



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS

TERCER INFORME DE AVANCE

Estudios de caso y Seminario Internacional

Estudio Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile (ID761-108-LP08)

**Programa Ciudadanía y Gestión Pública – Universidad de Los Lagos
Sede Santiago**

Santiago de Chile – diciembre 2009

Índice

Introducción	2
Estudios de Caso	3
Casos	6
Caso 1: Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de la Región de Coquimbo : Participación campesina y políticas públicas en la Región de Coquimbo	8
Caso 2: La Concertación para el Desarrollo de la Pesca Artesanal en la Región de los Lagos	28
Caso 3: Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local	61
Caso 4: Plan Chiloé: de la actuación sectorialista a la gobernanza multinivel en la intervención territorial	78
Caso 5: El Conflicto por Polimetales en Arica. Movilización Social, desarticulación local e intervención centralizada.	99
Caso 6: Transantiago y regiones ¿Una oportunidad perdida para una mayor descentralización en Chile?	125
Seminario Internacional	140
Sistematización Seminario Internacional Somos capaces de concertarnos para la gobernanza regional?	141
Anexos	147
Anexo1: Programa Seminario	148
Anexo 2: Listado de participantes Seminario	151
Anexo 3: Ponencias dimensiones política e institucional Seminario	153
Anexo4: Presentaciones PPT Seminario	160

I. Introducción

El presente informe corresponde a tercer informe de avances del estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en tres regiones de Chile”, encargado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) adjudicado por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos. La entrega se encuentra establecida de acuerdo al cronograma dispuesto en el contrato, contempla el cumplimiento cabal de sus objetivos y sigue las orientaciones metodológicas comprometidas, para la obtención de los productos solicitados.

En particular, de acuerdo a los productos programados, en este informe se plasma la elaboración de **6 estudios de casos**; además de la **Sistematización del Seminario Internacional: Sentando Más Actores a la Mesa**. Hemos agregado al informe anexos con las transcripciones y presentaciones de los expositores del seminario señalado.

II. Estudios de Caso

El diseño del estudio consultó diversas líneas de análisis que en su conjunto permitieran dar cuenta del objeto de estudio, de por sí complejo y abordable desde distintas perspectivas. Es así que la matriz principal del estudio lo dividió en tres dimensiones: la estatal / institucional; la política y la social. Cada una de esas dimensiones fue dividida en variables y estas en conjunto de indicadores de diversa índole, que permitiera dar cuenta de las mismas. Las matrices por dimensión y variable, fueron expuestas en el Informe de Avance N° 1, en el anexo correspondiente al Marco Metodológico.

Cada una de las dimensiones debía ser abordada por diferentes instrumentos metodológicos, los que, en conjunto dan cuenta de la misma. Los instrumentos utilizados fueron los siguientes:

- Recopilación de Información Secundaria y Primaria por parte del equipo central
- Fichas de Experiencias de Concertación en Chile e América Latina
- Estudios Regionales a cargo de Centros de Estudios Regionales (dimensión institucional y política)
- Encuesta a representantes y autoridades regionales (dimensión política)
- Papers Complementarios (no acotados a las regiones seleccionadas)
- Estudio de Dinámica y Comportamiento Legislativo (dimensión política)
- Estudios de Caso (no acotados a las regiones seleccionadas)
- Análisis de Redes Sociales y de Política Pública (aplicado a algunos casos seleccionados)

La determinación de los seis estudios de caso se realizó cuando ya se encontraban definidos los resultados principales de la aplicación de los instrumentos anteriores, por lo cual éstos se orientaron a cubrir aspectos no cubiertos hasta ese momento y, por lo tanto, de especial relevancia para completar el Estudio. Incorporan aspectos de las tres dimensiones del Estudio.

Algunas opciones básicas para la selección de los casos fueron: a) centrarse en aspectos de desarrollo regional o en articulaciones que tuviesen impacto directo en ese ámbito. Ello se justifica por la importancia que esa temática tiene en la política pública regional, así como en los argumentos dominantes sobre la importancia de profundizar la descentralización; b) cubrir los distintos niveles y ámbitos de decisión e implementación de políticas descentralizadoras, incorporando la mayor cantidad y diversidad de actores; c) priorizar aquellas experiencias que involucran activamente el ámbito regional, para determinar condicionantes y pautas de actuación del gobierno regional y capacidades y dinámicas de las sociedades regionales para proyectarse en ese ámbito; d) combinar experiencias nacidas “desde abajo”, es decir desde los actores locales y regionales, con otras producto de la aplicación de políticas “desde arriba”; e) incorporar experiencias que nacen del conflicto. Para esto último se dividieron los casos entre los que tenían su origen en una concertación planificada, donde esta formaba parte de los objetivos de la experiencia y del discurso explícito de los actores involucrados y aquellos cuyo origen estaba en un conflicto o “falla de la política pública” que, sin embargo, había tenido resultados de acción concertada.

En la categoría de concertación planificada se seleccionaron los siguientes casos:

- **Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de la Región de Coquimbo.** Seleccionada por su alcance regional, por tener como referencia la formulación de políticas regionales y porque su origen estuvo en la propia región. Tiene la particularidad de contar con actores pre constituidos (organizaciones campesinas, municipios, sectores y gobierno regional), acuerdos formalizados, reglamentación y es resultado de un largo proceso previo. Es, por así decirlo, una experiencia avanzada de concertación entre la sociedad civil y el Estado, de carácter netamente descentralizado (y descentralizador) y que interviene en el campo de la política pública “desde abajo”.
- **La Concertación para el Desarrollo de la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos.** Este caso fue seleccionado por ser el resultado de una iniciativa sectorial nacional, que surge de las reformas legales y los enfoques de política del sector pesquero durante los años recientes. También aquí los actores están pre constituidos y el alcance es regional, pero su ámbito de actuación es netamente sectorial y se trata de la aplicación regional de una política nacional “desde arriba”. Dicha política establece la concertación público / privada como una metodología de trabajo y define diferentes formas institucionales para llevarla adelante.
- **Asociación de Municipios por el Desarrollo Económico Local (AMDEL),** secano interior Región del Bío Bío. Este caso se seleccionó con el fin de incorporar una iniciativa de articulación de carácter intermunicipal. Su desarrollo surge de las experiencias de asociativismo municipal para el fomento productivo, sin perspectiva territorial, de los noventa. Pero luego se entronca con la orientación del gobierno regional en orden a dividir territorialmente la región con fines de planificación, lo que incorpora a los sectores. Finalmente, la Asociación amplía su articulación hacia la sociedad civil y pone en práctica estrategias que favorecen la participación. De tal modo que AMDEL nos permite explorar la potencialidad del asociativismo municipal en su articulación “hacia arriba” y “hacia abajo”.

Los casos que surgen de conflictos o fallas de la política son los tres restantes:

- **Plan Chiloé en la Región de Los Lagos.** Este caso discute el contexto de oportunidad política que se produjo luego de la cancelación de la construcción del puente sobre el Canal de Chacao, para la concreción de las demandas existentes en el archipiélago, procesadas a través de mecanismos de concertación. Por el carácter de conflicto político, aquí los actores son tanto institucionales (principalmente alcaldes), como políticos (parlamentarios). Otra particularidad es la intervención del gobierno central, tanto a través de sus agencias de inversión pública (principalmente el MOP) como políticas (Ministerio del Interior). Se examina el papel cumplido por el gobierno regional, la gobernación provincial y los diferentes actores sociales locales.
- **Ley de Compensaciones Regionales al déficit generado por el Transantiago.** Incluimos este caso, relacionado con la dimensión política de la descentralización, pues permite analizar la discusión sobre las partidas presupuestarias destinadas al desarrollo regional (FNDR) en su procesamiento legislativo. Aquí se producen articulaciones políticas e institucionales específicas que procesan demandas

regionales, pero mediadas por la representación parlamentaria. De esta manera una falla de una política pública en beneficio de la Región Metropolitana (en rigor de la ciudad de Santiago), con claro efecto centralizador (por la mayor exigencia de recursos que planteó al ejecutivo), se convirtió en una oportunidad para proyectos descentralizadores. El caso analiza las alianzas y el contenido de los debates, que permiten extraer conclusiones acerca del comportamiento institucional y político de actores con poder de decisión sobre el proceso de descentralización.

- **El Conflicto del Plomo en Arica.** Este es un caso que nos permite analizar las articulaciones que se producen entre una situación netamente local –algunas poblaciones de la ciudad de Arica- y actores de todos los niveles y ámbitos de actuación: municipio, representantes políticos, gobierno regional, medios de comunicación, gobierno central. Incluso el caso tiene ribetes internacionales por cuanto la empresa que originó el problema es de origen sueco. Aquí se exploran otras dimensiones de las dinámicas de articulación: visibilidad pública, rol de los organismos no gubernamentales, judicialización del conflicto, internacionalización del conflicto y compensaciones individuales y familiares a los afectados. Vale decir se trata de una articulación para la resolución de un conflicto local, pero que involucra otras dimensiones que no están presentes en los otros casos.

ESTUDIOS DE CASO

Caso 1: Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de la Región de Coquimbo : Participación campesina y políticas públicas

Autor: Sergio Ríos – Académico; Asesor Asociación Campesina de Coquimbo

Región: Coquimbo

I. Introducción

La década que va de 1990 al 2000 se inicia con la recomposición del sistema democrático nacional. Lo que primaba en esa época era reintroducir la actividad democrática en las personas, aumentar la productividad del sistema económico nacional y superar el estado de pobreza en el que se encontraba buena parte de la población urbana y rural.

Así, los gobiernos de la época planteaban políticas públicas que tenían por finalidad combatir y superar la pobreza rural mediante programas y proyectos que se basaban en la liberalización y apertura de los mercados.

En la Región de Coquimbo estas políticas fueron llevadas a cabo por INDAP y PRODECOP (proyecto diseñado para mejorar las condiciones de productivas y de pobreza de los campesinos de la región, financiado por el gobierno de Chile y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), a través de acciones que fomentaban la inclusión de los campesinos en relaciones comerciales auténticamente mercantiles y que a mediano plazo lograsen calificar como usuarios de la banca privada en el financiamiento de proyectos tendientes a mejorar su productividad, teniendo el Estado, en una primera etapa, la función de habilitarlos para el mercado a través de créditos, asistencia técnica y capacitación altamente subsidiados.

Como parte de las políticas de integración, de descentralización y de fomento de la producción campesina mediante la empresarización de las economías domésticas fueron creados los Consejos de Desarrollo Local (CDL), organismos que operaban en las comunas y desde los municipios, que tenían la atribución de decidir sobre el destino de un volumen de recursos destinados al financiamiento de proyectos de inversión en aumento de producción agropecuaria.

Con el tiempo, los CDL trascendieron las funciones que se les había estipulado en los estatutos para ellos diseñados por PRODECOP y comenzaron a ser un referente de articulación para todas las organizaciones de base y, posteriormente, para las organizaciones supralocales provinciales y regionales.

En el transcurso de su accionar, las organizaciones campesinas fueron trazando alianzas con otros organismos e instituciones, fueron ampliando su espectro de acción dentro del ámbito rural, y presentaron al Estado demandas y propuestas propias.

El proceso se desarrolla hasta la constitución de una Mesa Regional de Desarrollo Rural, donde el Gobierno Regional, los municipios y los campesinos, discuten sobre políticas de desarrollo rural y agropecuario. Cabe destacar que si bien la conformación de la Mesa y la discusión en torno a ella marca el estado actual de la situación, aquel no es el fin ni el punto culminante del proceso impulsado por las organizaciones campesinas, sino que es

otro hito dentro de los logros conseguidos por un movimiento que comenzó desde la participación de las organizaciones de base en los CDL y que decantó en la formación de una entidad de representación regional: el Consejo Regional Campesino.

La sistematización del trabajo y la historia del movimiento campesino que se presenta a continuación no dan cuenta de una historia finalizada, sino de una actividad que se construye cada día y que aún se encuentra en pleno desarrollo.

