalía y agenda noticiosa en la mayor parte de las provincias y ciudades del país. b) La Fundación Radio Estrella del Mar, surgida del Obispado de Chiloé que cuenta con dos decenios de activa presencia provincial, múltiples iniciativas culturales y educativas (como la Enciclopedia Cultural de Chiloé) y el respaldo de la Iglesia Católica. La televisión abierta se produce en Santiago y cuenta sólo con antenas repetidoras y un espacio noticioso regional reducido dentro del central. En el caso de los diarios la hegemonía de la cadena El Mercurio es prácticamente completa, pues es propietaria de los diarios regionales. Coquimbo representa una excepción, al contar con el Diario El Día, lo cual lo hace un actor presente en diversas iniciativas de carácter regional.

Resulta de interés la aparición de los llamados “diarios ciudadanos”, con soporte en Internet y estructurados en base a corresponsalías de diversas personas y organizaciones, principalmente en los medios urbanos. Es difícil estimar su impacto, pero, al menos en el caso de Arica -El Morrocotudo impulsado inicialmente por Fundación Mercator liderada por el senador por la zona Fernando Flores- se puede hablar de un medio consolidado y provistos de una importante red de corresponsales y volumen de lectoría. Al tratarse de medios interactivos y con una definición de agenda regional, su potencial también debe considerarse en el análisis que estamos realizando.



La debilidad de la comunicación intra regional parece estribar en que las agendas que difunden parecen estar débilmente influenciadas por la realidad de las regiones que cubren, teniendo mayor presencia la agenda proveniente de los actores del centro, en particular del gobierno central. Por el contrario, los actores de la sociedad civil prácticamente resultan invisibles para el periódico. Así parece indicarlo un análisis de la cobertura de seis meses de uno de los pocos diarios regionales, como es el El Día de Coquimbo.

**Tabla N° 11**  
**Noticias sobre Política Públicas en el Diario El Día**  
**según Organismos durante un semestre**

Organismos	Apariciones
Gobierno Central	140
Municipalidades	86
Servicios Públicos	83
GORE	77
Comunitarios	15

Fuente: Poblete (2009)

En el Informe de Desarrollo Humano en Chile Rural, el PNUD llega a conclusiones similares, pues observa que las voces que circulan en los medios escritos relevantes para el mundo rural, están fuertemente definidos desde fuera de los espacios rurales mismos. En el análisis de una muestra de 11 medios (revistas, diarios y sitios web) relacionados con el medio rural se verifica el predominio incontrarrestable del sector gubernamental y en segundo término el sector empresarial nacional. De tal manera que ello condiciona fuertemente la formación de la opinión pública de y sobre lo rural.

**Tabla N° 12**  
**Presencia de Voceros de la Elite Rural en los Medios,**  
**según sector institucional**

Sectores Institucionales	Frecuencia	Porcentaje
Gobierno sector agro	176	30,7
Gobierno	146	25,5
Empresarios	123	21,5
Academia	43	7,5
Organizaciones sociales	31	5,4
Pequeños agricultores	17	3,0
Ninguna	16	2,8
Clase política	13	2,3
Otros (internacionales)	8	1,4
Total	573	100,0

Fuente: PNUD (2008)

A lo anterior el PNUD agrega que “con respecto a la localización de los medios donde se expresan los voceros, priman los medios nacionales sobre los regionales (85% versus 15%). En cuanto al alcance territorial, más del 50% de los registros válidos se refieren a temas de interés nacional (53,8%), seguido de aquellos sobre temáticas internacionales (34,4% de los casos válidos). Tan sólo el 11,5% de las referencias estudiadas aborda temáticas regionales y apenas un 0,4% se refiere a temáticas provinciales” (PNUD, 2008: 167) Pensamos que si esto ocurre respecto de los temas rurales, eminentemente regionales, constituye un buen *proxy* respecto de la formación de la opinión pública regional y los actores que la constituyen.

Pero ¿quiénes y cómo son los actores de las elites regionales? El PNUD determina, para el mundo rural diversas variables para caracterizar dicha elite, en términos de influencia, vínculos, carácter más o menos conflictivo y percepción de la propia élite de si tiene o no demasiado poder. En términos de influencia, así como de vínculos la figura más destacada son los alcaldes, muy por sobre todos los demás. Al mismo tiempo son considerados los más conflictivos y los que más personas consideran que posee “demasiado poder” (PNUD, 2008: 158). Aunque el segundo lugar en vínculos lo detentan los concejales (y son percibidos como mucho menos conflictivos), apenas ocupan el lugar 13 entre 25 actores en cuanto a influencia. Es interesante la situación de los medios de comunicación local, percibidos como con gran influencia (segundo lugar junto a los intendentes) con amplios vínculos (muy por sobre los intendentes y similar a los funcionarios públicos de alto nivel en la región, provincia o comuna). Se trata de un actor de amplia aceptación. (Id.) Los actores percibidos como más conflictivos y con demasiado poder, luego de los alcaldes, son las grandes empresas y los bancos, así como también los funcionarios públicos de alto nivel en la localidad o región. También se considera como con demasiado poder a los parlamentarios y a los funcionarios públicos de alto nivel en Santiago (Id.). Si consideramos que la capacidad articuladora puede estar ligada a la mayor influencia, la mayor cantidad de vínculos y la menor percepción de conflictividad y exceso de poder, tendríamos el siguiente panorama, de los principales actores aplicando los datos del PNUD.

**Tabla N° 13**  
**Aproximación a la Capacidad Articuladora Potencial**

<b>Actores</b>	<b>Influencia</b> (notas de 1 a 10)	<b>Vínculos</b> (Alto: 50% y más / Bajo: menos de 50%)	<b>Conflicto</b> (Alto: 10% y más / Bajos: menos de 10%)	<b>Demasiado poder</b> (Alta percepción: 10% y más / Baja Percepción: menos de 10%)
Alcaldes	8,2	Alto	Alto	Alta
Medios de Comunicación Locales	6,5	Alto	Bajo	Baja
Intendentes	6,5	Bajo	Bajo	Alta
Medios de Comunicación Nacional	6,4	Bajo	Bajo	Alta
Iglesia Católica	6,3	Alto	Bajo	Alta
Grandes empresas agropecuarias, pesqueras, silvícolas y mineras	6,2	Bajo	Alto	Alta
Funcionarios públicos de alto nivel de su localidad / provincia / región	6,1	Alto	Alto	Alta
Gobernadores	6,1	Alto	Bajo	Baja
Empresas de servicios básicos	6,0	Alto	Alto	Baja
Diputados	5,8	Alto	Bajo	Alta
Concejales	5,3	Alto	Alto	Baja
Bancos	5,3	Alto	Alto	Alta
ONG y Fundaciones	5,2	Alto	Bajo	Baja

Fuente: Elaboración propia sobre datos de PNUD (2008: 158)

\* Se incluyeron todos los actores de mayor influencia y con alto porcentaje de vínculos.

De acuerdo a este ejercicio, son varios los actores que cumplen con los dos primeros requisitos: amplitud de los vínculos y alta influencia (nota 6,0 y más). Pero entre ellos, sólo los medios de comunicación locales y los gobernadores aparecen con baja

percepción de conflictividad y con un poder menos cuestionado frente a sus interlocutores. Con mucho menos influencia, sólo las ONG comparten la amplitud de vínculos y las percepciones positivas en las otras dos dimensiones, tratándose en este caso de una capacidad de articulación más potencial que real (por su menor influencia). Los demás actores, aunque tienen influencia relevante, sufren cuestionamientos y, en algunos casos, carecen de suficientes vinculaciones, lo que restaría posibilidad de articulación.

Por último debemos mencionar a las universidades regionales que cuentan con equipos de investigación, publicaciones y actividades de extensión. Sólo una en Coquimbo (U. Católica del Norte en la ciudad de Coquimbo) y otra en Los Lagos (U. de Los Lagos en Osorno) cuentan con centros de estudios regionales dedicados a temas de desarrollo regional. Sólo el CEDER en Osorno cuenta con una revista y diversas publicaciones. Ambos centros realizan diversas consultorías para el Gobierno Regional y otras entidades, por ejemplo ambas han desarrollado las actualizaciones de las Estrategias Regionales de Desarrollo, así como los estudios sobre identidad regional recientemente licitados por SUBDERE. La U. de Tarapacá, con sede en Arica, tuvo en el pasado un Centro y una revista –Temas Regionales en convenio con la Corporación Norte Grande– que luego dejó de existir y actualmente comienza a reactivarse. El rango de acción permanente de estos centros tiende a restringirse a las ciudades donde tienen las universidades tienen su sede (lo que agrega a Puerto Montt en el caso de la U. de Los Lagos). En cualquier caso la mediación de estos centros y universidades está fuertemente asociado a otros centros de poder, tanto político como económico, sin que se advierta el mismo nexo con los actores sociales del territorio. Esto se debe en gran medida al sistema de financiamiento de la universidad pública, que las obliga a competir por recursos de consultoría y a la baja incidencia de los fondos de investigación, donde sólo los investigadores del CEDER han logrado acceso a proyectos FONDECYT.<sup>27</sup>

### **3. Actores y concertación para asuntos públicos en el ámbito regional**

¿Qué es lo que induce la concertación de actores en el ámbito regional? El espacio regional no es uno de carácter homogéneo, pues se reproducen en él las diferencias de intereses y demandas propias de una estructura socioeconómica diversificada y fuertemente inequitativa. De tal manera que la concertación se tenderá a producir o por elementos externos (normalmente percibidos como amenaza) que unifica la diversidad contra un adversario “externo” o por la voluntad y liderazgo explícito en torno a un proyecto regional de desarrollo.

La configuración del territorio también es una variable relevante en las posibilidades de concertación. Si la definición administrativa de los espacios regionales coincide con la configuración territorial significativa para los actores -en términos culturales, históricos, económico-productivos u otros- las posibilidades de concertación se acrecientan.

En términos de desarrollo, se ha establecido que no es lo mismo los actores “en la región” que los actores “de la región”, vale decir, no todos los que están tienen allí sus intereses. Este fenómeno se agudiza con la deslocalización de las inversiones articuladas

---

<sup>27</sup> En el “poderómetro” del mundo rural desarrollado por el PNUD, las universidades registran baja influencia, vinculaciones, así como también baja percepción de conflictividad y de poder excesivo. (PNUD, 2008: 152)

en cadenas globales, propias del modelo post fordista (Rojas, 1995) Se estima que los sectores económicos que “tienen interés” en el desarrollo local o regional son más bien los del nivel “mesoeconómico”, que realizan su producción allí o dependen fuertemente de los servicios locales, la mano de obra, etc., lo que no ocurre con la gran empresa “de enclave”, ni con las plantas dependientes de las matrices ubicadas en la metrópoli o el extranjero (Albuquerque, 1997; Rojas, 1995).<sup>28</sup>

### 3.1 Dinámicas y características de la concertación

Ahora bien, ¿de qué depende, en términos conceptuales, que actores diversos se concierten, en beneficio del desarrollo regional? La pregunta es relevante pues se estima que es uno de los factores de éxito de las iniciativas regionales. Al respecto Amtmann señala dos condiciones favorables: el objeto global de las metas y la percepción de un conflicto externo. Así *“si bien es posible que existan acuerdos entre estos actores en el plano de las metas regionales globales, como, por ejemplo, el desarrollo rural local, la eliminación de la pobreza o la modernización productiva, tales acuerdos resultan difíciles cuando se desciende hacia objetivos más específicos y a la definición de medidas concretas”* (Amtmann, 1997: 7) Por otra parte, *“la concertación se facilita si tácticamente se pone el acento en encontrar un común denominador para los conflictos externos, para posteriormente avanzar en la concertación entre actores dentro de la sociedad regional”* (Id.)