II. Contexto, historia, etapas, actores involucrados y evolución de cada uno de ellos a lo largo de los años.

La última década del siglo XX se inició en Chile una nueva etapa de gobiernos democráticamente elegidos tras haber estado 17 años bajo la dictadura militar del general Augusto Pinochet. Así, tras ese largo periodo en el cual las organizaciones civiles y políticas habían sido perseguidas, reprimidas y destruidas, se dio paso a una época de reconstitución de las instituciones y organizaciones democráticas. Además de esto, el primer gobierno democrático post dictadura, encabezado por el Presidente Patricio Aylwin y respaldado por la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición política que ha controlado el gobierno desde 1990, se encontró con un país con altos índices de pobreza, razón por la cual la se abocó al desarrollo de políticas públicas, programas y proyectos tendientes a superar esta situación y mejorar las condiciones de vida de la población, pero sin abandonar la esencia del modelo de desarrollo instalado por la dictadura, definido por muchos autores como ultra neoliberal.

En la dicotomía respecto a las diferentes formas que podían adoptar las medidas tendientes a lograr los objetivos de fortalecimiento de la democracia y superación de la pobreza, el gobierno de Aylwin, si bien consideró la necesidad de fortalecer las organizaciones sociales dando así un fuerte componente social a las diversas políticas gubernamentales, no contó con un modo claro de realizarse, en cambio puso énfasis en el desarrollo económico en la lógica ya instalada de liberalización de los mercados y en una mayor articulación a estos de todos los agentes económicos, y en particular de los pequeños productores.

Los siguientes gobiernos dieron continuidad a las políticas anteriormente descritas. Así se fueron actualizando las políticas pro crecimiento económico basado en el aumento de la productividad y la apertura a los mercados externos, fundamentadas en que la unión entre crecimiento y liberalismo mercantil lograría reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de la población.

Ahora bien, para darle continuidad y sustrato al proyecto de desarrollo nacional, se incorporaron nuevas políticas públicas, entre las cuales y de manera destacada, se deben mencionar acciones tendientes a la descentralización del Estado, a fin de hacer más eficiente y eficaz el servicio público e impulsar el desarrollo de organizaciones sociales dándoles capacidades operativas en su relación con el mercado y con el mismo Estado.

Así, el rol del Estado se definió como de garante de la seguridad pública, de facilitador de las relaciones económicas entre privados y como la entidad que debía brindar a las personas de menores recursos prestaciones que, en último término, debían permitirle una mejor inserción a los mercados y que con ello lograsen un desarrollo en plenitud. En esta definición la ciudadanía se presenta como demandante y el Estado debe cumplir la

función de satisfacer la demanda siempre que fuese pertinente. El Estado se configuró como un prestador de servicios mientras que la sociedad civil, organizada y no organizada, ocupó el papel de cliente.

Por su parte, la política de desarrollo en la región de Coquimbo siguió las mismas directrices generales que se habían establecido para el país. Esto se puede ver reflejado en la formulación que se dio en 1992 al Proyecto de Desarrollo Rural de Comunidades Campesinas y Pequeños Productores Agropecuarios (PRODECOP). Este proyecto, que constituyó el antecedente directo de la generación de los CDL y que finalmente decantó en la creación y operación de la Mesa Regional de Desarrollo Rural, se inició en 1995 con la suscripción de un contrato de préstamo entre el gobierno de Chile y el FIDA.

Entre 1991 y 1992, se formuló el PRODECOP, extendiéndose en 1993 al FIDA para su evaluación. Aquel documento que contenía el diseño original del proyecto, indicaba objetivos y medios para establecer una política de desarrollo agropecuario. La participación del FIDA en el proyecto fue bienvenida por parte del gobierno de Chile, pues se esperaba que dicha entidad aportase conceptos y metodologías que permitieran la formulación y ejecución de políticas de desarrollo y de combate a la pobreza rural en un contexto de liberalización de los mercados, en la generación de un modelo de desarrollo agropecuario y rural que contemplase prácticas de libre mercado, en la definición del rol de organismos gubernamentales en la generación y aplicación de políticas de desarrollo rural y en la formulación del rol que debería cumplir el sistema bancario y financiero en relación con el sector agropecuario compuesto por pequeños productores campesinos.

Dado estos lineamientos con los cuales se definió en términos generales la política de desarrollo rural y agropecuario, PRODECOP incorporó como supuestos que la política de combate a la pobreza rural en la Región de Coquimbo debía ser productivista y por lo tanto, la mejoría de las condiciones de vida de la población rural pasaba por la mejora de las condiciones de producción, cuestión que implica la introducción de tecnologías de calidad superior, el acceso de los pequeños productores al sistema crediticio bancario con una asistencia subsidiaria de baja escala y focalizada a actividades críticas, y el acceso a asistencia técnica entregada por agentes privados. Como se puede apreciar, el programa a desarrollar por parte de PRODECOP buscaba generar capacidades empresariales en los campesinos de la Región de Coquimbo, y para ello se intentó introducir a los pequeños productores en el sistema de mercado, aplicando una racionalidad coherente con ello en las actividades por ellos realizadas; inicialmente a los organismos del Estado como INDAP se les entregó una participación marginal en el proceso, pues este organismo no poseía definiciones suficientes en su política, y porque las acciones que esta entidad llevaba a cabo eran principalmente subsidiarias.

Una vez definida la orientación que debía tener la política agropecuaria y rural se pasó a elaborar los objetivos concretos que tendría PRODECOP en esta materia. Así, se precisó el objetivo general, el cual fue enunciado como “el mejoramiento de la calidad de vida y la economía de las familias de las comunidades campesinas y pequeños productores no comuneros, mediante un incremento de los ingresos agropecuarios y una mejora en las condiciones ambientales y socioeconómicas prevalecientes”.

Los objetivos específicos que se definieron para dar cuenta del objetivo anteriormente expuesto, fueron la mejoría de los ingresos agropecuarios mediante el acceso a créditos en apoyo a cultivos de mejor rentabilidad e implementando obras que redujesen los riegos

climáticos; la implementación de pequeñas obras de riego que permitieran desarrollar sistemas de producción biológica, económica y ecológicamente sostenibles; la reforestación de praderas y campos naturales; la promoción de la participación de sectores económicos campesinos en el proceso de desarrollo regional, estimulando espacios de diálogo y concertación con sectores de agricultura empresarial y agroindustrial para mejorar la oferta estacional de mano de obra e incorporar a estos sectores en la entrega de asistencia técnica y de créditos a pequeños productores; el fortalecimiento y/o la creación de organizaciones campesinas, para mejorar canales de comercialización de productos agropecuarios, estimulando la participación de mujeres; y apoyar las políticas locales de descentralización del Gobierno de Chile orientadas al fortalecimiento de los gobiernos regionales y locales, así como la consolidación de los organismos estatales y privados ligados al desarrollo del sector campesino.

La variable género no contó con objetivos precisos en el diseño de PRODECOP, pero incorporó la participación de mujeres dentro de los proyectos de desarrollo productivo a financiarse. Además, se propuso capacitar mujeres en diversas áreas y la introducción de profesionales de apoyo en materia de género. Finalmente la política de género que se ejecutó fue principalmente la discriminación positiva hacia las mujeres campesinas.

Como se puede apreciar, los objetivos del proyecto apuntaban a solucionar el problema de pobreza de los pequeños productores y comuneros transformando su base productiva, cambiando la agricultura de subsistencia a pequeñas unidades empresariales agrícolas familiares. Como medios para lograr con eficacia y eficiencia dichos objetivos, PRODECOP se propone incorporar mayor tecnología a la producción campesina, integrar a los pequeños productores y comuneros al sistema crediticio privado y de fortalecer instancias de organización y participación campesina como una forma de contribuir a la descentralización del Estado. Los planteamientos respecto a la mejora tecnológica y el acceso al sistema crediticio privado fueron acompañados de un conjunto de procedimientos y actividades que debían permitir a PRODECOP alcanzar dichos objetivos; en cuanto al apoyo a la descentralización y la participación campesina, no se definieron componentes en esta materia, ni se le asignó presupuesto ni se definieron actividades tendientes a su implementación.

Así, aunque PRODECOP había definido en su etapa de proyecto la participación y el apoyo a la descentralización, no aseguraba un efectivo actuar respecto a estos temas ya que, debido a la falta de metodologías que ejecutasen los objetivos propuestos, era imposible prever la incidencia que en dicha materia el proyecto tendría. El planteamiento de dichos objetivos, unido a la falta de determinación de acciones concretas a realizarse, dejó en la incertidumbre la respuesta a cuáles serían las posibles estrategias de integración y organización de la comunidad campesina que se podrían generar.

Durante el año 1996 se realizaron diversas correcciones al PRODECOP, pero conservando siempre la idea según la cual el desarrollo del sector rural y campesino pasaba por la aplicación de políticas modernizadoras. Esto redundó en una estrategia que era superar la situación de pobreza en que se encontraban los pequeños productores agrícolas de la Región de Coquimbo, con lo cual sus operaciones mezclaron los preceptos bajo los cuales había sido creado con políticas sectoriales que abordaban cuestiones territoriales.

En aquel momento se hizo evidente que el problema era muy amplio para ser abordado únicamente por PRODECOP y que se requería de una alianza con sectores campesinos y los gobiernos locales a fin de dar viabilidad al proyecto. Por otra parte, se tomó conciencia de la falta de un método que en la práctica introdujese a los actores locales, a los beneficiarios de los programas, en el proceso de descentralización y democratización de las políticas públicas.

Fue en este contexto donde, sobre la base de una experiencia previamente llevada a cabo por PRODECAM en la región de La Araucanía, nacieron los CDL, organismos instalados a nivel comunal, integrados por el alcalde de cada comuna, tres dirigentes campesinos usuarios de PRODECOP y representantes de los organismos públicos y privados ligados al agro y que estuviesen operando en la zona. Los CDL tenían por función servir de nexo entre PRODECOP y los pequeños productores y comuneros de la región y fueron planteados como una instancia descentralizada donde los campesinos podían expresar su opinión sobre diversos temas asociados a la ruralidad y donde tendrían poder de decisión sobre la distribución de una cantidad limitada de recursos destinados a financiar proyectos de mejoramiento de la producción agropecuaria.

Los objetivos establecidos para los CDL en su primera etapa de operación fueron:

- Canalizar la demanda y necesidad del sector rural a las instituciones de desarrollo que operan en la comuna;
- Recoger y centralizar la información de acciones de desarrollo que instituciones públicas y privadas llevan a cabo en la comuna;
- Contribuir a la planificación del desarrollo rural en la comuna;
- Apoyar la coordinación de las organizaciones sociales y campesinas de la comuna y;
- Opinar, a través de representantes campesinos, en el Consejo Superior de PRODECOP, órgano encargado de definir los lineamientos estratégicos y supervisar el cumplimiento de las acciones del proyecto.

Como se puede apreciar, los CDL fueron concebidos como una entidad que debía integrar a diferentes actores sociales, administrativos y políticos, pero siempre dentro del marco de acción establecido por la política gubernamental sobre desarrollo rural, esto es, se entregaba a los campesinos un espacio de diálogo y participación donde no se discutían políticas de desarrollo sino cómo los campesinos se adaptaban a la política de desarrollo impuesta por el gobierno.

Para reforzar la acción de los CDL se crearon además los Departamentos de Desarrollo Rural (DDR), entidades que operaban en los municipios mediante un convenio entre estos y PRODECOP, y que poseían la misión de brindar apoyo técnico a los CDL en temas de desarrollo agropecuario y rural. En específico, las funciones que se definieron para los DDR fueron:

- Planificar el desarrollo rural, articulando este al plan de desarrollo comunal;
- Ser referente técnico del CDL en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo rural comunal;
- Diagnosticar la realidad rural comuna, considerando su dimensión física, económica y cultural, identificando potencialidades y restricciones para el desarrollo comunal;

- Catastrar y capturar la demanda campesina referida al ámbito del desarrollo silvoagropecuario para postular a un IPL, SALT y/o SAPE;
- Formular, gestionar y coordinar programas y proyectos productivos y sociales que se puedan ejecutar desde el municipio o en convenio con instituciones públicas o privadas;
- Asesorar a las organizaciones campesinas con relación a la gestión y a la asistencia técnica de proyectos productivos y sociales de los que estos sean usuarios.