Las características anteriores tienen como supuesto el que la concertación es, principalmente, un proceso de carácter instrumental (*“lograr una posición común para lograr un determinado objetivo”*) y no modifica las características básicas de cada actor y que es algo que se consigue sólo si se proyecta como un acto conciente y ello sólo puede ocurrir si se asienta en la dimensión social y cultural. Ese proyecto no es una voluntad administrativa, ni depende de una decisión jerárquica, sino que se desarrollaría auscultando *“lo que están procesando los diversos grupos de status en la región y, en lo posible, contribuir a fomentar y fortalecer aquellos mecanismos de articulación entre esos grupos, poniendo en juego la influencia, la compensación y el compromiso”* (Id.: 13).

El enfoque anterior es de carácter “minimalista” o “instrumental”. Sin embargo, crecientemente se vienen planteando demandas de mayor envergadura a los espacios regionales y locales. En estos espacios sería donde se expresaría de forma más aguda la necesidad de una gestión pública compleja (transversal y multisectorial) y donde se verifica la pérdida de legitimidad del Estado en su actuación tradicional (Blanco y Gomá, 2002) La respuesta a estos desafíos es la *“gobernanza de proximidad”* (Montecinos, 2007) que se asienta en la capacidad de concertación entre Estado y sociedad civil y en la gestión en red.

Por su parte, el *Territorial Review* de la OCDE sobre Chile (OECD, 2009) plantea también la necesidad de fortalecer la gobernanza territorial para superar obstáculos al

---

<sup>28</sup> Sin embargo la dinámica de la gran empresa extractiva impacta decisivamente lo que sucede en algunas regiones del país. Dichos impacto es, sin embargo diferencial en diversos aspectos según el rubro específico, definiendo diversas posibilidades de desarrollo y potencialidades de concertación entre actores. Para el caso de la gran minería en Antofagasta, ver Aroca (2009); para la exportación frutícola, la industria forestal y la acuicultura, Katz y Contreras (2009); sobre la industria maderera en la región del Bío Bío ver Galdámes et al. (2008)

desarrollo y dar paso a una nueva fase del mismo en nuestro país. Este enfoque permite así asociar desarrollo económico, gobernanza territorial y participación activa de la ciudadanía. Se plantea que *“un mejor desempeño regional requiere un mejor matching entre políticas públicas y necesidades territoriales. Para darle soporte a ese matching se requiere un sistema de gobernanza multinivel”* (OECD, 2009: p.168) Dicho sistema es necesario para gestionar la cooperación y coordinación entre diferentes actores y debe incluir tanto arreglos multinivel de cooperación y coordinación como mecanismos participativos *de abajo hacia arriba*. Para ello el esfuerzo debe apuntar a reformas que fortalezcan el ámbito subnacional y que flexibilicen el nivel central. Todo ello supone crear una *“sólida estructura de gobernanza regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico”* (Id.:174)

En términos normativos, ¿cuándo estaríamos en presencia de una concertación con capacidad de contribuir a la construcción a dicha *gobernanza*? Tres rasgos básicos debieran estar presentes: la superación de la necesidad de un centro jerárquico, la verdadera interdependencia o necesidad mutua para el logro de objetivos y la sostenibilidad en el tiempo de las acciones (institucionalización). En otros términos cuando la concertación de actores se va convirtiendo en una “red participativa de *gobernanza*” (Blanco y Gomá, 2002: 26). Sin duda esa no es necesariamente la orientación de muchas de las experiencias de concertación, sin embargo es la que permite pensar en dinámicas continuas e impactos de mayor alcance, es decir convierten a la concertación en un instrumento estratégico de la gestión de políticas públicas en escenarios complejos.<sup>29</sup>

Los desafíos de estas “redes participativas” marcan también las diferencias entre concertación Estado / sociedad civil y la coordinación de políticas propiamente tal. De una parte interesa la autonomía relativa de los actores sociales y los roles públicos que van asumiendo por fuera de las cadenas formales de la acción estatal. De otra la articulación multinivel del propio Estado, que muestra orientaciones diversas en su interior e incluso contradictorias entre sí en algunos casos. Lo que parece sin embargo una tendencia creciente, es que el abordaje de problemas como el desarrollo económico territorial; la gestión de asuntos locales como medio ambiente, infraestructura social y convivencia comunitaria; la nueva corriente políticas contra la pobreza bajo el paradigma de la protección social y muchos otros asuntos públicos de relevancia, están exigiendo este tipo de concertación más avanzada.

Investigaciones y estudios previos sobre concertación entre Estado y sociedad civil indican que ésta tiene que cumplir varios requisitos para ser exitosa, pero también que hay condiciones de los propios actores que hacen más probable su surgimiento. Entre estas últimas está la existencia de tradición organizativa y capital social acumulado (vínculos, confianza y experiencia de cooperación), característica que diferencia unos territorios y regiones de otros (Bebbington, Delamaza y Villar, 2005). Por el contrario, la tradición *peticionista* (Salazar), reivindicativa o excesivamente marcada por el conflicto, sitúa a las organizaciones de la sociedad civil “al frente” del Estado,

---

<sup>29</sup> De acuerdo al Informe de la OCDE, los esfuerzos en el plano regional (o subnacional) que deben hacerse para contar con políticas con enfoque territorial requieren a) definir una institucionalidad para la coordinación entre sectores y niveles; b) fortalecer capacidades en el nivel subnacional y c) establecer una institucionalidad para la participación ciudadana y la *accountability*.

dialogando o confrontándose con él desde fuera.<sup>30</sup> La concertación obliga a sentarse en la misma mesa y concordar iniciativas y responsabilidades en común. Representa, en definitiva, una modificación en las relaciones con la sociedad civil.

Como se trata de concertación, no basta con las capacidades y potencialidades que pueda mostrar la sociedad civil, sino que esta dependerá de un conjunto variado de factores que aluden tanto a la sociedad civil regional como a las características de la institucionalidad y la dinámica política. De acuerdo a esto las condiciones que facilitarían la dinámica de los espacios de concertación sería la alineación de diversos factores, entre los cuales se cuentan: a) voluntad política, b) oferta institucional flexible, c) existencia y disponibilidad de recursos, d) dinámica social previa, e) baja fragmentación de la sociedad civil. En términos generales esto ha sido formulado como co-evolución del sistema gubernamental y el no gubernamental para temas de desarrollo endógeno, que podrían aplicarse también a la concertación para la descentralización y el desarrollo regional<sup>31</sup>. Demás está señalar que estas condiciones no se dan fácilmente y deben ser consideradas como un desafío a lograr.

Las concertaciones se producen en contextos políticos y económicos específicos y dependen en gran medida de variables externas a ellas mismas. Particularmente en las de nivel local el desafío es de mayor autonomía y de articulaciones multinivel que mejoren las potencialidades de la acción local. No bastan las consignas genéricas de la descentralización o traspaso de funciones, el desafío se refiere a mejorar la conectividad de las políticas y la pertinencia de los vínculos entre los distintos actores institucionales y de estos con los actores sociales. Para que el interfaz funcione debe ser adecuado al contexto en que se desenvuelve y aquí la heterogeneidad es la norma. La estructura política de los estados y la tradición centralista y homogeneizante de la institucionalidad dificultan ese proceso (Cabrero, 2005: 392), lo que plantea desafíos de orden político que pueden favorecer o inhibir este tipo de prácticas y que definen su continuidad en el tiempo.

La concertación entre actores sociales organizados y estado se origina como innovación de una cultura política marcada por rasgos adversos para la construcción de espacios públicos deliberativos y para la construcción de consensos horizontales entre actores diversos: clientelismo y patrimonialismo político; relaciones entre estado y sociedad de carácter instrumentales y la falta de autonomía. También resultan una modalidad innovadora de participación respecto de las pautas de confrontación entre Estado y grupos populares, que también es una práctica bastante extendida, con momentos más o menos álgidos, dependiendo de las coyunturas políticas.

Ninguna de las dos pautas tradicionales de relación desaparece por el hecho de que surjan experiencias de concertación. El clientelismo se reproduce en diversos ámbitos, incluidos los espacios de concertación, sobrevive a las innovaciones, aunque se modere

---

<sup>30</sup> Como veremos más adelante, en contextos de ausencia de estructuras institucionales capaces de procesar adecuadamente las demandas locales, es el conflicto abierto –percibido por la autoridad central como amenaza a la gobernabilidad– el que abre la puerta a concertaciones *ad hoc* (destinadas a lo que en jerga popular se conoce como “apagar incendios”), generalmente con participación del gobierno central y no protagonizados por las autoridades regionales.

<sup>31</sup> “Para que se de una acción pública de componente endógeno dominante se requiere una convergencia de momentum en ambas configuraciones. (...) Sin una convergencia de las configuraciones, tanto en su ritmo de evolución como en sus intereses internos, no parece posible arrancar un proyecto endógenamente construido de desarrollo local” (Cabrero, 2005: 356)

su impacto e intensidad. (Durstón, 2005).<sup>32</sup> A ello se agrega que, en contextos de pobreza, el incentivo al clientelismo tiene que ver con su bajo costo alternativo: todos ganan algo -aunque en proporciones diferentes- invirtiendo relativamente poco. Este asunto no se limita al sector público, sino que también es válido para las relaciones entre las empresas privadas y las comunidades locales pobres, como se ha verificado en casos de conflicto ambiental (Bebbington, 2005). El desafío de la concertación es el de generar dinámicas continuas de profundización de las instancias deliberativas y de participación especialmente en los niveles subnacionales, aumentando por una parte la incidencia relativa de los sectores tradicionalmente excluidos, e introduciendo más y mejores mecanismos de transparencia y control públicos para cualquiera de las formas de asignación de bienes y servicios públicos.