El complejo establecido entre PRODECOP, CDL y DDR permitía, al menos desde el punto de vista del diseño de programas gubernamentales, responder a la necesidad de lograr desarrollo económico y social en la ruralidad de la región, combatir la pobreza rural y profundizar la actividad democrática aumentando la participación de la sociedad civil. Esta triada servía como mecanismo que permitía justificar la aplicación de política económica liberal dentro de la zona rural de la IV región, ya que su buen funcionamiento demostraría que mediante el aumento de la producción y la productividad las personas alcanzarían mayores niveles de bienestar social; la transformación de la lógica productiva campesina de subsistencia a otra netamente mercantil daría como resultado la mejoría en las condiciones de vida de la población campesina tanto desde el punto de vista material como del aumento de la actividad democrática. En definitiva, el éxito del programa redundaría en la demostración del éxito de la política de apertura de los mercados y de la valorización de la propiedad y los negocios privados en el desarrollo rural.

La incorporación de los municipios a través de la figura del alcalde terminaría definiendo el nexo entre gobierno central y regional, gobierno local y población campesina. Esta iniciativa tenía la venia del gobierno y fue aceptada por los campesinos que veían en esta instancia un espacio de articulación de las bases sociales que comenzaban a reorganizarse post dictadura.

Tal fue el marco político, económico e institucional con que se iniciaron las actividades de los CDL y que se mantuvo hasta el año 2002, momento en que por una lado, se mostraron falencias en el programa y, por otra parte, mostró a los campesinos mejor organizados y más críticos respecto a la forma en que se planteaba su participación en las políticas de desarrollo rural.

III. CDL en la primera fase de implementación

Durante los primeros años de ejecución de PRODECOP y de puesta en funcionamiento de los CDL y DDR en los municipios, estos cumplieron fundamentalmente las labores que se le habían asignado por parte del proyecto y dentro del marco de las políticas públicas definidas. Los CDL cumplían la función de discriminar entre proyectos de desarrollo productivo que se presentaban a PRODECOP para evaluar su financiamiento, cuestión que por una parte buscaba introducir en los campesinos una práctica de aceptación de la competencia, dominada por una nomenclatura que reforzaba y avalaba la metodología de desarrollo productivo propuesta y al mismo tiempo buscaba hacer corresponsables a los campesinos de los logros y fracasos de los proyectos financiados; así, los campesinos se hacían partícipes y responsables de la modernización de su propia estructura productiva.

En el ámbito de la democratización, los CDL se conformaron, por una parte, por tres representantes de las organizaciones campesinas con asiento en la comuna,

estableciéndose que éstos debían ser elegidos por las bases sociales, contemplándose una duración de dos años en el cargo.

En cuanto a la variable género, fue incorporada fundamentalmente a través de la discriminación positiva, otorgándose a las mujeres una representación de a lo menos un tercio en los cupos campesinos dentro del CDL y mayor puntaje base a proyectos productivos concursables.

La aplicación del modelo de gestión de los CDL a través de estatutos y actividades impuestas por el PRODECOP terminó alrededor del año 2002, cuando tanto los primeros como el segundo ingresaron en un periodo de crisis en relación con el funcionamiento que habían tenido hasta ese momento. Si bien el PRODECOP se desarrolló de acuerdo a la mayoría de los lineamientos generales con los que había sido diseñado, logrando la implementación de sus programas en cada una de las comunas donde intervino, teniendo relativo éxito en proyectos de riego en la zona de secano, en la fabricación de queso de cabra y en la incorporación de algunos campesinos fruticultores a mercados exportadores, no logró revertir en la región la tendencia nacional del acelerado proceso de descampesinización, el cual afectó a muchos pequeños productores que en el intento por modernizarse y producir de modo empresarial no lograron alcanzar los objetivos económicos previstos, comenzando así a perder su condición de productores independientes. En cifras, se puede señalar que de un total de ocho mil quinientos (8500) campesinos cuya principal actividad era la agricultura, existentes en 1992 (año en que se comenzó a diseñar PRODECOP), se pasó en el año 2002, tras la implementación de PRODECOP e importantes inversiones en infraestructura rural, a cinco mil quinientos (5500).

La percepción por parte de los campesinos de la situación antes descrita, hace que la participación de éstos dentro de los CDL se fuera tornando cada vez más insatisfactoria, pero no dejan de participar en ellos y de defenderlos como propios, ya que con el tiempo los dirigentes sociales le habían asignado funciones distintas a las ideadas desde el PRODECOP. En efecto, los objetivos de los CDL ahora estaban relacionados con la reorganización campesina en las comunas y en la región.

Si bien los CDL habían sido creados como parte de las políticas de descentralización, para una acción concordada entre instituciones gubernamentales y organizaciones campesinas, hubo, entre los dirigentes campesinos, quienes vieron en ellos un medio para la reconstrucción de la organización social y comunitaria de la ruralidad de la región de Coquimbo. Así, algunos líderes provenientes del sindicalismo y del cooperativismo, que habían sido partícipes del proceso de Reforma Agraria y de las luchas de las Comunidades Agrícolas por un trato legal digno y coherente con sus prácticas consuetudinarias, más otros procedentes de organizaciones de base informales, desde los CDL trabajan en la reconstitución y reorganización de estructuras de representación que habían desaparecido tras la dictadura militar, comienzan a utilizar a los CDL como plataforma para desarrollar dichas actividades.

A temprano andar de los CDL, fueron los campesinos quienes se constituyeron como el motor principal de funcionamiento de dichas organizaciones. Su acción fue la que permitió a los campesinos lograr que los CDL fueran no sólo una instancia funcional a las políticas gubernamentales sino que se conformaran como una entidad verdaderamente participativa, de empoderamiento campesino, donde se produjese la articulación de las

bases no sólo en torno a demandas sino que, al mismo tiempo, a propuestas de desarrollo rural. El trabajo realizado en este aspecto demandó -y aún demanda- muchos esfuerzos por parte de los campesinos, ya que deben coordinar a las organizaciones diseminadas en toda la región, lo cual les consume recursos monetarios y tiempo que deben quitar a las actividades productivas.

Los problemas antes mencionados en cuanto al funcionamiento de PRODECOP, unidos a la retirada del FIDA debido a diferencias con el gobierno de Chile respecto a cómo se había implementado el proyecto, hicieron que PRODECOP terminase de operar el año 2002, mas mediante la firma de un Convenio de Programación entre el Ministerio de Agricultura y el Gobierno Regional de Coquimbo se dio continuidad a sus principales componentes. Así, por medio de la intervención llamada “Proyecto de Asistencia Técnica y Financiera para Sectores Campesinos Vulnerables” continuó el financiamiento para los CDL dentro de las actividades que habían sido estipuladas anteriormente. A pesar de esto, en la práctica, existió abandono por parte de INDAP y de los organismos gubernamentales de esta instancia, y la actividad de los CDL cayó en un letargo del que sólo salió producto del trabajo de los campesinos.

Entre los años 2003 y 2004 es cuando ocurre la etapa de mayor desamparo de los CDL por parte de las autoridades, pero es precisamente en este momento cuando se comienza a construir el movimiento propiamente campesino, con capacidades de proponer e incidir en las decisiones sobre las políticas de desarrollo. Los campesinos se aferran a los CDL, aprovechan la indolencia de las autoridades; éstas, además de dejar relegadas las actividades de los CDL, cambian la composición de los DDR, generando un cambio de perspectiva en la cual se pasa de una preocupación por la ruralidad multidimensional a otra centrada únicamente en la producción agrícola.

La mezcla de todos estos factores configuró un espacio que propició, por parte de los campesinos, de una estrategia basada en la relación directa con las organizaciones de base; esto se hacía indispensable toda vez que el movimiento campesino apoyado en el sindicalismo de la década de los 70’ se había debilitado y muchos de los dirigentes locales no se sentían representados por él. Además, la rearticulación y el trabajo con las organizaciones de base fue acompañada de un análisis respecto a la realidad campesina y de las políticas de desarrollo rural que señalaba que los pequeños productores campesinos, de áreas con recursos naturales que posibilitan producciones poco rentables, eran marginales en el modelo de desarrollo regional.

La conclusión obtenida a partir del análisis fue que había que construir desde lo local y tener reivindicaciones a nivel de región. Es así como en este periodo se crea la Unión Comunal de Organizaciones Campesinas de Los Vilos, que determinó que sus dirigentes debían ser representantes ante el CDL y ante cualquier otra instancia donde se aborden problemas atinentes a la ruralidad. Esta idea se extendió a las comunas de Canela y Andacollo.

El paso siguiente dentro del desarrollo del movimiento campesino fue que éste comenzó a criticar abiertamente la acción del Estado en el ámbito del desarrollo rural y campesino y también dio inicio a la estructuración de sus demandas y propuestas, dándoles alcance regional.

Una cuestión fundamental planteada respecto al CDL es que, de acuerdo con el movimiento campesino, el poder de decisión que se le entrega a dicha entidad es sólo aparente, ya que es imposible escoger algo fuera del marco impuesto por INDAP y, ciertamente, lo definido como pertinente por esa institución no siempre coincide con las expectativas e intereses campesinos, lo que genera que muchas de las demandas y propuestas queden sin respuesta.

En el periodo que va del 2005 al 2006, con motivo de activar los CDL y dar impulso a la participación se firma un convenio de colaboración entre INDAP y la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico. Este convenio implica la conformación de un equipo técnico que opera desde dicha Asociación, el cual ejecuta capacitación a líderes locales y a la vez coordina el debate regional de los campesinos sobre el enfoque, composición y contenidos de los CDL.

En el año 2005 se realizaron elecciones democráticas de los CDL de las 15 comunas de la región. En dichas elecciones participaron ochocientos (800) dirigentes de organizaciones que representan un universo estimado de seis mil campesinos, donde en total son elegidos 100 dirigentes, entre 5 y 9 por comuna.

En continuidad con el proceso de revisión de las actividades de los CDL que se estaba desarrollando, la primera acción de los dirigentes electos fue elaborar nuevos estatutos para dicha entidad. Los nuevos estatutos se diferenciaron de los anteriores legados por PRODECOP, fundamentalmente en la ampliación de representantes campesinos, pasando a un número variable según lo definiese cada comuna; se crea, además, el cargo de vicepresidente de CDL, definiéndose que éste debe ser ocupado por un dirigente campesino. Este cargo nace como contraparte a la presidencia, que recae en el alcalde de cada comuna; el vicepresidente asume la presidencia en caso de ausencia del alcalde y tiene las mismas atribuciones que éste dentro del CDL. Por otra parte, se establecen sanciones a los funcionarios públicos que no cumplan con los estatutos. Sin embargo, el aspecto más importante en estas reformas a los estatutos de los CDL, planteados por la nueva dirigencia, fue definir como su ámbito de acción toda la ruralidad, por tanto trascendiendo la agricultura.

Paralelamente a las acciones antes descritas, se fue generando un proceso de integración de una mayor diversidad de organizaciones sociales y con ello, otras organizaciones campesinas que abarcaban áreas y poblaciones más grandes ahora quedan incluidas en este ámbito de participación. Es así como los dirigentes campesinos deciden invitar a participar del proceso que se estaba viviendo a las organizaciones sociales campesinas de representación más amplia y a organizaciones no campesinas del medio rural. Esta propuesta no fue bien acogida en un primer momento, ya que organizaciones provinciales y regionales se plantearon críticos sobre la acción de los CDL por cuanto los consideraban funcionales al Estado, ya fuera a nivel local (municipios) o a nivel nacional (INDAP). La integración entre las instancias gubernamentales y las organizaciones de base eran entendidas como la fagocitación de los primeros por los segundos dentro de una estructura rígida y controlada. A pesar de esto, las organizaciones mayores acabaron incorporándose al movimiento campesino que se estaba gestando desde los CDL, fundamentalmente por dos razones: la primera, los CDL poseían una efectiva y fuerte participación de las bases en sus actividades, muy superior a las organizaciones provinciales y regionales; y en segundo lugar, porque la mencionada

instrumentalización de los CDL no era tal, ya que efectivamente configuraban un espacio de participación y articulación de la demanda y organización campesina.

Fue así como se llegó a la formación del Consejo Regional Campesino, entidad que en primer momento quedó constituida por 9 miembros, tres por cada provincia, elegidos en asamblea. Este fue el paso que se dio para incluir al conjunto de organizaciones campesinas de representación más amplia que los CDL.

Se determinó como funciones y atribuciones del Consejo Regional Campesino, representar a los campesinos ante INDAP, elevar demandas de desarrollo rural a instancias públicas y no gubernamentales y definir la forma de incorporar a las organizaciones regionales que por un motivo u otro estaban fuera del proceso. Junto con las actividades anteriores, el Consejo Regional Campesino gesta una alianza con la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico, planteándoles a los alcaldes y concejales que las demandas campesinas englobaban a toda la ruralidad y que por lo tanto eran coincidentes con los fines de la entidad de coordinación edilicia.