Si bien es plausible la hipótesis que este tipo de concertación es más viable en los contextos locales, dada la proximidad de actores sociales y autoridad y la menor complejidad relativa de los temas a tratar, esa condición de posibilidad requiere de otros factores concurrentes para verificarse. Por una parte depende de la naturaleza de los problemas que se abordan, donde la experiencia muestra que los que afectan intereses colectivos, derechos difusos y bienes públicos son objeto más apropiado para concertación amplia que aquellos relacionados con demandas de satisfacción individual o familiar. También suponen la existencia de actores relativamente constituidos o legitimados para participar de la concertación. Sin embargo el principal problema es quizás la falta de autonomía relativa de los sistemas locales y su inadecuado encadenamiento con las políticas del nivel central y las instancias de decisión nacional. Esto quiere decir que el ámbito local es proclive a la concertación y la hace más fácil, pero sus alcances están condicionados desde fuera y no siempre pueden ser definidos localmente. Debido a esto en ocasiones se logran coaliciones locales para enfrentar a los niveles superiores, lo que es también a veces una concertación efectiva, pero de muy distintas características.

### 3.2 Hipótesis sobre concertación sociedad civil / Estado en el ámbito de la descentralización

Presentamos a continuación un conjunto de hipótesis que orientaron la realización de los estudios que sirven de base a este trabajo. Varias de ellas tienen un carácter general que no puede ser comprobado adecuadamente con los datos disponibles. Sin embargo, todas ellas pueden considerarse más o menos plausibles de acuerdo a la información que se ha producido en el estudio y será motivo de comentarios específicos en la exposición de los resultados.

- a. Una interlocución con el estado con capacidad de incidencia sobre las políticas depende de la existencia de instancias intermedias que fortalezcan sus capacidades y su capacidad de acción en el ámbito regional. Entendemos capacidades en un sentido tridimensional: organizacionales, de intervención en el espacio público y de incidencia en iniciativas de política y gestión pública (Delamaza y Ochsenius, 2007: 17) Estas dimensiones se pueden operacionalizar en diferentes variables empíricas específicas.

---

<sup>32</sup> Como bien puntualiza Durstón, el clientelismo y la política local son los “temas tabú” de los programas de desarrollo. Pero su existencia y persistencia no debe llevar a su demonización, también el clientelismo tiene grados, aperturas y resultados mixtos, dependiendo de los balances de poder entre los actores.

- b. En contextos de “identidad fuerte y entorno desfavorable” se producen dinámicas de movilización social regional “frente” o “contra” el centro (Velásquez y González, 2003). Estas tienen carácter principalmente reactivo a amenazas de tipo económico, las que apelan y se negocian directamente con el gobierno central y sus agencias, cuando adquiere suficiente visibilidad pública.<sup>33</sup>
- c. La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias de concertación con el estado está en directa relación con las expectativas de incidencia que éstas tienen respecto de los resultados de dicha concertación. El contexto de insuficiente descentralización de la gestión pública resulta una dificultad para impulsar procesos de concertación efectivos, especialmente en el nivel regional, dado que los actores estatales no pueden tomar compromisos significativos y creíbles frente a sus contrapartes. De tal manera que es esperable una relativamente baja frecuencia de instancias de concertación netamente regionales.
- d. El fortalecimiento del actor municipal y la transferencia creciente de funciones a las administraciones locales genera condiciones favorables para el surgimiento de variadas dinámicas de concertación, entre organizaciones civiles y de éstas con organismos públicos, especialmente en los niveles locales. También incide en ello el formato predominante de los proyectos de inversión social que responden a la demanda local y se ajustan a esa escala.
- e. En el caso chileno las dinámicas de articulación local comparten mayoritariamente varias características:
  - son informales o débilmente institucionalizadas (ej.: Mesas Territoriales)
  - son comandadas por la autoridad sectorial responsable del o los proyectos lo que las hace funcionales o instrumentales a los propósitos de esta autoridad y poco sustentables en el tiempo (no necesariamente sobreviven al cambio de autoridad)
  - son polifuncionales y están sobrecargadas, pues no cuentan con diseño previo, recursos acordes con dicha polifuncionalidad, ni estrategia de desarrollo y aprendizaje
  - en ellas participan principalmente dirigentes de organizaciones formales de los involucrados directos por el proyecto
  - tienen una débil presencia en el espacio público (local y regional)
  - su incidencia sobre orientaciones de política y programas es baja, ya que reúnen a los actores de “implementación” más que de decisión (Delamaza y Ochsenius, 2007)<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> En este punto podría ser interesante una hipótesis complementaria en la dimensión política respecto del rol de los “liderazgos políticos regionales” de tipo caudillista o semicaudillista, pero que funda su legitimidad en la “defensa de la comunidad frente a la amenaza externa”. Sería interesante saber cuan institucional o extrainstitucionales son dichos liderazgos.

<sup>34</sup> Esta hipótesis tiene una complementaria en la dimensión institucional, que es la siguiente: Las oportunidades políticas surgidas “desde arriba”, como iniciativa institucional y participativa del Estado, han estado subordinados a la lógica de la focalización y no han contemplado canales institucionales y políticos para abordar la dinámica impulsada “desde abajo”, como presión creciente de los actores sociales, que pudiera dar origen a instancias de concertación efectiva.



- f. Existen, sin embargo, algunas experiencias de concertación de mayor proyección entre estado y sociedad civil a nivel local y regional. Son aquellas donde los actores sociales se articulan entre sí con mayor autonomía, por contar con mayores recursos institucionales y políticos (tradicción organizativa, mayor homogeneidad de intereses) y donde existe un marco de política pública de mayor consistencia y permanencia, o en algunos casos de mayor iniciativa regional.

### 3.3 Dinámica asociativa regional y concertación planificada en torno a proyectos descentralizadores

Dividiremos gruesamente el análisis de las dinámicas de concertación entre aquellas que surgen de la política pública en cualquiera de sus niveles y aquellas que son producto del conflicto y la movilización. En el primer caso la concertación entre Estado y sociedad civil es un acto planificado y organizado. Como se ha venido afirmando, son múltiples los campos donde esto ocurre, pudiéndose identificar una gran variedad de experiencias de todo orden donde ocurren procesos de este tipo. Por esa misma razón es necesario analizarlas en su diversidad, sin asumir que por el hecho de concertarse, se está construyendo gobernanza democrática en el espacio regional y local. Ver una tabla síntesis de las experiencias de concertación recopiladas por el estudio en Anexo N° 1.

En el caso de las originadas en el conflicto, en cambio, no responden a un plan o definición previa, sino a la reacción estatal frente a diferentes modalidades de la movilización social y la acción colectiva. Aquí la concertación es una respuesta, más o menos profunda, a situaciones no previstas por la autoridad.

#### *a) Concertación en torno a temas productivos*

Una primera conclusión que surge de la recopilación de experiencias de articulación recopiladas en las tres regiones bajo estudio es que no existen instancias institucionalizadas y permanentes de origen regional o articuladas claramente a la política regional.<sup>35</sup> Las Estrategias Regionales de Desarrollo, por ejemplo, se formulan con componentes participativos, principalmente talleres convocados por las consultoras encargadas de elaborar la estrategia. Sin embargo, por una parte los participantes en dichos talleres no están previamente definidos de acuerdo a criterios públicos y exigibles y, por otra, carecen de instancias posteriores y permanentes de control y seguimiento de lo formulado como estrategia. Se trata, entonces, de instancias de consulta y apertura en la definición de la estrategia, pero no de concertación y articulación de actores.

A pesar de lo anterior, la concertación está presente como forma de acción en diversos campos de la política regional. El principal de ellos, sin contrapeso alguno, es lo que podríamos denominar “articulación con fines productivos”. Se trata de iniciativas de muy diverso tipo que se orientan a estimular y fomentar el desarrollo económico local e involucran a agentes económicos, principalmente el empresariado mediano y pequeño. Tienen como finalidad mejorar la competitividad de dichos empresarios, desarrollar nuevos negocios, principalmente para diversificar la producción rural hacia otros rubros,

---

<sup>35</sup> Una experiencia excepcional y avanzada de concertación originada regionalmente es la Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo, que comentamos más adelante y que fue estudiada como caso en el marco de esta investigación (Ríos, 2009)

como por ejemplo el turismo rural. Entre las experiencias identificadas un primer conjunto corresponde a la asociatividad de los municipios, sea a través de asociaciones regionales o temáticas, o a través de sus oficinas o encargados de desarrollo productivo. En casos más avanzados, como la Asociación de Municipios por el Desarrollo Económico Local (AMDEL) del Secano Costero de la Región del Bío Bío, la experiencia permite incluir otros temas. La particularidad del caso –que no se da en las regiones bajo estudio- es el reconocimiento del territorio AMDEL como parte de la planificación regional territorializada y la constitución de la asociación en base a un territorio con problemáticas comunes (Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía, 2009),

A partir de las asociaciones municipales y generalmente bajo el incentivo de algún programa del gobierno central surgen, también en el ámbito productivo, iniciativas específicas. Un ejemplo de ello es la Red Intercomunal de Desarrollo Económico de Chiloé, orientada al desarrollo turístico de la provincia. En ella participan diversas organizaciones junto a la Mesa Público Privada de turismo y una ONG especializada (Finisterre). Por parte de los municipios participan las Oficinas de Turismo y Desarrollo Productivo. Junto a ello técnicos del Gore y de la Agencia Provincial de Desarrollo Productivo. Los recursos financieros provienen del CORE y los sectores que impulsan el rubro, mientras los municipios aportan principalmente recursos humanos.

Un segundo conjunto lo constituyen las articulaciones creadas por el programa Chile Emprende, que siguen un modelo similar al anterior, sólo que en ellos la definición territorial es el elemento nuclear de la experiencia, a través de la inclusión como “Territorio Emprende”. El soporte lo brinda SERCOTEC a través de la contratación de un gerente. Normalmente se asocian empresarios junto a municipios u otros organismos, como es el caso de Llanquihue Emprende, que agrupa a los municipios del borde del lago, junto a empresarios turísticos. El análisis de este caso revela una importante participación del gobierno regional en la medida que la orientación del programa corresponde a las prioridades establecidas por éste para la región y por un importante liderazgo político de uno de los alcaldes (a su vez hermano de un diputado y dirigente político de la región) (Neira, 2009).

El modelo Chile Emprende ha sido el que ha adoptado más claramente la idea de desarrollo territorial y articulación multinivel en un programa de un organismo del gobierno central (González, 2009; González, Donovan y Bravo, 2007; Dini, 2009). Se discute, sin embargo, la sustentabilidad del programa, toda vez que se soporta en recursos estatales y en liderazgos de empresarios singulares, sin que pueda preverse una continuidad de la asociatividad empresarial en ausencia del financiamiento del Estado. En el caso de Llanquihue Emprende, se señala que los empresarios “entran y salen” de la experiencia en la medida que sus intereses específicos resultan favorecidos por alguna de las iniciativas que se toman (Neira, 2009) Vale decir se trata de un esfuerzo “desde arriba”, que adopta el enfoque de desarrollo territorial, cuyos resultados dependen de la involucración de actores claves del territorio, aunque su marco de acción e instrumentos siguen estando definidos desde las orientaciones del propio SERCOTEC, lo que en cierta forma limita su “apropiación local” especialmente por parte del sector privado.

Un ámbito sectorial de política donde la concertación está presente como estrategia es el de la pesca artesanal, que constituye en cada región diferentes instancias, siempre de carácter consultivo, principalmente para la implementación de las orientaciones de la

política. Al estudiar el caso del Consejo Zonal de Pesca en Los Lagos, se encontró que las instancias definidas formalmente como más relevantes, no eran consideradas por los actores locales como tales. La razón de ello es que –dado el carácter consultivo y el formato estándar de los consejos en todas las regiones- los actores entienden que los problemas más importantes se resuelven a través de negociaciones directas con el gobierno central y no en las instancias regionales. Acotadas las cosas de esta manera –es decir con las definiciones de política y asignación global de recursos (áreas de manejo) y la resolución de conflictos mayores fuera de la esfera de la concertación- el espacio de concertación se utiliza para cuestiones muy específicas, necesarias de resolver con gran flexibilidad y celeridad. Para ello han constituido “sub comisiones” por rubro específico de pesca, aunque en realidad ellas se utilizan para sancionar formalmente aquello que ya ha sido concordado de manera informal (Vallejos, 2009). Vale decir que la función principal de la concertación no es tanto la prevista por la política, sino que la creación de lazos de confianza entre actores diversos, que los habilita para una mejor resolución de sus asuntos.<sup>36</sup>

La modalidad de articulación público privada, con el sector empresarial, se utiliza en otras iniciativas, sin que en ellas intervenga necesariamente el enfoque territorial. Pero se trata de la formación de redes, más o menos informales, para estimular la actividad económica y productiva. Un ejemplo es la Red de Facilitación de Inversiones de Arica. Aquí el protagonismo lo tienen los organismos de la red regional de fomento productivo, junto al gobierno regional. Se recibe apoyo de CORFO. En este caso participan de manera asociada los empresarios locales a través de la Cámara de Comercio y la Asociación Industriales de Arica. No se trata entonces de una estrategia de desarrollo territorial, sino más bien de la articulación público privada para resolver los problemas de retraso relativo del sector privado en la zona de Arica. También en Chiloé funciona un Comité Gestor de Negocios.<sup>37</sup>

A pesar de la importancia y extensión del modelo de vinculación público privada en el ámbito regional, la mayor parte de estas experiencias cuenta con pocos recursos para la contratación de técnicos y profesionales, no están respaldados por una normativa o institucionalidad que les otorgue una proyección a largo plazo. La involucración de los gobiernos y estamentos regionales es muy diversa, sin que se pueda advertir un modelo común, posiblemente porque el protagonismo –directo o indirecto- sigue estando en los organismos centrales, que asignan los presupuestos, establecen las metas y las orientaciones de los programas que están detrás de estas instancias.

En la actualidad, a partir de la llamada “estrategia nacional de innovación para la competitividad” establecida a mediados del decenio, se han constituido en las regiones las Agencias Regionales de Desarrollo (ARD). Estos son organismos presididos por el

---

<sup>36</sup> Una experiencia más desarrollada en el ámbito, lo constituye la Comisión Regional de Desarrollo de la Pesca Artesanal del Maule, que ha institucionalizado la vinculación entre los sectores, las federaciones de pescadores y los técnicos. Allí se partió por elaborar participativamente una Estrategia Regional de Pesca Artesanal, que sirve de marco a la acción de la Comisión. Administra fondos para el sector, resuelve conflictos y obtuvo el apoyo del CORE para un proyecto FNDR de fortalecimiento de la asociatividad pesquera artesanal. Se cuenta con una Comisión de Seguimiento de la Estrategia. Tal como muchas de estas instancias, no cuenta con una normativa que la institucionalice y la haga sustentable.

<sup>37</sup> Como contraste, podemos señalar la experiencia argentina de la Red Regional de Integración de Emprendimientos Productivos Asociativos –Córdoba. En un contexto mucho más descentralizado, es el gobierno provincial el que toma la iniciativa en conjunto con las asociaciones de microempresarios populares, en conjunto con una fundación empresarial y la cooperación internacional.

intendente regional, pero constituidos con participación del sector privado. La CORFO es el organismo rector de las políticas para favorecer la competitividad, las que a su vez fueron establecidas por el Consejo Nacional para la Innovación en la Competitividad (CNIC) sobre la base de las propuestas del Boston Consulting Group. La estrategia descansa sobre un concepto de “clusters” asociados a regiones o grandes territorios, aunque en realidad se trata de rubros productivos dominantes en torno a los cuales se estima pueden desarrollarse aglomeraciones productivas y de servicios, sin una consideración suficiente de los desafíos de desarrollo y gobernanza territorial (CNIC, 2007; OECD, 2009).

A partir de 2010 las ARD se constituirán como corporaciones privadas de desarrollo, presididas por el intendente, lo cual significará un modelo de articulación público / privado novedoso que habrá que evaluar en sus resultados.<sup>38</sup> En cualquier caso la existencia de dichas ARD representa un paso adelante en cuanto a la concertación regional para fines productivos, en términos de prioridad política, financiamiento, institucionalidad, etc. (González, 2009). En la configuración de los Comités Estratégicos de Agencias y Corporaciones cada región ha optado por un modelo de concertación y participación diferente del sector privado. En Arica-Parinacota participa la universidad estatal (definida como “sector privado”), tres cámaras empresariales, el gerente del Terminal Pesquero y dos empresarios individuales (una de ellas a nombre de los microempresarios). En Coquimbo, en cambio, el Comité es más amplio, incorporando tres gerentes (uno de ellos de la Minera Pelambres), dos presidentes de asociaciones empresariales, dos Corporaciones de Desarrollo, una federación sindical y una Junta de Vigilancia Rural. En Los Lagos, por su parte, la representación empresarial es netamente sectorial de acuerdo a rubros productivos. En dos regiones participa un consejero regional y en Coquimbo lo hace un alcalde, junto a una mayor representación de los organismos públicos sectoriales.

Dada la diversidad de intereses empresariales, así como de sus proyectos respectivos de desarrollo regional que hemos reseñado, cabe preguntarse como se procesarán en estas nuevas instancias.<sup>39</sup>

#### *b) Articulación sectorial*

Más allá del ámbito productivo es posible encontrar múltiples experiencias referidas a temas sectoriales y provisión de diversos servicios. El nivel de consolidación de dichas iniciativas es aún mucho menor, lo mismo que su articulación a la definición e implementación de políticas. Proliferan las “mesas” temáticas o sectoriales. La mesa es un instrumento flexible de incorporación de actores no gubernamentales a la cadena de ejecución, para funciones muy diversas y con medios también muy diferentes a su disposición. Así, la Mesa del Agua en Arica – Parinacota y las de la Mujer Rural en diversas regiones, impulsadas por el SERNAM, entre muchas otras. Su grado de vinculación con las políticas no es definido, por lo cual normalmente dependen mucho

---

<sup>38</sup> El modelo público / privado se prefirió al de concertación pública que había sido propuesto en su momento por las principales corporaciones pro regionalización, que apuntaban a una mejor coordinación regional de las agencias del estado (Fundación Ebert, 2006).

<sup>39</sup> Las dos concepciones más influyentes en torno a desarrollo regional y descentralización que hoy contienen en el mundo son las del Banco Mundial, basada en la conformación de grandes polos urbanos y aglomeraciones productivas y de servicios, con predominio neto de la gran empresa privada y la regulación de mercado y la de la OECD, basada en la construcción de gobernanza territorial, mayor descentralización y participación del Estado (World Bank, 2009; OECD, 2009).

del liderazgo y apoyo político que reciban de la autoridad regional. Cuando ello no ocurre, las experiencias se discontinúan o no cumplen funciones relevantes.<sup>40</sup> Un ejemplo más desarrollado se puede encontrar en Atacama, en la experiencia de la Mesa de Trabajo de la Discapacidad Atacama. Ella se constituyó como una iniciativa regional para acelerar y poner en práctica la Ley de la Discapacidad dictada tiempo antes. Ello permitió involucrar a una diversidad de organismos de la sociedad civil, municipalidades, servicios sectoriales y establecimientos educacionales. Es decir, teniendo el marco normativo ya establecido, la iniciativa regional se orienta a la innovación y apropiación en su contexto específico.<sup>41</sup>

### *c) Planificación regional territorializada*

La planeación regional es otro ámbito donde se ha intentado iniciativas de concertación, destacándose en ese ámbito lo realizado por el Gobierno Regional de Bío Bío, especialmente durante el primer período del intendente Jaime Tohá. La constitución de territorios específicos de planificación a partir de vocaciones productivas y contigüidad geográfica, la constitución de unidades de gestión responsables del territorio y las iniciativas de concertación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en el mismo son los rasgos principales del modelo. La innovación principal, sin embargo, es la exigencia que se hace sobre el programa de inversiones regional, en orden a alinearse con las prioridades territoriales, vale decir este modelo permite, en principio un mayor pertinencia y articulación entre instrumentos de planificación, a partir de la iniciativa regional. A partir de ello se ha favorecido también la articulación intermunicipal, como ocurre en el caso de AMDEL (Programa de Políticas Públicas, 2009). Al tratarse de una innovación regional, sin embargo, no cuenta con una normativa, presupuesto e institucionalización suficientes como para ser incorporado como una práctica permanente y sustentable. Quizás por ello no ha sido incorporado por otras regiones, a pesar de sus éxitos reconocidos. Tampoco ha desarrollado estándares y procedimientos regulares para la incorporación de la sociedad civil en el modelo: la promueve y considera, pero no le fija metas precisas de desarrollo, en cuanto a inclusión, cobertura, transparencia, control, etc.<sup>42</sup>

También la perspectiva de la planificación del desarrollo regional surge desde la propia sociedad civil, cuando conquista mecanismos de articulación con los organismos públicos. En el caso de la Junta de Desarrollo de Arica Parinacota, ese objetivo se cumplió sólo parcialmente, pues estaba en la expectativa de dicha organización, el protagonizar la creación e implementación de la nueva región, expectativa aparentemente estimulada desde el poder político en tiempos del gobierno de Ricardo Lagos (Vergara et al., 2008). Sin embargo la demanda por la nueva región cristalizó en

---

<sup>40</sup> Es el caso del Grupo de los 12, para la promoción de los intereses de los adultos mayores en Concepción, cuyo destino fue efímero, luego del cambio de autoridades provinciales. No contaba con un presupuesto, ni equipos técnicos dedicados.

<sup>41</sup> El contar con una normativa de respaldo puede ser un factor coadyuvante pero no necesariamente produce la articulación requerida con la política. Así lo indica la experiencia de Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Puno, Perú, que cuenta con normativa y recursos del presupuesto nacional. A pesar de ello sus impactos han estado más en el fortalecimiento de la sociedad civil y no ha impedido la duplicación de esfuerzos en el nivel regional, dada las inconsistencias del proceso regionalizador en Perú (Panfichi y Dammert, 2005; Ballón, Rodríguez y Zeballos, 2009).