Por otra parte, en asamblea regional de campesinos se le pidió a los dirigentes del Consejo Regional Campesino que elaborasen, utilizando documentos emanados de diversas reuniones realizadas anteriormente, una propuesta de documento que diese cuenta de los problemas y demandas campesinas que se habían discutido y planteado desde 1996, pero que no habían sido recibidas ni respondidas de manera satisfactoria por las autoridades gubernamentales.

De este modo, finalmente se llegó a la redacción y sanción del documento denominado “Contenidos para una política de desarrollo rural y campesina de la región de Coquimbo”, el cual fue previamente presentado a los miembros campesinos de los CDL y demás dirigentes a ese momento incorporados al proceso para su revisión y aprobación, y que contempló la exposición de tres aspectos fundamentales de la posición del campesinado de la región respecto al desarrollo agropecuario y rural, destacándose la definición que hacen los campesinos de si mismos en cuanto a productores cuentapropistas, la presentación de sus problemas y el planteamiento de un programa de desarrollo rural.

En el primer aspecto, los campesinos de la región declaran ser un sector que produce bienes y servicios de forma diferenciada de otros sectores de la sociedad, y que trabajan en agricultura, ganadería, apicultura, silvicultura y otras actividades del agro, pero que en determinados momentos también practican como estrategia económica la pesca, la minería y el comercio. Así, lo fundamental para los campesinos es que desarrollan actividades por cuenta propia, las cuales son ejecutadas fundamentalmente por ellos y sus familias; la contratación de mano de obra es escasa y está destinada solamente a labores específicas. Lo fundamental para ellos es desarrollar actividades productivas por cuenta propia, dentro de un marco en el cual no todos son propietarios de la tierra que trabajan, pues existe entre los campesinos muchos que son arrendatarios, medieros y ocupantes de tierra, y que el acceso a este recurso y al agua es lo que les permiten tomar decisiones de mediano y largo plazo.

Respecto al segundo punto señalan que dentro de sus principales problema se encuentra que en la mayoría de los casos no son dueños de la tierra que trabajan, que se encuentran a expensas de agentes económicos externos en la comercialización de sus productos, la inapropiada asistencia técnica que les brinda el Estado, la amenaza que

implican para sus actividades las grandes empresas del agro y la minería, quienes contaminan el medio ambiente y usurpan tierras, y los problemas devenidos del acceso deficiente a los servicios de salud, educación, vivienda, electricidad, agua potable e infraestructura.

En cuanto al tercer aspecto, la propuesta para lograr un efectivo desarrollo rural, se puede señalar los componentes del programa de desarrollo rural, los cuales se pueden sintetizar del siguiente modo:

1. Las acciones de desarrollo deben ser formuladas y evaluadas en función de la necesidad de desarrollar los territorios rurales y de satisfacer las necesidades de las familias que residen en ellos.
2. Recursos para el fortalecimiento de organizaciones sociales del medio rural, destinándose estos a dos aspectos: preparación de nuevos líderes y dirigentes y mejorar la gestión socioeconómica y política de los dirigentes,
3. Nuevo diseño de asistencia técnica para los campesinos, que considere los diversos factores que se encuentran involucrados en la producción cuentapropista, agrícolas y otras, y que asuma al mercado como un medio para obtener recursos y no como un fin,
4. Acciones que amplíen las alternativas productivas agrícolas, ganaderas, apícolas, de servicios turísticos, etc.,
5. Canales de comercialización de la producción campesina con participación del Estado,
6. Acceso por parte de los campesinos a asistencia técnica destinada al procesamiento de productos agrícolas y pecuarios,
7. Ley de forestación campesina que se adecúe a las condiciones climáticas de la Región de Coquimbo y a las particularidades en la tenencia de la tierra, en que gran parte es de propiedad colectiva a través de las comunidades agrícolas.
8. Infraestructura básica y productiva que considere la ampliación de las redes o de sistemas alternativos, de energía eléctrica, alcantarillado y agua potable, como también el acceso a más y mejores caminos, y a las telecomunicaciones,
9. Recuperación, conservación y protección del medio ambiente, para asegurar que se amplíen las alternativas de uso de los recursos naturales,
10. creación y financiamiento de una oficina gubernamental destinada a la atención de los campesinos con precariedad de acceso a la tierra y el agua,
11. Asegurar el acceso a una educación básica y media de excelencia para los niños y jóvenes y adultos de la ruralidad,
12. Asegurar el conjunto de prestaciones médicas que dispone el sector público, tanto en oportunidad como en calidad.
13. Ampliación de redes o de sistemas alternativos de energía eléctrica, alcantarillado y agua potable, como también el mejoramiento del acceso a más y mejores caminos, y a las telecomunicaciones.
14. Desarrollar una red de energía eléctrica trifásica que llegue a lo menos a las cabeceras de las localidades rurales, a fin de facilitar el emprendimiento de actividades productivas.
15. Extensión de redes y soluciones individuales de agua potable, tanto para la bebida de las personas como también para la producción y elaboración de alimentos destinados al mercado.
16. Mejoramiento de caminos rurales para facilitar el tránsito de vehículos tanto de transporte público como de carga de los bienes agropecuarios.

17. Ampliación de cobertura de telefonía pública, de manera que ninguna localidad rural siga carente de este servicio.
18. Ampliación o construcción de sistemas colectivos de alcantarillado y soluciones individuales para viviendas aisladas.
19. Facilitación del acceso de las familias rurales a la vivienda permanente y construida de acuerdo a patrones de materialidad propios de cada localidad. En ningún caso los subsidios del Estado deben ser condicionados a la existencia de agua potable u otro servicio.
20. Construcción y habilitación de centros de acopio para la producción generada en las explotaciones campesinas, y con ello asegurar mejores condiciones para la comercialización de la producción.

A partir del año 2007 comienza la etapa más política de la acción de la dirigencia campesina de la región. Desde ese momento la acción se enfoca en la consecución de dos objetivos: a) la negociación con el gobierno sobre un Plan de Acción para el Desarrollo Rural, basándose en los postulados expuestos en el documento “Contenidos para una política de desarrollo rural y campesino de la región de Coquimbo”, y b) en la consolidación de una orgánica regional de representación social que incluya a todas las organizaciones del medio rural.

Ambos aspectos forman parte de una misma idea, la cual era generar una organización que mediante la actividad democrática y la elaboración de propuestas con fundamentos políticos y técnicos fuera capaz de representar las demandas de todos los campesinos y demás habitantes del medio rural, y de articular a la vez a las distintas organizaciones de representación que existen en los niveles comunal, provincial y regional. Se trata entonces de la posesión de una entidad cohesionada que integra, propone y genera alianzas con otros sectores sociales.

De este modo el siguiente objetivo pasa a ser la conformación de un único referente social del medio rural regional campesino. Así, en septiembre del año 2007 se unen al proceso iniciado por los campesinos en los CDL todas las organizaciones campesinas y otras organizaciones de representación de poblaciones rurales de la región. Se incorporan en ese momento la Federación Nacional de Comunidades Agrícolas (que tiene asiento en la Región de Coquimbo), las Asociaciones Provinciales (Limarí y Choapa) de Comunidades Agrícolas, las Asociaciones Provinciales (Elqui, Limarí, y Choapa) de Crianceros de Ganado Caprino, el Movimiento Unitario de Campesinos y Etnias de Chile, de la región de Coquimbo, Sindicatos de Trabajadores Agrícolas, la Unión Regional de Juntas de Vecinos Rurales y la Unión Regional de Comités de Agua Potable Rural.

Paralelamente a este proceso se produce la formalización de la alianza con la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico, ya que ésta hace propia, mediante una declaración pública, las demandas expuestas por los campesinos; este logro es contrastado por el tensionamiento que se produce entre los campesinos y el gobierno regional, luego que los primeros rechazaron sistemáticamente las respuestas gubernamentales a las demandas y propuestas campesinas al no ser satisfactorias. Las negociaciones se restablecieron sólo cuando el Intendente Regional, señaló que recogía íntegramente el documento elaborado por los campesinos, anunciando al mismo tiempo la creación de una Política y Plan de Desarrollo Rural que se haría operativo a través de un Convenio de Programación. Simultáneamente se acuerda la creación de una Mesa Regional de Desarrollo Rural, la cual tendría estatus definidos.

La organización de la Mesa de Desarrollo Rural no estuvo exenta de controversias. En un principio los campesinos habían reclamado para sí una participación que correspondiese al 50% de los miembros, pero, finalmente, aceptaron un tercio de representación, mientras que el gobierno central y el gobierno local (municipios) un tercio cada uno.

Otras características relevantes de la Mesa fue que en ella:

- Participan el Consejo Regional Campesino, la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico y Gobierno Regional representado por el ejecutivo y el CORE,
- Cuenta con la participación de Veintiún (21) delegados, siete (7) por estamento, y es presidida por el Intendente Regional,
- Se estructura a niveles de región, provincias y comunas.
- Se toman acuerdos por mayoría simple,

Los delegados por su parte, tienen por función:

- Conocer , analizar y desarrollar propuestas de políticas y estrategias de desarrollo rural,
- Establecer prioridades en lo que respecta al desarrollo rural y campesino.
- Realizar seguimiento a las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos, relacionados con el sector rural y campesino,
- Coordinarse con otras instancias de carácter territorial y administrativo relacionadas con la ruralidad,
- Ser contraparte del sector público y privado en instancias de trabajo relacionadas con el desarrollo rural y campesino de la región de Coquimbo.

Como se puede apreciar, en la mesa convergen, al igual que en los CDL, distintas fuerzas y estamentos, y es mediante el establecimiento de relaciones entre los diversos actores que la componen que se lleva a cabo el trabajo de las políticas de desarrollo rural.

IV. Relaciones entre actores

Cuando se comenzó a gestar el proceso que hoy en día mantiene activa la Mesa Regional de Desarrollo Rural y que ha permitido la formación del Consejo Regional de Organizaciones Campesinas de la Región de Coquimbo, los actores involucrados eran cuatro: el gobierno central, a través del PRODECOP; los gobiernos locales, representados por los municipios de cada comuna; los campesinos de las organizaciones locales que operaban en las comunas donde se implementaron los CDL; y técnicos, pertenecientes a los DDR, dependientes administrativamente de los municipios, encargados de apoyar las actividades de los CDL.

Mientras los CDL funcionaron dentro del ordenamiento y de los estatutos que PRODECOP había impuesto, todos los estamentos involucrados mantuvieron relaciones estables; estando el accionar enmarcado en la ejecución de las políticas sectoriales que el gobierno central había propuesto e impuesto como medio de superar la pobreza de los campesinos de la Región de Coquimbo, el trabajo de los CDL no poseyó grandes cuestionamientos y recibió el apoyo financiero para su accionar.

Sin embargo, esto comenzó a variar gradualmente. Tal como se señaló anteriormente, los campesinos vieron en los CDL no sólo un instrumento del Estado para ejecutar políticas sectoriales y promover el modelo de desarrollo neoliberal, sino que además los entendieron como una oportunidad de participación que si bien era limitada al menos otorgaba la oportunidad de intervenir e incidir en los programas y proyectos que se llevaban a cabo en el medio rural; conjuntamente con esto, los CDL fueron un medio que posibilitó la rearticulación de organizaciones que habían perdido su relevancia tras diecisiete años de imposiciones del régimen antidemocrático.

La reagrupación dio a los campesinos la posibilidad de entenderse y plantearse frente a las autoridades de gobiernos locales y del gobierno central como una contraparte organizada, con demandas propias y con una visión del desarrollo agropecuario y rural diferenciado respecto de las políticas emanadas desde el Estado. Poco a poco, los CDL se fueron convirtiendo en espacios de organización campesina a la par que un lugar de decisión sobre financiamiento de proyectos. Ciertamente fue importante para los CDL poseer capacidad de decisión sobre el destino de una cantidad relevante de recursos e intervenir en la determinación respecto a los proyectos a financiar, pero lo fundamental es que su accionar trascendió estas actividades.