<sup>42</sup> Una estrategia mucho más compleja de articulación con la sociedad civil y fomento de la participación ciudadana se puede encontrar en la experiencia del Sistema Regional de Planeación Participativa del Magdalena Medio en Colombia.

un proceso institucional tradicional, constituyéndose el gobierno regional sin estructuras de participación. Por ello la evaluación del proceso por parte de la elite regional organizada en la Junta – principalmente empresarios- resulta más bien negativa y no parece haber satisfecho su demanda (Idem.)

Un proceso diferente, con menos componentes de conflicto descentralizador, es el verificado en el caso de la Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo. Se trata de una iniciativa de origen regional, producto de la evolución y demanda de las organizaciones campesinas unificadas junto a la Asociación de Municipios Rurales de la región. La demanda se orientó hacia la formulación de una política de desarrollo rural y campesino, lográndose –no sin tensión- la “cesión” de dicha atribución por parte del intendente a la Mesa. Dicha instancia reúne tanto a las organizaciones del mundo rural (no sólo campesinos), los municipios (alcaldes y concejales), los servicios sectoriales desconcentrados pertinentes y el gobierno regional (intendente y consejeros regionales) (Ríos, 2009). La creación de la mesa tuvo como antecedente la unificación del sector campesino, así como la reunión del conjunto de once “mesas “público / privadas” en esta nueva instancia, dotándola así de poder efectivo. Ello ha obligado a un intenso debate acerca de la reglamentación para la toma de decisiones, lo que constituye una experiencia inédita en el país y es un indicador claro de su mayor institucionalización, aún si formalmente es aún dependiente de la voluntad del intendente, ya que no está contemplada en la institucionalidad pública. El financiamiento se ha obtenido de la reorientación de los instrumentos existentes de inversión regional, lo que se logra por la presencia en la mesa de los consejeros regionales y el intendente. La fortaleza de las contrapartes, la presencia equilibrada de los diferentes estamentos y el consenso respecto de las metas de política a perseguir diferencian esta experiencia de las múltiples “mesas” que existen en las distintas regiones para diferentes temas.

#### *d) Redes comunales*

También fue posible identificar redes de carácter intra comunal, es decir cuya cobertura es principalmente en algunas zonas, especialmente populares, de una comuna. Se trata principalmente de iniciativas de la sociedad civil, enraizadas en el territorio, cuya característica es la de la alta inclusividad (“todos caben” es la consigna) y el establecimiento de interlocución con las autoridades a partir de la planificación participativa de actividades y prioridades. Llama la atención que en los dos casos reseñados – Taller de Acción Comunitaria y Red La Antena- el vínculo es más fuerte con organismos sectoriales –Ministerio de Vivienda y CONACE, respectivamente- que con el gobierno local (Territorio Chile, 2009; Fernández, 2006). Esto parece confirmar la inadecuación de las estructuras municipales de participación que se han analizado en otros trabajos (Delamaza, 2009). Sin embargo la actividad de concertación en el ámbito municipal es bastante extendida, aunque no de manera autónoma, sino impulsada por proyectos de agencias sectoriales específicas, como se verá en el análisis de las iniciativas de Territorio Chile en el apartado 3.4.

#### *e) Articulaciones para desarrollos programáticos*

Finalmente mencionemos las articulaciones específicamente concebidas para el desarrollo de programas de desarrollo. Estas son en ocasiones promovidas por ONG con el apoyo de la cooperación internacional y tienen características de innovación y mayor flexibilidad que la oferta pública regional. Sin embargo su debilidad es la sostenibilidad

al no articularse claramente a los instrumentos de inversión y planificación de la región. Un avance interesante parece ser en la región de Los Ríos el proyecto de Agenda Local 21, que ha evolucionado también hacia iniciativas de control social (Los Ríos Cómo Vamos) y ha privilegiado la vinculación e incidencia sobre la Estrategia Regional de Desarrollo en el marco de creación de la nueva región. No hemos identificado otras iniciativas semejantes en otras regiones.

### 3.4 Articulación y participación para el desarrollo de los territorios

Otro ángulo de análisis de la articulación territorial fue posible de abordar a partir de la consideración del conjunto de iniciativas seleccionadas por Territorio Chile en su primer concurso de experiencias de desarrollo de los territorios que contaba entre sus criterios de evaluación el establecimiento de alianzas entre sector público y la sociedad civil.<sup>43</sup> Se trata de 120 iniciativas en todo el país, de las cuales 72 son originadas en el sector público y 48 en organizaciones de la sociedad civil. Dichas iniciativas reúnen a un total de 995 actores identificados a partir del cuestionario autoaplicado por los responsables de la iniciativa y desarrollado por Territorio Chile. Aquí la proporción de actores públicos alcanza al 66%, frente a un 28% de organizaciones civiles y 6,0% de empresas y asociaciones empresariales. Entre los organismos públicos predominan los servicios públicos sectoriales (200) y municipios o asociaciones de municipios (172), muy por sobre otro tipo de organizaciones. En el caso de la sociedad civil lo hacen en primer término las organizaciones territoriales o funcionales (75) y las fundaciones y corporaciones (58), así como otras organizaciones o grupos diversos (61).

Tal como se planteó en las hipótesis, se constata en el análisis de este conjunto, el predominio de las alianzas de alcance municipal o intermunicipal (70), donde a su vez el predominio del sector público es también mayor. Las de alcance propiamente regional o interregional alcanza a un 25% del total.

Profundizando en las modalidades participación y roles cumplidos por la sociedad civil en las articulaciones analizadas, ella varía según el tipo de organización pero sigue una pauta general de vinculación entre éstas y el Estado, marcada por la mayor parte de los programas públicos. Es decir, predominan las organizaciones sociales (38%), las que forman parte de las alianzas público / privadas, mayoritariamente en el rol de beneficiarias de la acción conjunta (44% de las menciones). Sin embargo también están relativamente más presentes en los roles principales (definición de agenda, financiamiento y apoyo político), participando de las estructuras de toma de decisiones (en el 31% de las menciones), mucho más que en el financiamiento de las iniciativas.

En el caso de las organizaciones empresariales, son mucho menos significativas (18%) y su rol es predominantemente de financiamiento y toma de decisiones. En tercer orden de importancia aparecen las ONG quienes cumplen principalmente roles de apoyo

---

<sup>43</sup> Territorio Chile es fruto de un convenio establecido entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional, la Corporación Innovación y Ciudadanía y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana GTZ, para identificar, estudiar, premiar, difundir y generar aprendizaje sobre buenas prácticas en el desarrollo de los territorios en el ámbito subnacional en el país. Toma su modelo de trabajo de la experiencia previamente desarrollada por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública (Universidad de Los Lagos / Corporación Innovación y Ciudadanía) a través del Premio Innovación y Ciudadanía. Más información en [www.territoriochile.cl](http://www.territoriochile.cl)

(logística y difusión) e implementación (asistencia técnica y capacitación), rol en que son superadas por otras organizaciones (mayoritariamente universidades).

Debe señalarse, sin embargo, que la presencia de la sociedad civil en las instancias de toma de decisiones no se refiere a los niveles de decisión política, por cuanto los programas están radicados mayoritariamente en los niveles locales, donde se aplican políticas ya definidas en otros ámbitos. Aún así es interesante constatar que de las 376 menciones a roles desempeñados por la sociedad civil, 113 (30%) las ubica en roles principales. En el caso del sector público esos roles alcanzan al 39% de las menciones respectivas.

En cuanto a los aportes puede señalarse que los recursos y aportes que movilizan las OSC, estos son principalmente de recursos humanos (30% de los casos), en segundo término la gestión de contactos (18%) y en tercer término el patrocinio o apoyo institucional (14%). Sólo en un cuarto lugar aparecen los aportes de recursos materiales, a través de facilitar instalaciones (13%) y aportes en dinero (12%) rol que cumplen principalmente las ONG y las organizaciones productivas.

Finalmente, en el caso de las iniciativas originadas por el sector público y tal como era de preverse, dada la información general que existe sobre estos temas (Fernández y Ordóñez, 2007; Delamaza, 2009) predomina la participación cuyos objetivos son instrumentales a la política pública. Aún así, este universo de iniciativas destacadas de desarrollo de los territorios está mostrando un panorama cualitativamente mucho mejor de participación, por cuanto los objetivos empoderadores aparecen presentes en el 40% de los reportados. En el estudio de Fernández y Ordóñez ya citado, sobre un total de 305 mecanismos de gestión pública, sólo un 19% contenían objetivos empoderadores de la ciudadanía.

En el caso de las iniciativas originadas en la propia sociedad civil, como era esperable, la frecuencia de mecanismos de participación es porcentualmente mayor en estas iniciativas que en las originadas en el sector público. Asimismo destaca el mayor avance de un enfoque de derechos, que predomina por sobre el enfoque funcional y el centrado en la pura sociabilidad de las organizaciones y comunidades. Sin embargo el dato más resaltante es el peso abrumador que dentro de las iniciativas tiene la participación de carácter informativo, con independencia de los objetivos que se persiguen. Se requerirían estudios de carácter más cualitativo para interpretar el dato. A modo de hipótesis puede pensarse que la acción de la sociedad civil está aún más concentrada en la ampliación del campo de acción de lo público, campañas de derechos ciudadanos, facilitar el acceso a la oferta pública y concientización en torno a diferentes problemas, antes que involucrada en los mecanismos de operación de las acciones de desarrollo de los territorios. Sólo en los mecanismos funcionales aparece más ligada a toma de decisiones e implementación, en correspondencia con lo que ocurre en el sector público.

### 3.5 Concertación que surge desde el conflicto y la movilización

No todas las experiencias de articulación son producto de una planificación previa o de la definición de esta como objetivo en un área de política. Existen otras situaciones en que la articulación es una respuesta institucional de “participación ampliada” a la expresión de un conflicto local o regional. Algunos tipos frecuentes son los siguientes:



- la movilización que articula principalmente a las organizaciones gremiales ligadas al empresariado regional “bajo amenaza” por crisis o decadencia de la actividad económica regional.<sup>44</sup>
- la movilización ciudadana originada en los impactos negativos –principalmente medioambientales- de la “modernización compulsiva” de las actividades productiva (megaproyectos públicos y privados). Articula actores locales y no siempre adquiere visibilidad e impacto regional, por el carácter localizado de sus afectados (muchas veces en el sector rural). En ocasiones logra articulaciones internacionales, lo que le brinda oportunidades de negociación con el gobierno central, dados los requerimientos crecientes de la internacionalización económica y política. Salvo casos excepcionales no tienden a generarse articulaciones multisectoriales y plataformas propositivas de la sociedad civil.<sup>45</sup>

En el estudio se consideró dos casos que se pueden incluir en esta categoría: el Plan Chiloé y el conflicto suscitado por la demanda de pobladores de Arica cuyas viviendas fueron construidas en terrenos contaminados con desechos de plomo provenientes de una empresa sueca. Para ello se desarrollaron sendos estudios de caso, algunos de cuyos resultados comentamos aquí (Montecinos, 2009; Arriagada, 2009).

Ambos casos se originan en una “falla de la política pública”: en Chiloé el anuncio luego anulado de construir un puente para conectar la isla grande con el continente y en Arica la doble decisión de autorizar el depósito de desechos de plomo y otros materiales contaminantes sin tomar resguardos sanitarios (1984) y la de construir viviendas sociales en estos terrenos durante los años noventa. El conflicto chilota es típicamente descentralizador, por cuanto opuso unificadamente a la comunidad isleña con el “poder central” que manifestaba “desprecio” y “abandono” hacia las necesidades de la isla.<sup>46</sup> En la movilización provincial se articularon alcaldes y diputados, con agentes sociales e institucionales para presionar por un Plan Especial para Chiloé. Consideraciones políticas llevaron al gobierno central a dotar de recursos al Ministerio de Obras Públicas para ejecutar un conjunto de proyectos, principalmente orientados a la infraestructura de conectividad. Esa primera etapa, sin embargo, dio lugar a una nueva ofensiva de presión desde los actores territoriales, que se tradujo en una nueva cartera de proyectos, esta vez surgidos de los actores que ya tenían propuestas previas, negociados nuevamente con el

---

<sup>44</sup> En Chile podría ser el caso de Arica en varias coyunturas

<sup>45</sup> Casos en Chile serían los de las Represas Alto Bío Bío, CELCO en Valdivia, Cerro Chuño en Arica, Pascua Lama. Tal como se argumenta en el análisis del caso CELCO, posiblemente allí coincidieron varios factores: a) las dinámicas “pro región” ya existentes en Valdivia; b) la confrontación entre gran empresa y empresariado regional en torno a las externalidades medioambientales; c) aspectos de oportunidad política producidos por el interés del gobierno chileno por ingresar a la OCDE; y d) el cambio de rol de los medios de comunicación. Por ello la repercusión, alcances e impacto de la concertación ciudadana se acrecentó significativamente. Veremos en el análisis del caso del “conflicto del plomo” en Arica, una situación similar.

<sup>46</sup> Ello se produjo al cancelar la construcción del puente, pues el anuncio de su construcción había dividido a los habitantes y organizaciones de la isla en un conflicto que puede entenderse en el eje “modernización / identidad” y no tiene el mismo acento que el conflicto “centralismo / descentralización” (Ramírez et al., 2008). Este último clivaje de conflicto se agudizaba coyunturalmente producto de otra “falla de la política”: la relativa a los mayores costos del proyecto de transporte público de Santiago, que demandaba la inyección de cuantiosos recursos y obligó al gobierno a “compensar” a las regiones (Maillet, 2009)

gobierno central.<sup>47</sup> Sin embargo la estructura pública careció de capacidad de ejecución de un programa intersectorial con perspectiva territorial y suscitó una nueva presión sobre el gobierno. Ello llevó a la solución actualmente en ejecución: el establecimiento de un delegado del Ministerio del Interior dotado de “poderes” para la coordinación de la inversión y la solución de los problemas de implementación (Montecinos, 2009)

En el caso de Arica, el conflicto era netamente local, pero, al igual que en Chiloé, rebasaba las capacidades tanto del municipio como del gobierno regional (que habían implementado algunas acciones anteriormente). Sin embargo la reacción del gobierno central se produjo frente a la intervención de un nuevo actor, extrainstitucional: una denuncia del caso en un programa de reportajes de la televisión abierta. Al igual que en el caso anterior, el problema “entra en la agenda” por razones netamente políticas que afectan al gobierno nacional. A partir de allí se constituyen directamente tres ministros en terreno y estructuran un plan de soluciones, que considera erradicación de pobladores, indemnizaciones, planes de salud, etc. Sin embargo la solución “concertada” no resulta completamente eficaz, pues algunos de los afectados han recurrido a la justicia, obteniendo indemnizaciones monetarias por esa vía.

Diversos elementos llaman la atención de los casos mencionados. La falla de la política como oportunidad para la acción colectiva en el origen de los conflictos. La falta de respuestas, protagonismo y capacidad de canalizar las demandas por parte de las autoridades regionales, cuyos instrumentos se ven rápidamente sobrepasados por estos problemas. Cuando el problema se vuelve público en el nivel “nacional”, es decir visible a los ojos de la elite política metropolitana o hecho público por los medios de comunicación masiva, se estructura una respuesta política en el nivel central, que no necesariamente atiende las particularidades de la demanda y el conflicto regional. En la medida que existen contrapartes organizadas y propositivas, como en Chiloé, se logra “territorializar” las soluciones haciéndolas más pertinentes y propias. En Arica, en cambio, la estrategia más eficaz para los afectados resulta ser la judicial, que tiende a privatizar las soluciones, restando eficacia a la acción colectiva y la negociación política. La estructuración de respuestas intersectoriales “contaminadas” por el enfoque de pertinencia territorial resultan de difícil implementación, ante lo cual se recurre nuevamente a una solución “política”, como ocurrió en Chiloé, donde el gobierno central –a través del Ministerio del Interior y no de alguna entidad sectorial o institución regional- prácticamente debe intervenir el Plan para lograr hacerlo efectivo.

Desde el punto de vista de los actores del territorio y la satisfacción de sus demandas, la concertación surgida del conflicto resulta claramente de mayor impacto y alcance que las modalidades consultivas propias de la mayoría de las instancias de concertación consideradas regularmente en diversas áreas de política. Sin embargo la conversión de dichas respuestas en formas de “gobernanza territorial” parece depender de algo más que de la capacidad de presión o la instalación del conflicto en la agenda política. El factor diferenciador parece ser la capacidad organizativa y propositiva, junto con la unidad de los actores en torno a metas comunes. Ello se verifica en estos dos casos, así como también en el del Consejo Campesino y la Mesa de Desarrollo Rural de Coquimbo. A ello se agrega, sin embargo, la presencia y actividad de intermediadores políticos capaces de lograr la respuesta del gobierno central. Nos referimos a alcaldes y

---

<sup>47</sup> Es el caso del movimiento de los trabajadores de la salud y organizaciones sociales para la autonomización provincial del servicio y la construcción de diversas obras como consultorios, etc. (Ochsenius, 2009)

diputados en Chiloé; representantes electos y medios de comunicación en Arica. Sólo en Coquimbo la presencia de los intermediarios es menos visible y, curiosamente, allí la concertación tiene un carácter netamente regional. Vale decir la intermediación es más institucionalizada –o más precisamente proto institucional- y el juego político se realiza en la región, a través de intendentes “empoderados” y con capacidad política.<sup>48</sup>

Una consideración que debe hacerse respecto de las respuestas *ad hoc* a los conflictos, en ausencia de estructuras institucionales adecuadas de participación, se refiere a los grupos de la sociedad civil que logran resultados de incidencia y los que no los obtienen. Como la sociedad civil es eminentemente heterogénea, será la dotación de poder previa la que determine la capacidad de logro de los actores sociales. Aquellos que muestran mayor consolidación y éxito son los que combinan la estrategia de acción legal, con la movilización activa, generalmente apoyada por los medios de comunicación -que han ido acogiendo crecientemente el papel de denunciantes- y el aporte de expertos y profesionales que fortalecen la demanda y las propuestas. Es el caso de los movimientos ciudadanos que en la Región Metropolitana han logrado incidencia en la modificación y congelamiento de once Planes Reguladores comunales, el cambio de trazados y obras en diferentes proyectos inmobiliarios o viales y el incremento de costos asumido por el Estado en diversos proyectos.<sup>49</sup>

El movimiento pionero fue el que surgió como oposición al proyecto de autopista urbana en Santiago denominado Costanera Norte, por parte de los vecinos de los barrios de clase media y alta. El último ha sido el plebiscito comunal organizado en la comuna de Vitacura (la más rica del país), que fue el primer plebiscito de origen ciudadano desde la reforma a la ley municipal en 1999. En estas experiencias, así como en otras, se evidencia que una participación exitosa en términos de lograr cambios está asociada a la mejor situación económica de sus moradores y a la mayor vinculación y capacidad de influencia de los vecinos y vecinas en relación a los centros de poder dentro y fuera del gobierno y, por lo tanto, se hace más difícil en espacios regionales. Estos sectores son también los que han logrado superar la fragmentación que caracteriza a las organizaciones ciudadanas en el país, dando origen a una influencia más significativa.<sup>50</sup>

No existen instancias institucionales de participación que involucren el proceso regional o que articulen lo que surge de los niveles locales en una instancia superior. Sin embargo se impulsan iniciativas participativas, como hemos apreciado a lo largo del trabajo. Pero el proceso deliberativo sobre políticas y orientaciones regionales –por ejemplo Estrategias y Planes de Desarrollo Regional- se realiza a través de instancias *ad*

---

<sup>48</sup> Este último rasgo, la fortaleza política del liderazgo regional, se repite también en el caso de Bío Bío y ha posibilitado en ambos casos el desarrollo de instancias de concertación netamente regionales, por sobre lo sucedido en otras regiones.

<sup>49</sup> Un estudio reciente calcula en US \$586 millones el costo adicional que han tenido para el Estado estos procesos de participación ex post, frente a diseños que no consultaron a la comunidad, ni consensuaron proyectos, ni indemnizaron adecuadamente los costos implicados (Poduje, 2008)

<sup>50</sup> De un total de 32 organizaciones ciudadanas surgidas con posterioridad al conflicto de Costanera Norte, 18 de ellos lo han hecho en el barrio alto tradicional de Santiago, a los que se suman los provenientes de desarrollos inmobiliarios recientes en las comunas más pudientes y a barrios de altos ingresos construidos en comunas populares. Con ello “la proporción de movimientos ‘ABCI’ se eleva a 66%. El 16% restante se distribuye en comunas de clase media (...) sólo el 19% de los movimientos ciudadanos se localizan en comunas de bajos ingresos” (Poduje, 2008:7). Por las características del proceso, los cambios de regulaciones y programas y los mayores costos asociados no necesariamente responden a un incremento del bien público, sino que a la respuesta forzada que el Estado ha debido dar a movilizaciones de grupos con capacidades de incidir.

*hoc* y tiende a involucrar principalmente a los actores de la elite regional: autoridades regionales, los actores del mundo empresarial y los medios de comunicación. El problema entonces es que la participación y movilización extrainstitucional con capacidad de incidencia real es una oportunidad sólo para quienes cuentan con más recursos y que, en muchas ocasiones, los mecanismos institucionales regulares solamente sancionan en la práctica lo que está de hecho concordado previamente (Cortés, 2000).

#### **4. Consideraciones finales**

La constitución de actores sociales fuertes capaces de movilizar la demanda descentralizadora parece ser “la pieza que falta” para el avance del proceso. De una parte este ha avanzado más por la vía administrativa e institucional. De otra, la dinámica de relación entre el centro y las regiones tiene gran asimetría y manifiesta rasgos de asistencialismo, dependencia y falta de autonomía de estas últimas. En ello parecen coincidir la mayor parte de los diagnósticos. ¿Cuál es la capacidad efectiva de los actores regionales? Y, más importante aún, ¿cuánto hacen y pueden hacer de manera concertada para impulsar el proceso descentralizador? Esas fueron las preguntas base de este estudio. Para responderlas se realizó una caracterización de los principales actores para dibujar el mapa de actores estratégicos en las regiones bajo estudio. Luego se analizaron tres ámbitos de concertación para la descentralización: las iniciativas que surgen de manera planificada desde la política pública; las iniciativas emergentes orientadas al desarrollo de los territorios y las que surgen desde un conflicto o una movilización regional.