La posición crítica que tuvieron los CDL respecto a la política de desarrollo impulsada por los gobiernos de la Concertación, condujo a que los campesinos buscasen alianzas con otros actores que los apoyasen de modo específico o que compartiesen con ellos demandas generales que planteaban al Estado. De este modo es como se reforzaron las relaciones con técnicos de los DDR y del Servicio País (institución dependiente de la Fundación para la Superación de la Pobreza), que poseían una visión no puramente productivista sino que comprendían la realidad campesina como algo más complejo, que involucraba el territorio, relaciones sociales, patrones culturales, estrategias económicas diversas, etc., y que, por lo tanto, podían comprender la mayor amplitud que tenían las demandas campesinas en relación a las políticas sectoriales diseñadas para impulsar el desarrollo del sector rural de la región. Por otra parte, refuerzan los campesinos su relación con los municipios en torno a la demanda por una mayor preocupación por parte del gobierno central de los problemas de la ruralidad. En efecto, la mayor cantidad de recursos entregados por el Estado a la Región de Coquimbo se concentraba en las grandes ciudades en detrimento de las zonas rurales que, como se indicó previamente, actuaban bajo políticas públicas y sectoriales que no detuvieron la descampesinización del agro. Así, la conjunción de demandas por más recursos y por políticas que efectivamente desarrollasen las zonas rurales afianzó las relaciones entre municipios y campesinos que participaban de los CDL.

La finalización de PRODECOP y el abandono en que cayeron los CDL por parte del Estado fueron factores que contribuyeron al reordenamiento de las relaciones entre los actores que participaban de los CDL. El cambio de profesionales conllevó a que estos dejaran de tener la importancia que poseían previamente; la introducción de técnicos a los DDR que solamente buscaban la viabilidad práctica de proyectos específicos, careciendo de una mirada más amplia sobre la ruralidad, afectó las posibilidades que tenía este estamento de constituirse en un aliado para las demandas campesinas.

El abandono en que quedaron sumidos los CDL entre los años 2003 y 2004 configuró un escenario en el cual los campesinos, al ser quienes sustentaban casi unilateralmente dicha organización, asumieron una actitud mucho más activa y buscaron generar alianzas

en dos direcciones: con los municipios, dada la posible conjunción de demandas, y con otras organizaciones campesinas, buscando ampliar a la población rural representada en el proceso de reorganización y empoderamiento que involucraba a los CDL. Desde el momento en que los campesinos comprenden que las demandas deben superar el ámbito puramente sectorial aumentan los lazos con otras organizaciones que compartan una idea: que se debe construir desarrollo desde lo local.

El cuestionamiento respecto de las políticas gubernamentales sobre desarrollo rural coloca a los campesinos cada vez más en una posición antagónica respecto a las autoridades del gobierno central. La extensión del entredicho respecto a las políticas de desarrollo llega a los CDL y los campesinos concluyen en la necesidad de tener poder que vaya más allá de la selección y asignación de recursos entre diversos proyectos. La demanda campesina tiene respuesta por parte del gobierno central el que, a través de INDAP, en convenio con la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico desarrollo un proceso de reactivación de los CDL. Es en esta época cuando los CDL establecen que su ámbito de acción no es una u otra política sectorial, o sólo lo comunal, sino que es integral y en toda la región.

En el año 2005, junto con la decisión de reformar los estatutos de los CDL y de formar el Consejo Regional Campesino, ingresa el gobierno regional como un actor relevante en el proceso llevado a cabo por los campesinos. El acercamiento entre los campesinos y los municipios rurales, y las críticas, demandas y propuestas de los primeros hacia el gobierno central hacen que este se vea forzado a ingresar como contraparte mediante el actuar de la Intendencia Regional.

La búsqueda de alianzas con organizaciones sociales de mayor extensión en el territorio y de la más diversa índole fue un proceso que no se detuvo. Los campesinos fueron incorporando cada vez más organizaciones campesinas y, en el último tiempo, intentan integrar a organizaciones no campesinas pero que comparten con ellos características fundamentales: economías cuentapropistas, es decir de trabajo familiar, y dedicadas fundamentalmente a actividades primarias. Por otra parte, su relación con los municipios rurales alcanza el año 2007 su punto más alto cuando en una declaración pública la Asociación de Municipios Rurales del Norte Chico respalda las demandas campesinas asumiéndolas como demandas propias.

El ingreso del gobierno regional como contraparte de los campesinos fue efectivo en el año 2005, pero la formalización institucionalizada apareció con la estructuración de la Mesa Regional de Desarrollo Rural, en el año 2007. En ese espacio se establecieron tres actores diferenciados: gobierno regional, gobierno local (municipios) y campesinos, teniendo cada uno una representación de un tercio en la Mesa.

La presentación de demandas específicas y de propuestas por parte de los campesinos en torno a las actividades de la Mesa Regional de Desarrollo Rural acabó mermando drásticamente las relaciones entre éstos y los municipios. En efecto, una vez que la relación con el gobierno fue realizada por los campesinos de acuerdo a su posición como grupo social, los municipios fueron tomando distancia de dichas demandas y propuestas para establecer otras que convinieran más a sus propósitos.

Cabe señalar que los partidos políticos por su parte han tenido una baja intervención considerando el conjunto de actividades y procesos vividos en las diversas etapas de

desarrollo del movimiento campesino y de la Mesa Regional de Desarrollo Rural. No obstante, la presencia de la Mesa ha abierto en los partidos políticos el deseo de incidir en las discusiones que en ella se entablan e incluso en más de una ocasión han intentado instrumentalizar sus actividades.

Por su parte, al interior del Consejo Regional Campesino existe una distribución relativamente equitativa entre representantes pertenecientes a las distintas colectividades que dominan la política nacional. Ahora, si bien no existe ninguna distribución oficial respecto de representaciones de distintos sectores siempre se busca, de un modo no explícito, conservar los equilibrios políticos dentro de la Mesa.

Los partidos que no poseen representación en el gobierno, como el Partido Comunista, han procurado mantener presencia al interior de la Mesa mediante alguno de sus miembros campesinos.

V. Logros y fracasos

Para señalar los principales logros obtenidos por el movimiento campesino de la Región de Coquimbo, hay que dividirlo por etapas y por las distintas entidades que fueron conformando la orgánica a través de la cual los campesinos se relacionaron con los gobiernos locales y el gobierno central.

Los CDL fueron la instancia que permitió organizarse e involucrar a las organizaciones campesinas en la discusión respecto a políticas de desarrollo rural. Desde el punto de vista de la inclusión de la sociedad civil al proceso democrático, los CDL se mostraron como una iniciativa altamente exitosa; si bien la intención inicial que dio estructura a los CDL era la decisión sobre el destino de recursos destinados a proyectos de desarrollo agrícola, permitió a los campesinos conformarse en referente para la articulación y reorganización de organizaciones sociales.

Los CDL sirvieron de espacio donde se encontraron múltiples miradas respecto a la ruralidad, a saber: la mirada del Estado y el gobierno central, la mirada de las administraciones municipales y la mirada de los campesinos. Así, los CDL fueron exitosos por cuanto sirvieron a la contraposición de las distintas visiones con respecto al desarrollo y sus prioridades.

Los CDL mostraron que la participación pasa por más que una posición meramente consultiva o establecida en sus márgenes por agentes externos a la sociedad civil; antes que eso, sirvieron de referente para señalar que la sociedad civil puede y debe ser parte activa en la proposición de políticas y en la definición de la realidad que dichas políticas deben enfrentar, y también para hacer patente la necesidad de contar con recursos económicos para organizarse, capacitarse y desarrollar planteamientos propios.

La organización de los CDL sirvió de base para que los campesinos interpelaran a Ministerios, Gobierno Regional, Municipalidades y otros agentes del Estado. Así, los CDL mostraron ser funcionales a las aspiraciones y necesidades de los campesinos.

Por último, los CDL sirvieron de base para la conformación de una estructura de participación más amplia que las organizaciones locales. De este modo los CDL resultan no ser solamente un referente de coordinación entre el Estado y la sociedad civil a nivel

local, sino que también son la base para la integración de mayores organizaciones y por tanto, pilar fundamental de la participación ciudadana democrática en el establecimiento y ejecución de políticas de desarrollo para el país.

Ahora bien, la organización de los CDL dio origen al Consejo Regional Campesino, entidad que exhibe sus mayores logros en los ámbitos de regulación de relaciones entre entidades campesinas, establecimiento de alianzas y relación con el gobierno regional e INDAP. En cuanto a la capacidad que mostró para coordinar diferentes niveles de representación a nivel local, comunal, provincial y regional, el Consejo aparece como una organización eficiente, que desarrolló un trabajo no unilateral sino que en coordinación con los CDL y las organizaciones de base.

En el ámbito de las relaciones con otras organizaciones, el trabajo del Consejo fue muy importante en la gestación de la alianza entre campesinos y la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico, que culminó con la declaración de respaldo de los municipios rurales a la demanda campesina.

El Consejo Regional Campesino, al igual que los CDL, sirvió para la generación de instancias que permitieron una mayor participación ciudadana. Bajo su alero se fueron incorporando otras organizaciones y hoy está en pleno desarrollo la creación de un Consejo Regional Ampliado de la Ruralidad de la Región de Coquimbo, que integre a campesinos, pescadores, pirquineros, artesanos, etc.

Finalmente, el mayor logro de las organizaciones campesinas, agrupadas en torno a los CDL y al Consejo Regional Campesino, fue interpelar al gobierno y establecer un diálogo donde los campesinos son vistos como una contraparte válida con capacidad de poner temas de discusión respecto a desarrollo rural y campesino, que incluye temas complejos y que hace bastante tiempo no son parte del debate político, como es la propiedad de los recursos naturales, principalmente de la tierra y el agua.

Después del largo proceso iniciado hace más de diez años con PRODECOP, los campesinos han logrado desarrollar estrategias de asociación nuevas y mediante la convergencia de organizaciones y la realización de alianzas han presentado al gobierno un programa de desarrollo rural propio. La presentación de propuestas entonces se muestra como uno de los aspectos más relevantes de la organización campesina, ya que por una parte exhibe un modo concreto de relacionarse con el Estado (Gobierno Regional, ministerios y municipalidades), a la vez expresa una propuesta de desarrollo alternativa a la manejada por el gobierno central y que se basa en la lógica de producción por cuenta propia e instancias de toma de decisiones de participación directa.

Respecto a los problemas que ha encontrado el desarrollo del proceso no puede decirse que haya habido propiamente fracasos. La gestación del movimiento campesino no se dio dentro de una pauta fija de objetivos y medios, sino que utiliza como criterio a largo plazo el ingreso de sus demandas y la introducción de su modo de entender el desarrollo dentro de los espacios de poder originalmente reservados a los partidos políticos y a las estructuras de poder gubernamentales. Ahora bien, ciertamente, el avance del movimiento campesino requirió y requiere de la fijación de metas y objetivos, pues la estructura de desarrollo es absolutamente necesaria para evaluar avances y retrocesos; esas metas fueron estableciéndose a mediano y corto plazo, evaluando la introducción de sus demandas y propuestas en las políticas gubernamentales y en el aumento de la

participación campesina en estructuras e instancia de discusión y decisión respecto a políticas de desarrollo rural. Así, cada vez que se integraban más sectores al movimiento campesino se debía asumir aquel hecho como un avance.

Con todo, la actividad de los campesinos de la Región de Coquimbo no estuvo exenta de estancamientos y conflictos. En relación con sus demandas, los desencuentros con el gobierno regional y el distanciamiento respecto de los municipios han retardado el proceso y generado desgastes en el movimiento que no posee recursos propios como para mantener una actividad constante exenta de problemas.

Del mismo modo, la falta de recursos económicos ha afectado la capacidad del Consejo Regional Campesino y de los campesinos en general de organizarse y coordinarse, lo que hace lento el traspaso de información y la capacidad de tomar decisiones y llegar a acuerdos por parte de organizaciones locales y supracomunales.

Los desencuentros en las organizaciones campesinas también pueden ser vistas como fuentes de estancamiento en el desarrollo del proceso, pero entendiéndose que dada las amplias diferencias entre organizaciones, los puntos de vista contrapuestos que presentan en determinados momentos sobre materias específicas, y la dificultad que entraña el desarrollo democrático con amplia participación de las bases, estos problemas son inherentes a procesos de gran magnitud.

VI. Análisis FODA.

Si expone la información precedente a modo de un análisis FODA, es posible identificar:

Fortalezas

- Gran capacidad organizativa de la mesa
- Existencia de reglamentos que regulan todas las actividades llevadas a cabo por los campesinos como organización y en relación con las negociaciones y conversaciones que mantienen con el Estado.
- Articulación de diferentes niveles organizativos en forma conjunta y paralela. La organización es muy flexible pues si bien se ha avanzado en niveles cada vez de mayor integración las organizaciones de base siguen funcionando y desempeñando actividades propias de su nivel de acción.

Oportunidades

- La inserción del debate sobre la descentralización en las políticas gubernamentales.
- La existencia en el discurso oficial de la participación como medio de construcción de gobierno.

Debilidades

- No existe un equipo técnico que trabaje con los campesinos asesorando técnicamente sus planteamientos
- Escasos recursos financieros para ejecutar actividades y administración de las organizaciones campesinas.

- Nexos débiles entre la Mesa Regional de Desarrollo Campesino y las bases.

Amenazas

- Los municipios no funcionan actualmente de manera organizada por lo que cuesta mantener conversaciones con el conjunto de ellos como una unidad.
- El gobierno central diseña principalmente sus intervenciones en la ruralidad a través de planes y programas con enfoque sectorial y no territorial.
- Indiferencia hacia el proceso por parte de servicios del Estado y de los municipios
- Inexistencia de leyes favorables a la autonomía de los gobiernos regional y local
- Acción política de parlamentarios que intentan instrumentalizar la Mesa.

VII. Conclusión

La experiencia recogida en el presente documento respecto de la acción de los CDL y de la organización campesina de la Región de Coquimbo, indica que aún existe trabajo por hacer en relación con la participación y la decisión sobre estrategias de desarrollo en el país. El conjunto de hechos y las relaciones entre actores muestran que el desarrollo no es solamente una meta abstracta o una situación deseada, sino que es el impacto diferenciado, social y territorial, de políticas llevadas a cabo por el Estado o mediadas por éste, las relaciones de intercambio con los mercados, y las iniciativas de grupos sociales. Esto quiere decir que el desarrollo es una acción que está sucediendo y que depende de las relaciones que establezcan los actores antes mencionados y de su capacidad para dirigir el proceso.

Ante el desafío que impone a la sociedad civil, y en este caso particular a los campesinos de la región, la conducción o al menos la incidencia en las políticas que determinan los objetivos a seguir y la metodología que se seguirá para alcanzarlos, resulta indispensable destacar la necesidad de abrir espacios de participación que involucren poder de decisión por parte de la población para que así, de acuerdo a cómo definen su posición y su actividad dentro de la sociedad, se construya una sociedad desde las bases y no desde grupos de elite que imponen su visión y proyecto político a la población.

Ahora bien, la posibilidad de participación de las personas en las políticas nacionales no pasa únicamente por la instauración de espacios sino que además debe incluir insumos que permitan en el ámbito técnico realizar gestiones a la población.

En el caso de los campesinos de la región de Coquimbo se exhibe un proceso de participación exitoso pero que no está exento de problemas. Desde la perspectiva de dicho grupo, aún resta avanzar en las tareas que han venido desarrollado, lo que implica la integración de recursos materiales y humanos a sus labores. De modo específico, se tiene que en estos momentos, para conseguir una mejor y efectiva participación campesina dentro de la Mesa, se requiere, entre otras cosas:

- Disponer de un equipo técnico que trabaje en conjunto con las tres partes que poseen representación en ella,
- Capacitación a campesinos para que puedan participar en las discusiones sobre políticas públicas,
- Financiamiento para las actividades administrativas de la Mesa, así como transporte y alimentación para dirigentes campesinos,

- Una estructura de organización municipal eficiente,
- Mayor voluntad política de participación de parte del gobierno regional,
- Normativas que regulen y fortalezcan la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Esto revela la necesidad de mejorar el marco jurídico tanto de la descentralización y el referido a la participación, como aspectos técnicos que van desde el financiamiento de actividades prácticas indispensables para el funcionamiento de la Mesa (lugar de reunión, insumos materiales, alimentación, etc.) hasta la capacitación de la población para que pueda ejercer sus facultades de manera fundada.

Los campesinos de la Región de Coquimbo, primero a través de los CDL y luego por intermedio del Consejo Regional Campesino, han mostrado que la organización establecida en torno a la participación democrática de los involucrados permite generar movimientos que superan las relaciones clientelistas y que se posicionan ya no como actores pasivos ante la acción del Estado sino que como agentes activos preocupados y responsables de su desarrollo y del conjunto de la población que habita el territorio.

A la par con la enseñanza anterior, el movimiento social producido en la región de Coquimbo indica que el progreso de la gestión de la población en materia de propuesta de modos de desarrollo requiere también de la voluntad del Estado y de todos los actores que participan y producen el desarrollo, pero esto ya no asumiendo roles paternalistas o meramente subsidiarios hacia la población, sino que entendiendo que la sociedad civil es una contraparte con los mismos derechos y las mismas capacidades que quienes ocupan cargos en la estructura de poder estatal o que dominan los mercados.

Caso 2: La Concertación para el Desarrollo de la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos

Autor: Arturo Vallejos – CEDER Universidad de Los Lagos

Región: Los Lagos

I. Introducción

El Estudio de Caso “Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos” analiza las condiciones y la dinámica de los actores (sociales, políticos y estatales) en relación a su capacidad y posibilidades de articulación en pro del desarrollo territorial y la descentralización, siendo su objetivo general el determinar los factores críticos de avance y bloqueo de la articulación regional para el desarrollo endógeno, tanto aquellos que determinan las relaciones de cooperación entre los actores regionales, como aquellos relacionados con el vínculo con actores extra regionales (nivel central y otros).

El estudio que se presenta es de tipo sincrónico y se basa en fuentes primarias (actores relevantes y prioritarios en el sector Pesca Artesanal de la Región de Los Lagos) y secundarias (investigaciones, estudios y datos de carácter regional y nacional). La metodología y análisis de la información fue abordado, principalmente, desde una perspectiva de tipo cualitativo, siendo complementada con datos cuantitativos que fueron usados para ilustrar el problema a nivel regional y nacional. El abordaje cualitativo tuvo la finalidad de relevar y profundizar el caso de la Pesca Artesanal por sus propios actores (públicos y privados) en relación a su institucionalidad y dinámicas internas y dar cuenta de los temas y problemas relacionados con el sector en la Región de Los Lagos.

La información secundaria fue levantada y registrada a través del análisis de textos de estudios y documentos realizados en Chile sobre Pesca Artesanal, específicamente de organismos públicos relativos al sector (Fondo de Fomento, Subpesca, Sernapesca, entre otros). La revisión y análisis se realizó en dos niveles; un primer nivel estuvo destinado a dar cuenta de la información de tipo conceptual-legal en un plano nacional como regional. En un segundo nivel, nos adentramos en estudios que nos expusieron datos y sus respectivos análisis, con la finalidad de visualizar la situación de la Pesca Artesanal y la articulación de sus actores a nivel regional. La revisión de este tipo de información fue pertinente y justificada para avalar y complementar lo que los actores primarios de la región expresaron en torno a su quehacer y dinámica en la Región de Los Lagos.

La información proporcionada por las fuentes primarias, y que fue relevada a través entrevistas personales, estuvieron acotadas a los actores de la Región, tanto públicos (instituciones públicas) como privados (pescadores artesanales), que participan de las instancias que se han conformado para dar cuenta de la problemática del sector pesquero artesanal en la Región de Los Lagos.

El trabajo, en su estructura interna, describe el contexto sociodemográfico (2) y la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos (3), para luego dar cuenta de la normativa del sector, sección en la que se identifican las leyes, su política de desarrollo y fomento, los programas, a nivel zonal como regional, y los actores que son parte de la institucionalidad (4). Posteriormente se detallan los órganos y las formas descentralizadas que tiene en la actualidad la Pesca Artesanal en la Región, (5) así como los actores públicos y privados

que participan en dicha institucionalidad (6), para por último dar cuenta de los espacios de articulación de estos actores en las mesas público-privado que ha formalizado el sector para tematizar y resolver sus problemas y conflictos (7). El punto ocho (8) esboza algunas conclusiones del estudio.

II. Caracterización sociodemográfica

Considerando las distintas fuentes de información y los datos que ellas nos arrojan, en rigor, es posible afirmar que la región de los Lagos es de creación reciente. La separación de la provincia de Valdivia, por medio de la Ley N° 20.174 del 5 de abril de 2007, muestra desde un punto de vista socio demográfico un escenario totalmente diferente al observado con anterioridad, sobre todo en perspectiva comparada al resto del territorio nacional.

El territorio que comprende lo que actualmente conocemos como Décima Región de los Lagos, es amplio y diverso, su paisaje incluye desde praderas agrícolas en Osorno, hasta archipiélagos y áreas boscosas y montañosas en Chiloé y Palena. Las dimensiones, definidas por la división político administrativa, la posicionan como una de las más extensas del país, con 48.583,6 Km², es decir posee el 6,7% de la superficie del Chile continental, con una densidad de 14.75 hab./km² inferior a la media nacional de 20 hab./km². Administrativamente, la región se divide en cuatro provincias, Osorno con el 19% de superficie, Llanquihue con el 30,6%, Chiloé con el 18,9% y Palena con el 31,5%. A su vez, las provincias se dividen en treinta comunas.

Las diferentes prácticas y modos de vida, al interior de las ciudades de la región, se encuentran condicionadas, no sólo por la influencia propia del territorio y sus características productivas, sino también y especialmente por su historia. En esa mirada, se distinguen dos procesos de ocupación e intervención del territorio de la región, que no se evidencian de igual forma en el resto del país. Dicha situación, guardó ciertas particularidades que aún sintetizan las tensiones presentes en su origen. El nacimiento de Osorno ocurre el 27 de marzo de 1558, 6 años después que Don Pedro de Valdivia fundara la ciudad que lleva su nombre. Los enclaves hispanos que tendrán vida ininterrumpida, corresponden a las ocupaciones que ocurren en la isla de Chiloé, donde la primera de ellas es la ciudad de Castro, cuyo origen se remonta al año 1567. Cabe hacer notar, que la rebelión mapuche de 1598 forzó a abandonar la mayoría de las ciudades fundadas al sur del río Bío-Bío en el primer periodo de la conquista, lo que cortó todos los vínculos con estas tierras. Esta situación reforzó la condición insular de Chiloé, convirtiendo este territorio en un espacio fronterizo militar y también cultural. Por consiguiente, el devenir de la sociedad chilota se inscribe en la fusión del pueblo huilliche con los criollos y españoles llegados, y en el doble aislamiento descrito, lo que marca, hasta hoy, un ritmo histórico diferente.

El segundo momento, que condiciona la entrada del territorio a la historia del país, y que además esta muy relacionado con la impronta identitaria de la zona del Llanquihue, guarda relación con la llegada de colonos alemanes hacia la segunda mitad del siglo XIX. Este proceso comienza con la llegada de 212 colonos a la rada frente a la Isla Tenglo, perteneciente a Puerto Montt. Al año ya se habían fundado Puerto Montt, Puerto Varas y Puerto Octay. Así, a finales del siglo, el área circundante del lago Llanquihue se encontraba articulada a centros urbanos que vieron su origen gracias al esfuerzo de los migrantes. Esta inmigración planificada enraizó el aporte germano en la historia regional y

se materializó en la modificación del espacio de acuerdo a esos esquemas culturales y en su peculiar vocación económica.

Asumiendo las particularidades descritas, la Estrategia de Desarrollo Regional 2010-2020 considera que el ethos identitario de la región de los Lagos, se expresa en una comunidad pluricultural sustentada en la valoración de identidades locales, “y en la cual cada grupo social encuentra el sentido de pertenencia a un todo con el que comparte un pasado y un destino común”. (EDR 2010-2020, Área Cultura, 2009)

En cuanto a su población, la Décima región, tiene una población de 815.395 personas de acuerdo a la proyección del INE para el año 2008. Si el punto de referencia es el Censo del 2002, se puede destacar que la región experimentó un crecimiento poblacional de 13,1% como promedio, prácticamente lo mismo a lo observado a nivel nacional (13,2) para el mismo periodo. Este incremento poblacional se ha manifestado territorialmente de manera bastante desigual. Así, en algunos centros urbanos la cifra de crecimiento intercensal es claramente superior al promedio regional. En Puerto Montt el crecimiento respecto a 1992 alcanzó el 35,4%, en el caso de la capital de Chiloé fue de 31,5%, aunque en la isla se registraron crecimientos realmente considerables como el de Dalcahue con un 37,7% y el espectacular crecimiento de Quellón con casi un 45%, entre los más altos a nivel nacional.