La hipótesis guía de este estudio indicaba que el verdadero problema no consistía en la debilidad o ausencia absoluta de actores, ni tampoco en la inexistencia de experiencias de concertación entre sociedad civil y Estado. Antes bien lo que se postuló fue que el potencial de articulación para la descentralización estaba determinado por condiciones socioeconómicas que configuran a algunos de los principales actores (especialmente empresariado y actores laborales) y el tipo de interfaces construidos a través de los instrumentos de política pública (normativos, programáticos, de financiamiento, etc.). Vale decir que existiendo instancias e iniciativas, estas no están desplegando todo su potencial y que es posible intervenir para incrementarlo.

En cuanto a los actores regionales se constató una gran heterogeneidad interna de los mismos, pero también entre las regiones. En el caso del empresariado las consideraciones estructurales indican el predominio creciente de la gran empresa y el retroceso de todas las demás categorías empresariales, lo que está indicando una fuerte tendencia centralizadora, pues la Región Metropolitana concentra más del 80% de las grandes empresas. A su vez la gran empresa extractiva y ligada a los recursos naturales existentes en diferentes regiones, no parece estar teniendo un impacto en pro de la articulación para la gestión descentralizada en las regiones bajo estudio, si bien cada rubro tiene características diferentes y es necesario profundizar en ellos. La diferenciación interna del sector empresarial requiere también de un estudio en particular, pues resultará determinante para las posibilidades de articulación.

En el caso del sindicalismo, el panorama general es de estancamiento en los últimos 15 años. Analizando las diferencias regionales, sólo en Los Lagos se registra un crecimiento –si bien irregular- del movimiento sindical. Sin embargo esta mayor

capacidad o potencial de acción no se manifiesta con claridad en la dinámica regional (iniciativas de concertación), con excepción de los sindicatos ligados a la pesca artesanal. Por una parte se trata de fenómenos de sindicalización recientes y por otra están fuertemente impactados la cambiante dinámica del empleo en el sector salmoneero, hoy en plena crisis. Los datos son escasos, pero al parecer la orientación del sindicalismo tiene un carácter corporativo más que articulado a las dinámicas del desarrollo regional. Lo que no es de extrañar si se considera que las decisiones principales relativas a la política acuícola se toman en Santiago, con prescindencia de los actores regionales (gobierno regional y otros). La conclusión que obtenemos de ello es que, en presencia de un actor potencial y en crecimiento, el espacio de las políticas públicas regionales resulta decisivo para su actualización y conversión en “masa crítica” regional.

Los actores más presentes en iniciativas de concertación y convocados permanentemente por las iniciativas públicas en el ámbito local y regional son los llamados “territoriales”. Nuestra revisión de la diversidad de organizaciones territoriales en las regiones que estudiamos nos llevó a concluir que, en su gran mayoría, su acción está limitada al ámbito local o estrictamente comunitario y que su capacidad de articulación en el nivel provincial o regional es escasa. La capacidad de articulación para la descentralización parece estar ligada a la construcción de instancias más amplias de representación y vocería. Así lo indican la situación de las organizaciones productivas y en cierta medida las organizaciones indígenas (que no estudiamos en profundidad), que manifiestan una mayor presencia en las dinámicas concertadas.

Por último se analizó las llamadas organizaciones de intermediación. Tal como se señaló anteriormente, sólo algunos actores cuentan con organizaciones formalizadas de segundo grado que les permitan una presencia regional continua. También aquí los actores productivos aparecen con mayor relevancia. En particular empresarios regionales, organizaciones campesinas en Coquimbo y pescadores artesanales en Los Lagos. Su orientación de acción puede ser más o menos corporativista, pero se registraron dinámicas relevantes orientadas al desarrollo regional, como son las Corporaciones de desarrollo (Arica Parinacota y Coquimbo) y el Consejo Campesino de Coquimbo. Con excepción de este último, sin embargo, la mayor presencia de estas organizaciones parece estar ligada a las capitales regionales o a las principales ciudades, tendiendo a reproducirse una cierta tendencia al centralismo intrarregional.

Los medios de comunicación regional son un ámbito relevante en la constitución de opinión pública regional y cuentan con gran adhesión de la población. Sin embargo la debilidad de sus propias agendas y su excesiva dependencia de las fuentes gubernamentales y las temáticas nacionales parecen estarles restando potencial activo. Así, el fortalecimiento de la comunicación local y regional parece ser una necesidad tanto a más apremiante que el fortalecimiento organizacional de la sociedad civil, especialmente en las llamadas “organizaciones de segundo grado” y en su implantación más allá de las principales ciudades de la región.<sup>51</sup>

El análisis de las experiencias y dinámicas de la concertación confirmó las hipótesis previas en el sentido que las condiciones institucionales no otorgan a los actores regionales la suficiente autonomía para fortalecer las instancias de concertación que se

---

<sup>51</sup> Un caso especial sería Arica Parinacota, por la enorme concentración urbana de su población. Aquí la comunicación radial y vía Internet resultan de gran relevancia para incorporar al sector rural.

han creado.<sup>52</sup> Las iniciativas más consolidadas parecen ser las del ámbito productivo, que, además han ido evolucionando hacia un enfoque territorial del desarrollo económico, lo que cual las puede fortalecer en el futuro. Las limitaciones principales de dichas experiencias han sido, en primer término, la fragilidad institucional de las mismas, pues son apoyadas en programas como Chileemprende, pero no constituidas como instituciones regionales estables dedicadas a ello. Por otra parte, la debilidad asociativa de los propios actores productivos y su relativo aislamiento del resto de la sociedad civil regional. Sin embargo también se registran buenas prácticas que amplían este panorama, como lo son la AMDEL, donde se conjuga un mayor avance del enfoque territorial, el liderazgo de la asociación de municipios y una apertura desde el desarrollo económico hacia otras temáticas de interés del territorio considerado. También se requiere un mayor soporte técnico y de recursos para darle potencial a estas iniciativas y una distribución de competencias que favorezca el protagonismo regional en la definición de metas y proyecciones.

La experiencia de AMDEL en Bío Bío, así como la del Consejo Campesino y la Mesa de Desarrollo Rural en Coquimbo están indicando un alto potencial para aquellas iniciativas basadas en lo productivo y el desarrollo económico, que cuentan con un enfoque territorial definido y una estrategia inclusiva de los actores del territorio. Las dificultades actuales residen en la baja institucionalización que aún tiene este enfoque en la administración pública, lo cual vuelve frágiles a estas iniciativas en términos de sustentabilidad.

También debe mirarse con atención la constitución de Corporaciones de Desarrollo a partir de las ARD. En estas se advierte una interesante variedad regional en su constitución, lo que revelaría grados de apropiación mayor que en otros casos. Sin embargo no parecen tener un enfoque territorial integrado en su quehacer, lo cual debiese ser considerado a futuro, pues de otro modo seguirán dependiendo de las orientaciones generales de CORFO, emanadas del nivel central.

Al analizar las experiencias de articulación para el desarrollo territorial –a partir del Sistema Territorio Chile- se constata que predominan las del ámbito local, con un fuerte predominio sectorial en cuanto a su conducción y orientaciones. Esa modalidad de concertación, basada en una política sectorial que busca interlocutores directos en el municipio o la sociedad civil local, parece adecuada para canalizar y hacer más efectiva la obtención de las metas sectoriales. Pero no ofrece mayor potencial, de acuerdo a nuestro estudio, para la construcción de concertación regional sustentable. Sólo un 25% de las experiencias consideradas, alcanzan niveles supralocales y pueden estar mostrando la pauta a considerar en esta materia.

Por último, también se analizaron concertaciones que surgieron del conflicto. Aquí se verifica un alto potencial de posicionamiento regional y local, por cuanto se trata de iniciativas que lograron “entrar en la agenda nacional” y eso les brindó una oportunidad política que los actores supieron aprovechar. Sin embargo en todos los casos se evidenció la debilidad del estamento regional, que aparece con poca capacidad de procesar demandas y proponer soluciones efectivas. También se observa que, aunque los actores locales lograron hacer más pertinente y efectiva la inversión pública, no han logrado hasta el momento, la constitución de instancias de decisión regional o local y

---

<sup>52</sup> Este aspecto se trata en profundidad en la dimensión social de este estudio. Ver los textos de Nuria Cunill.

las soluciones siguen dependiendo del nivel central. Por ello la conclusión es que no es suficiente con incrementar la capacidad de presión de la sociedad civil local. Con ello se logra – si se cuenta con mediadores políticos eficientes, con capital social previo o con acceso a los medios de comunicación nacionales- un impacto relevante, pero no todavía la construcción de mecanismos de gobernanza local como los que se requieren. También debe destacarse que existe el riesgo de reproducción de desigualdades, por cuanto los actores con mayor capacidad de presión son también aquellos con mayor poder previo. Un horizonte de política pública inclusiva y equitativa requiere abrir también posibilidades para los actores más débiles o marginados.