La distribución espacial de la población muestra su déficit en las comunas de San Juan de la Costa con -9,7%, San Pablo con -9,1% y Maullín con -9,0%. A nivel provincial, en orden descendente, el mayor crecimiento se produjo en Llanquihue con un 22,4%, Chiloé con un 18,7%, Osorno con un 7% y Palena con un crecimiento entorno al 1,18% (Urbano EDR-MOP, 2007). Al hacer un cruce entre crecimiento económico y poblacional, se produce una articulación virtuosa, en tanto las provincias de mejor desempeño económico son las que dan cuenta de un mayor crecimiento poblacional, el que particularmente se localiza en aquellas zonas donde se radican las actividades económicas más dinámicas. Principalmente, el motor de desarrollo económico se asocia a la industria del salmón, la cual ha impactado fuertemente al sistema urbano regional, y en específico a la ciudad capital y a las ciudades de la isla de Chiloé.

Al trasladar el centro de observación a las viviendas y los hogares, tenemos que el incremento total de vivienda y de hogares para la Décima Región fue de 36,1% y de 29,8%, respectivamente. En viviendas, un importante indicador del crecimiento urbano, en la Provincia de Llanquihue destacan la comunas de Puerto Montt con un crecimiento de 63,4%, Frutillar 45,4 y Puerto Varas con 49,0%. En la isla grande de Chiloé, Castro tuvo un incremento de 51,2%, Dalcahue y Quellón nuevamente están por sobre la media regional, para ambas comunas el crecimiento fue superior al 70%. Por último, se puede destacar Futaleufú con un 54%. El número de hogares creados para el mismo periodo, es ampliamente coincidentes con las viviendas. Todo ello indica un proceso de urbanización ascendente, que sin duda tiene relación con la dinámica económica que afecta a estos territorios, produciendo cambios culturales de envergadura.

Debido a los diversos procesos que confluyeron en la ocupación del territorio, el poblamiento presenta históricamente, rasgos diferentes entre el norte y sur del canal de Chacao, lo cual se ratifica en una proyección del comportamiento demográfico al 2020. Las provincias de Osorno y Llanquihue consolidan su importancia relativa, donde ambas concentrarán el 75,1% de la población regional, cifra prácticamente idéntica a la del

Censo 2002. Para el caso de la provincia de Chiloé, también se observa que tiende a crecer, aunque su ritmo es mucho más lento. Al 2020 Chiloé tendrá 1,5% adicional al peso poblacional que registro en el Censo de 1992. Para el caso de la provincia de Palena, el peso relativo de su población con respecto a la región al 2020 habrá descendido en 1,0%. Cabe hacer notar, que estos datos nos reflejan que el crecimiento urbano no se ha expresado a costas de la migración rural, más bien la dinámica obedece a migraciones intrarregionales y extrarregionales.

En cuanto a la distribución por zonas, la región presenta un porcentaje importante de población rural con un 31%, cuando ese indicador a nivel nacional es de 13%, aún cuando registra un descenso en el periodo intercensal. El dato relevante, es que comunas como Cochamó, Curaco de Veléz, Puqueldón, Palena, que al Censo de 1992 no contaban con población urbana al año 2002, mantienen la misma tendencia. Si bien, existe un aumento constante de la población urbana, no quita que aún en las provincias relativamente más urbanizadas – Osorno y Llanquihue – la proporción de habitantes rurales se sitúe entre el 26% y 27,5%, mientras que en Chiloé y Palena el sector rural es ampliamente significativo, llegando a 45,7%. Las cifras del Censo indican que en términos absolutos existían 79.467 personas que el año 2002 vivían en zonas rurales. En la zona rural la distribución por sexo corresponde a un 53% de hombres y un 47% de mujeres.

Como ya se mencionó, el sistema urbano regional está compuesto por cuatro provincias y 30 ciudades capitales comunales. En el actual esquema, existen solo dos comunas que sobrepasan los 100.000 habitantes (Mideplan, 2008), que son Puerto Montt, ciudad capital regional (219.483 hab.) y Osorno capital provincial (159.245 hab.), el resto de las comunas, respecto de su población, se distribuyen de la siguiente manera: Comunas con población entre 40.000 hab. y 20.000 habitantes son 6, comunas con población entre 20.000 hab. y 10.000 hab. solo 11, comunas con población menor a 10.000 hab. y mayores a 5.000 hab. 6, y por último, 5 comunas con población inferior a 5.000 habitantes (MINVU, 2008).

En relación a la población por género, se destaca en la región de Los Lagos una leve mayoría de hombres con un 50,3%. Esta tendencia se marca principalmente en la Provincia de Palena, la cual reúne 54,1% de ellos, seguida de las Provincias de Llanquihue y Chiloé con 50,6% y 50,3%. Las comunas urbanas que presentan una proporción más alta de mujeres, 52%, son Purranque, Río Negro, Osorno y Quinchao, y en el caso de los hombres las comunas son Chonchi y Quellón. En el caso de las zonas rurales, las comunas que concentran un porcentaje mayor de hombres son las comunas de Chaitén (58%), Futaleufú (58%), Cochamó (57%) y Puerto Varas (56%). Para las mujeres, esta situación se produce en las comunas, eminentemente rurales, de Puqueldón (52%), y Curaco de Veléz (52%).

De acuerdo a la CASEN 2006, la población que se autoidentifica como perteneciente a pueblos indígenas, corresponde al 6,6% de la población del país. La región de Los Lagos ocupa el tercer lugar de residencia de la población indígena con un 14,7%, precedida sólo por las regiones Metropolitana 27,1% y La Araucanía 23,9%. Cabe señalar, que tanto a nivel país como en la región, la población indígena mayoritariamente se autoidentifica como mapuche es de un 87,2% y 98,4%, respectivamente. Particularmente, la Región de los Lagos registra 155.668 personas que equivalen al 20,1% de la población total. Si el punto de observación es el Censo 2002, tenemos que la zona sur de la región es la que porcentualmente agrupa mayor población perteneciente a pueblos indígenas, con un

10.75% de su población, en tanto la zona norte sólo registra un 7,8%. Estos datos son coincidentes con el mayor porcentaje de población rural que se ubica en la zona sur. En cuanto a provincias, Chiloé posee un 11% de población perteneciente a pueblos indígenas, pero es la provincia de Osorno que porcentualmente agrupa una cifra mayor llegando a un 11,9%. Las Comunas con mayor proporción de población indígena son San Juan de la Costa, Quellón, San Pablo, Quinchao, Queilén, Río Negro, Puqueldon, Hualaihue, Puyehue, Purranque, Quemchi, Chonchi.

Siguiendo lo informado por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen) 2006, tenemos que la región es una de las 5 regiones que presentan los mayores niveles de reducción de la pobreza. El porcentaje de población pobre en la región es de 11,8% y a nivel nacional es de 13,7%. Las personas indigentes, en la Décima región, bordean el 2,8%, mientras que la pobreza no indigente esta cercana a 9,0%. Cabe mencionar, que a diferencia de otras regiones donde la alta ruralidad es sinónimo de pobreza, en la región de Los Lagos no lo es, de hecho las comunas con menores niveles de pobreza total, en general, son comunas con una alta concentración de población rural. Los mayores porcentajes comunales de pobreza e indigencia al interior de las comunas los alcanzan Purranque, donde un 20,3% de su población se encuentra en esta condición, seguido por las comunas de Osorno con un 19,5%, San Juan de la Costa con un 14,3%, Quellón 13,7% y Calbuco 10,5%. A mayor escala, las provincias con mayor porcentaje de población pobre son Osorno, con un 18,4% de su población sobre la media nacional, y Llanquihue con un 9,5%. Dado que son las provincias con mayor población urbana, se podría afirmar, lo que tiende a ser una tendencia mundial, que la pobreza es una problemática urbana.

Las actividades económico-productivas de la región de los Lagos, se centran, principalmente, en los sectores pecuario y pesquero. La demanda externa de productos de estos sectores ha sido el catalizador del crecimiento regional, pero a la vez estas unidades productivas se han basado en el desarrollo de productos asociados a dónde la región posee recursos naturales. (Estrategia de Desarrollo Regional, 2009)

La Agencia Regional de Desarrollo Productivo representa las vocaciones productivas de la región de acuerdo a los flujos espaciales de sus recursos naturales. Así, se identifican 5 territorios productivos. En primer lugar, están los territorios identificados con la pesquería que se ubican en el litoral costero de las provincias de Osorno y Llanquihue y los mares interiores de Chiloé. Un segundo eje productivo es aquel con vocación silvícola, que se concentra en los espacios cordilleranos, tanto de la costa como de los Andes, el cual concentra cerca del 21% del total del bosque nativo nacional. Los mares interiores de Chiloé, el seno y el Estuario del Reloncaví son los territorios en que se concentra la actividad acuícola, mientras que en el valle central de las Provincias de Osorno, Llanquihue y Chiloé se desarrolla la actividad agropecuaria. Por su parte, la actividad turística tiene lugar en todo el territorio regional.

Respecto a la participación de la región en el PIB nacional, las cifras revelan un dinamismo de la región principalmente en la última década, lo que ha implicado tasas de crecimiento del PIB superiores a las del país. En cuanto a la participación de la región en el PIB nacional, ésta también ha mostrado un aumento desde 3.6% a un 4,5%, entre el período el año 1986 a 2006. Esta variación se debe principalmente al crecimiento del sector salmonídeo, que se ha convertido en uno de los principales agentes económicos de la región y el país.

El dinamismo alcanzado por el sector pesquero a fines de los noventa permite desplazar al sector agropecuario, que en décadas anteriores aportaban con más del 20% del producto interno, siendo desde el año 2000 el sector pesca el principal sector que aporta al producto en la región. En el año 2006 se observa que un 12% del PIB proviene del sector pesca, cifra similar a la Industria Manufactura, mientras que el sector silvo agropecuario sólo aporta un 9%. En el año 2008, el 16% de los desembarques nacionales ocurrieron en la Región de Los Lagos y de ellos el 55,8% correspondió a peces. En la región, el desembarque artesanal corresponde al 28,6% del nivel nacional, donde las especies más importantes son las algas (42%). Así también, en el año 2008 operaron 42 áreas de manejo de 113 que existen en el país. Ellas desembarcaron 1.385 toneladas de producto, lo que equivale al 42% de lo que ocurre en el país. Un tercio de los centros de acuicultura inscritos en el país se encuentran en la Región de Los Lagos (2.114), donde su cosecha llega a 412.514 toneladas, que equivale al 79% de la producción nacional.

En materia de empleo, se observa que la región ocupa cerca del 5% de los trabajadores del país. En cuanto a la ocupación, por rama productiva, se distingue que la población de la región se agrupa (Casen, 2006), en primer lugar, en los servicios comunales y sociales, seguido de las actividades ligadas a lo agropecuario y en tercer lugar se ubica el comercio y la actividad Hotelera. Le sigue, en cuarto lugar de importancia, la industria manufacturera, siendo la quinta la construcción. Cabe hacer notar que el subsector pecuario emplea al 93 % de la fuerza de trabajo, siendo el subsector productivo el de mayor importancia en la absorción de empleo.

Esbozado el contexto sociodemográfico y las actividades de la Región de Los Lagos, el siguiente apartado expone la situación actual de la pesca artesanal en la Región.

III. La pesca artesanal en la Región de Los Lagos

El borde costero de nuestro país, y en especial la Región de Los Lagos, se caracteriza por contener una alta riqueza de recursos hidrobiológicos y que por mucho tiempo han sido explotados por comunidades pesqueras asentadas en el borde mar, así como por actores externos a los asentamientos del litoral. Los recursos marinos que provee la región son diversos, entre los cuales podemos nombrar la merluza del sur, el loco, el congrio, el chorito, las algas, entre otros.