## 5. Bibliografía

- Albuquerque, F. (1997) Espacio, Territorio y Desarrollo Económico Local. En: Persona y Sociedad Vol. XI, N° 1, abril. ILADES, Santiago de Chile.
- Aroca, P. (2009) *El mercado, sus agentes y la descentralización*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Arriagada, E. (2009) *El conflicto por polimetales en Arica. Movilización social, desarticulación local e intervención centralizada*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Avritzer, Leonardo (2002) *Democracy and the Public Space*. Princeton University Press.
- Benavente, J. (2008) *La Dinámica Empresarial en Chile (1999 – 2006)*. Ministerio de Economía.
- Ballón, E., Rodríguez, J. y Zeballos, M. (2009) *Fortalecimiento de Capacidades para el DTR: Innovaciones institucionales en gobernanza territorial*. Documento de Trabajo N° 53. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago de Chile.
- Bebbington, A. (2005) *Los espacios públicos de concertación local y sus límites en un municipio indígena: Guamote, Ecuador*, Universidad de Manchester, en: <http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/Guamote%20ok.pdf>
- Bebbington, A., Delamaza, G. y Villar, R. (2005) *El desarrollo de base y los espacios públicos de concertación local en América Latina*, en: <http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/EPCL-Final%20CD.pdf>
- Blanco, I. y Gomá, R. (coords.) (2002) *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ariel, Barcelona.
- Bresser, L. (1996) *Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C.
- Cabrero, E. (2005) *Acción Pública y Desarrollo Local*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Consejo Nacional para la Innovación en la Competitividad (2007) Estrategia Nacional de Innovación. Volumen 1. <http://www.cnic.cl/content/view/468181/Hacia-una-Estrategia.html>
- Contesse, J. y Delamaza, G. (2005) *Pobreza y derechos humanos en Chile. Análisis de dos programas sociales*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Documento de Trabajo N° 15, Universidad de Los Lagos, Santiago.
- Cortés, A. (2000) *El Circuito Extrainstitucional del Poder*. ChileAmérica / CESOC, Santiago de Chile.
- Delamaza, G. (2005) *Tan Lejos Tan Cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.
- Delamaza, G. (2009) - La Institucionalización de la Participación en Políticas Públicas en Chile. Estado Actual y Desafíos. En: De la Fuente, Gloria *et al. Participación y Nuevos Desafíos Político-Institucionales*. Serie Estudios Volumen III División de Estudios Ministerio Secretaría General de Gobierno, Santiago de Chile 2009. [http://www.minsepres.gob.cl/portal/documentos/documentos/Estudios/documentos\\_ser ie\\_estudios/volumen\\_iii/documentoLista/0/documento/VOL%203.pdf](http://www.minsepres.gob.cl/portal/documentos/documentos/Estudios/documentos_ser ie_estudios/volumen_iii/documentoLista/0/documento/VOL%203.pdf)
- Delamaza, G. y Ochsenius, C. (2007) *Innovaciones en los Vínculos entre Sociedad Civil y Estado en Chile: Su Impacto en la Gobernanza Democrática*. Documento de Trabajo N° 19 Programa Ciudadanía y Gestión Pública Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.
- Dini, M. (2009) Capital Social y Programas Asociativos: reflexión sobre instrumentos y estrategias de fomento CORFO. En: Muñoz, O. editor: *Desarrollo Productivo en*



Chile. *La experiencia de CORFO entre 1990 y 2009*. CORFO / FLACSO / Catalonia, Santiago de Chile.

- Dirección Nacional del Trabajo (2009) *Compendio de Series Estadísticas 1990 – 2008*. I. *Sindicalismo*. Departamento de Estudios.

- Durston, J. (2005) *Los Espacios Rurales Locales de Concertación: los campesinos y los Proyectos de Desarrollo rural integrado*. En:

[http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/wp\\_durston.pdf](http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/wp_durston.pdf)

- Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007) *Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental de 2007. Caracterización de los Compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. En:

<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>

- Foerster, R. et al. (2009) *La Máquina Municipal (en Alto Bío Bío) y la Sociedad Mapuche*. En: Delamaza, G. y Flores, D.: *Gestión Municipal Participativa. Construyendo Democracia Cotidiana*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

- Fundación Ebert (2006) *Agencias de Desarrollo Regional. La opinión de las regiones*. FES, Santiago.

- Garretón, M. (2000) *La Sociedad en que Vivi(re)mos*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

- González, R. (2006) *Agentes y Dinámicas Territoriales: ¿Quién Produce lo Local? Estudio de tres ciudades chilenas (Valdivia, Temuco, Arica)*. Faculté de Sciences économiques, sociales et politiques. Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

- González, R. (2009) *CORFO, Fomento Productivo, Innovación y Articulación de Actores*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

- González, R., Donovan, P. y Bravo, G. (2007) *La Política Estatal y sus Efectos sobre la Economía Popular y los Territorios Locales*. Université du Québec en Outaouais.

- Infante, R. (2008) *La Salmonicultura Chilena, procesos y desafíos*. Salmon Chile.

<http://www.salmonchile.cl/frontend/seccion.asp?contid=387&secid=33&secoldid=33&subsecid=117&pag=1> Consultado 17 de diciembre 2009.

- Katz, J. y Contreras, C. (2009) *Desarrollo Local, Convergencia con Exclusión Social y Teoría Económica*. Documento de Trabajo N° 34. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago de Chile.

- Maillet, A. (2009) *Transantiago y Regiones ¿Una oportunidad perdida para una mayor descentralización en Chile?* Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

- Ministerio de Economía (2009) *Panorama de la Empresa en Chile*.

[www.observatorioempresas.cl](http://www.observatorioempresas.cl)

- Ministerio de Economía (2009b) *Primera Encuesta Longitudinal de Empresas 2007*.

[www.observatorioempresas.cl](http://www.observatorioempresas.cl)

- Montecinos, E. (2009) *Plan Chiloé: de la Actuación Sectorialista a la Gobernanza Multinivel en la Intervención Territorial*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

- Monje, P. (2007) *La Negociación Centro – Región en Chile: realidad o mito – El caso de la región de Los Lagos*. RAP N° 41 (4), Rio de Janeiro

- Neira, V. (2009) *La Concertación para el Desarrollo de la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.

- Ochsenius, C. (2009) *Movilización, Disputa y Oportunidad Política. La Generación del “Plan Especial Chiloé” (2006-2008)*. Documento de Trabajo para el Proyecto FONDECYT N° 1085180. Inédito.
- Panfichi, A. y Dammert, J. (2005) *Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El caso de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza del Departamento de Puno*, abril, en:  
<http://www.innovacionciudadana.cl/latinoamerica/pdf/Puno%20ok.pdf>
- Pezo, L. (2009) *Sociedad Civil y Desarrollo Rural: Trayectorias de Participación Social en la Comuna de Río Hurtado (1990 – 2008)*. Tesis para optar al grado de Magíster en Antropología y Desarrollo, Universidad de Chile.
- PNUD (1998) *Desarrollo Humano en Chile 1998. Las Paradojas de la Modernización*. PNUD, Santiago de Chile.
- PNUD (2000) *Mas Sociedad para Gobernar el Futuro*. PNUD, Santiago de Chile.
- PNUD (2008) *Desarrollo Humano en Chile Rural. Seis millones por nuevos caminos*. PNUD, Santiago de Chile.
- Poblete, M. (2009) *Presencia de las Políticas Públicas en el Discurso Periodístico Regional. Estudio de Caso: Diario El Día de La Serena, Región de Coquimbo*. Universidad de La Serena, La Serena.
- Poduje, I. (2008). *Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura y Planes Reguladores*. Temas de la Agenda Pública Año 3, N° 22. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Programa de Políticas Públicas (2009) *Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local: Una experiencia de descentralización desde lo local*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Ramírez, E. et al. (2009) *Caracterización de los Actores de Chiloé Central*. Documento de Trabajo N° 55. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP, Santiago de Chile.
- Ríos, S. (2009) *Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de la Región de Coquimbo: Participación campesina y políticas públicas en la Región de Coquimbo*. Documento de Trabajo para el Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Inédito.
- Rojas, C. (1995) *El Desarrollo después de la crisis del Estado de Bienestar. Sus posibilidades en el caso de Concepción, Chile*. Cuadernos del ILPES N° 41, Santiago de Chile.
- Santibáñez, A. y Barra, M. (2008) *Participación de los Gobiernos Regionales en la Definición de Políticas Públicas en Chile: el caso del gobierno regional de Los Lagos y la política nacional de acuicultura*. Revista de Administracao Publica, Rio de Janeiro 42(3). <http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a07v42n3.pdf>
- Territorio Chile (2009) *Juntos Construyendo una Vida Mejor. Taller de Acción Comunitaria Valparaíso*. En: Territorio Chile: *Buenas Prácticas para el Desarrollo de los Territorios. Experiencias Destacadas 2008*. Serie Documentos de Trabajo N° 4 División de Políticas y Estudios, SUBDERE, Santiago de Chile.
- Universidad de Los Lagos / SalmónChile (2007) *Estudio de Percepción de la Industria Salmonera, tendencias y perspectivas*.  
<http://www.salmonchile.cl/frontend/seccion.asp?contid=396&secid=33&secoldid=33&subsecid=117&pag=1>
- Valdivia, A. (2006) *Red Territorial La Antena La Serena, IV Región de Coquimbo*. En: Programa Ciudadanía y Gestión Pública: *Premio Innovación y Ciudadanía. 20 experiencias destacadas 2006*. Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile.

- Velásquez, F. y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la Participación Social en Colombia?* Fundación Corona, Bogotá.
- Venegas, F. (1998) *Las Organizaciones Locales al Interior de las Estructuras Sociales del Altiplano Chileno*. Corporación de Estudios y Desarrollo Norte Grande, Arica.
- Vergara, P. et al. (2008) *Representaciones del poder y el desarrollo en las elites regionales. Conflicto y cooperación en la Región de Arica y Parinacota*. RedDete-Alc y Universidad de Tarapacá.
- World Bank (2009) *Reshaping Economic Geography*. The World Bank, Washington.

**Anexo N° 1**  
**Experiencias de Articulación Regional Planificada**

Arica Parinacota	Coquimbo	Los Lagos	Otros Casos y Regiones
<b>Articulación para Fines Productivos</b>			
Asociación de Municipios Rurales	Asociación de Municipios Rurales	Asociatividad Municipal: política / temática	AMDEL Bío Bío
	Limarí Emprende	Territorios Emprende (4)	
		Consejo de la Pesca Artesanal Región de Los Lagos	Comisión Regional de Desarrollo de la Pesca Artesanal Maule
Consejo Consultivo de Propietarios Parque Lauca  Red de Facilitación de Inversiones - Arica.	Modelo de Gestión Integrada de Cuenca Comunidad Agrícola de Peñablanca	Centro Gestorador de Negocios Chiloé	Red Regional de Integración de Emprendimientos Productivos Asociativos –Córdoba, Argentina.
<b>Articulación para Temas Sectoriales y Provisión de Servicios</b>			
			Plataforma de gobierno electrónico para coordinación y gestión – Asociación Municipios de Antofagasta  Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura – Asociación de Municipios Zona Norte de Guerrero - México
Mesa de la Mujer Rural		Mesa de la Mujer para seguimiento PRIO	
Mesa del Agua		Mesas Sectores Productivos  Mesas Temáticas de Salud	Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza Puno - Perú.  Mesa de Trabajo de la Discapacidad Atacama.
		Comisiones: infraestructura y productivas	Grupo de los 12. El Adulto mayor se organiza – Concepción
<b>Planificación Territorial</b>			
Junta de Desarrollo de AP	Consejo Regional Campesino / Mesa de Desarrollo Rural		Modelo de Gestión Territorial Bío Bío.  Sistema Regional de Planeación Participativa en el Magdalena Medio
<b>Redes Locales y Comunes</b>			
	Presupuesto Participativo M. de La Serena  Red Territorial La Antena		TAC Juntos Construyendo una Vida Mejor – Cerro Cordillera Valparaíso
<b>Articulación para Programas Territoriales</b>			
Programa de Desarrollo Sustentable con		Articulación del Mundo Indígena de Chiloé con la SC, el E y la empresa	Educentro Ilo - Perú. Articula ONG, municipio y región para mejorar la calidad de la educación.

Jóvenes Aymaras en Parinacota		Privada.	Convivencia en Seguridad Río Negro, Argentina.  Programa Extra Muros Teatro Regional del Maule  Agenda Local 21 Programa Eco Región Los Ríos
-------------------------------------	--	----------	---