En su espacio marítimo las actividades se desarrollan en rubros como la pesca industrial, artesanal y la acuicultura. Hucke-Gaete y otros, exponen que en cuanto a sus límites, "la actividad extractiva industrial (Pesquería demersal austral) opera por fuera del área de reserva de la pesca artesanal y hasta las 200 millas marinas en la "Zona Económica Exclusiva", sobre la cual Chile tiene soberanía y jurisdicción. Por su parte, la Ley General de Pesca y Acuicultura reserva para la pesca artesanal las primeras cinco millas marinas a partir del borde costero y las aguas interiores, zonas de especial importancia para el ecosistema acuático marino y rica en recursos hidrobiológicos" (2008: 80).

Un polo relevante, detallado en el apartado anterior, es el acuícola. Éste ha sido un área importante de desarrollo para la Región de Los Lagos, el cual se ha posibilitado por las óptimas condiciones que ofrece su mar interior, que ha propiciado un rápido crecimiento de la salmonicultura. Este sector ha aportado considerablemente a la "generación de divisas y empleo en la región, con una exportación de 185.000 toneladas en el período enero-agosto del 2003, lo que significó 745 millones de dólares. En 10 años, las exportaciones de salmón pasaron de 38 millones de dólares en 1989 a 817 millones de

dólares en 1999, proyectando hacia 2010 exportaciones por un valor en torno a 2.800 millones de dólares” (Ibid.).

Otra área que ha crecido y aportado al crecimiento de la zona ha sido la mitilicultura, que especialmente con el recurso chorito, produce regionalmente “por sobre las 40.000 toneladas, lo cual corresponde a un 98% del desembarque nacional, cifra no menor si según la FAO, Chile se encuentra dentro de los diez países de mayor producción de mitílicos en el mundo, un liderazgo tradicionalmente obtenido por China y España” (Ibid).¹

En el contexto de la actividad pesquera de la Región de Los Lagos, la pesca artesanal concentra el 18,6% de la participación nacional extractiva, cifra que ha ido decreciendo por la disminución sostenida de los recursos pesqueros, en comparación al 21% que representó el año 2001 (Sernapesca, 2005), visualizándose un efecto inmediato en la ocupación de mano de obra regional, junto a la estabilidad económica y social de los territorios del borde costero, especialmente Chiloé, que a través de sus caletas sustentan la actividad. Sin embargo, del total de desembarque regional, la pesca artesanal representa el 76%, subsector que contaba en 1998 con 4.856 embarcaciones inferiores a 18 metros de eslora, de las cuales 4.380 (el 90,2%), son embarcaciones menores de 12 metros, sin contar con la infraestructura necesaria para maximizar el trabajo con los mínimos riesgos posibles para la tripulación (Ibid.: 81).

Según los desembarques que se realizan por la extracción de los recursos pesqueros artesanales en la Región de Los Lagos, de acuerdo al Anuario Estadístico 2008 de SERNAPESCA, Los Lagos ocuparía el segundo lugar en importancia con 219.924 toneladas a nivel nacional, encontrándose más arriba sólo la Región del Bío Bío, que en desembarques de recursos llega a 854.083 toneladas a nivel país. Un dato no menor, es que la Región de Los Lagos casi duplica en cantidad de embarcaciones a la Región del Bío Bío, teniendo 4.710 la primera y 2.884 la segunda. En el año 2007, el volumen de desembarque en la región fue de 221.000 toneladas, aportando el 15% de la pesca al nivel nacional (Estrategia Desarrollo Regional, 2009). Si lo comparamos con los datos del año 2008, observamos que la Región de Los Lagos bajó a 219.924 toneladas.

Según el SERNAPESCA, el desembarque artesanal se desglosa en 5 categorías de recursos: Algas, Peces, Moluscos, Crustáceos y Otras Especies. La Región de Lagos genera el mayor aporte a nivel nacional en el recurso Alga, con un desembarque de 85.733 toneladas. Ocupa el segundo lugar en Otras Especies, con 12.116 toneladas; el segundo lugar en Crustáceos con 3.902 toneladas; el tercer lugar en Moluscos con 31.863 toneladas y el cuarto lugar en Peces con 86.310 toneladas. El lugar de la región que registra el mayor volumen de desembarques, al año 2008, es Puerto Montt con 62.396 toneladas.

En cuanto a los medios para la extracción, los trabajadores de la pesca artesanal utilizan embarcaciones que deben estar inscritas en el Registro Pesquero Artesanal (RPA), que se compone de personas naturales, jurídicas, comunidades, E.I.R.L (Empresa individual de Responsabilidad Limitada) y Organizaciones Artesanales. Así también, existe el Registro de Organizaciones Artesanales (ROA) que está compuesto

¹ La Región de Los Lagos y sus actores ligados a los recursos marinos han volcado su actividad a la producción y extracción de algas, pelillo y luga, entre otros, los cuales son recursos que aportan a la economía local, nacional e internacional, pero en gradación distinta (producción y ganancias) a los productos mencionados.

por Sindicatos, Agrupaciones Gremiales y Cooperativas, todas ellas integradas por pescadores artesanales inscritos en el RPA.

Cada uno de estos registros tiene su objetivo, siendo el del Registro Artesanal habilitar a los pescadores y embarcaciones para realizar actividades de pesca artesanal y el del Registro de Organizaciones habilitar a éstas entidades para postular a Áreas de Manejo.

La tabla que a continuación se presenta, expone el número de pescadores inscritos en la Región de Los Lagos.

Tabla 1
Nº de embarcaciones inscritas Tipo de Armador, en la décima región 2008

Nº Embarcaciones Inscritas Tipo de Armador	X	TOTAL
Personas Naturales	4684	15087
Comunidades	16	83
Personas Jurídicas	10	110
E.I.R.L.	0	14

Fuente: (adaptación) Sernapesca 2008

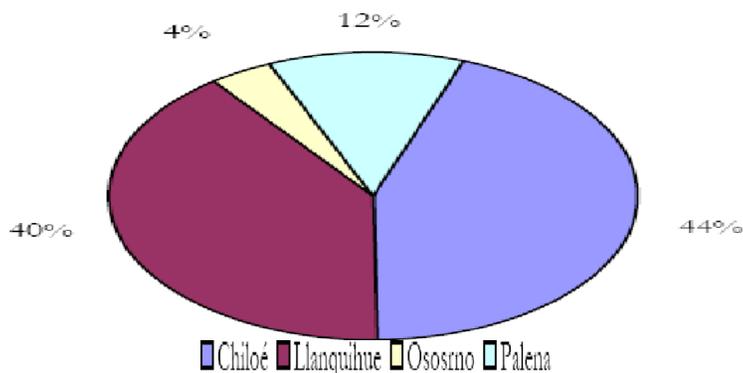
Básicamente, lo que la tabla 1 nos dice, es que 31% de las personas inscritas, a nivel nacional, como personas naturales residen en la Décima región. Además, en la región no existe ninguna embarcación inscrita a nombre de alguna empresa de responsabilidad limitada. Por lo tanto, en el rubro pecuario, el desarrollo de la actividad de la región se debe en gran parte al papel hegemónico de la pesca artesanal.

Según el SERNAPESCA (2008), las embarcaciones artesanales inscritas se dividen en las siguientes clases o tipos: Botes a Remo o Vela, con un total a nivel nacional de 1.396; Botes a Motor, con 9.476; Lanchas Menores (hasta 12 metros de eslora) con 3.035; Lanchas Medias (más de 12 y hasta 15 metros de eslora) con 691 y Lanchas Mayores (mas de 15 hasta 18 metros de eslora) con un total de 696 embarcaciones inscritas.

En cuanto a las embarcaciones que utilizan los pescadores artesanales, se puede observar que el mayor porcentaje de éstas están inscritas para el recurso merluza, con un 43,8% del total regional. Le siguen las embarcaciones dedicadas a las jaibas y el mayor porcentaje inscritos en el RPA, se encuentran en los recursos bentónicos almeja y chorito.

La distribución porcentual de pescadores por provincia se presenta en la Figura 9., de los cuales el 44%, están ubicados en las comunas de la Provincia de Chiloé, un 40% en la provincia de Llanquihue, un 12% en Palena y un 4% en Osorno.

Figura 1 Distribución porcentual de pescadores por provincia a nivel regional.



Fuente: Sernapesca 2008, En Matamala 2009

III.1. La Unidad Socioeconómica de la Pesca Artesanal: las Caletas Pesqueras

De acuerdo con el estudio FNDR 2002 “Caracterización microregional de las caletas de pescadores artesanales de la Xª Región”, las caletas son consideradas bajo la definición de “unidad socioeconómica espacial, donde se desarrolla la actividad pesquera artesanal, que cuenta con una infraestructura natural o artificial con ciertas condiciones geográficas que proporciona los elementos básicos para las funciones de producción, apoyo, comercialización y/o procesamiento, propios de la actividad” (Gobierno Regional, 2008. En Matamala 2009)

En la región existen 181 caletas, tanto urbanas como rurales, decretadas (DS (M) 240/1998 y DS (M) 337/2005) y un número alto no decretadas. El mayor número y concentración espacial se presenta en la zona de Chiloé, habiendo un número menor, aunque considerable, en el Seno del Reloncaví.

En cuanto a la distribución de las caletas por provincia, correspondientes a un total de 181 en la región, el 50% se ubican en la provincia de Chiloé, habiendo en la Comuna de Ancud 38 caletas que representan el 47% de la Provincia de Chiloé. En el Borde Costero Pacífico Sur y Palena, las caletas se encuentran relativamente más dispersas, a excepción de los sectores de Maulín y Hualaihué (Matamala, 2009).

Figura 2. Número caletas pesqueras decretadas por subterritorio en la Región de Los Lagos.

Subterritorio	Caletas Decretadas	% regional
Borde Costero Pacífico Sur	20	11
Chiloe	91	50
Seno del Reloncaví	38	21
Palena	32	18
Totales	181	100

Fuente: Gore Los Lagos, 2008.

Desde el punto de vista de la funcionalidad de las caletas como centros de desembarque, existen 8 caletas principales, las cuales han sido prioritarias para la Dirección de Obras Portuarias (DOP) en cuanto a la provisión de infraestructura en los últimos años. Estas son Bahía Mansa y Carelmapu en el Borde Costero Pacífico Sur; Ancud, Dalcahue y Quellón en Chiloé; Calbuco La Vega y Anahuac en el Seno del Reloncaví; Pichicolo y Chaitén en Palena (Ibid.).

IV. La normativa de la Pesca Artesanal

En el presente apartado daremos cuenta de las reglas del juego de tipo legal a la que está sometida la Pesca Artesanal en Chile, ley que por se nacional regula la actividad en la Región de Los Lagos. El apartado tendrá dos momentos, siendo el primero la regulación legal, y el segundo, la regulación de fomento a la producción del sector.

IV.1 Ley de Pesca y Acuicultura

En el año 1991 se promulga la Ley de Pesca y Acuicultura según D.S.(E.F. y R.) N° 430, con fecha de Septiembre, la cual fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.892 de 1989 (Ley General de Pesca) y sus modificaciones (Ley de Pesca, 2008). Esta ley marca un hito relevante para el sector pesquero, el cual es fijar el marco regulatorio y de definiciones para su ordenamiento.

Quedará sometida a la Ley de Pesca y Acuicultura “la preservación de los recursos hidrobiológicos, y toda actividad pesquera extractiva, de acuicultura y de investigación, que se realice en aguas terrestres, aguas interiores, mar territorial o zona económica exclusiva de la República y en las áreas adyacentes a esta última sobre las que exista o pueda llegar a existir jurisdicción nacional de acuerdo con las leyes y tratados internacionales. ... [Así también], las actividades pesqueras de procesamiento y transformación, y el almacenamiento, transporte o comercialización de recursos hidrobiológicos.” (Ley de Pesca y Acuicultura, 2008: 7).

La Ley, haciendo específica referencia a la Pesca Artesanal en su Art. 2, la define como una “actividad pesquera extractiva realizada por personas naturales que en forma personal, directa y habitual trabajan como pescadores artesanales.” (Ibid.: 12). Por Pescador Artesanal se entenderá, según la Ley, “...aquel que se desempeña como patrón o tripulante de una embarcación artesanal. Si éste es dueño de hasta dos embarcaciones será armador artesanal; si su actividad principal es la extracción de mariscos, será mariscador y si realiza recolección y segado de algas será alguero. Dichas categorías de pescador artesanal no son excluyentes entre sí, por lo que una persona puede ser calificada y actuar simultánea o sucesivamente en dos o más de ellas, siempre que todas se ejerciten en la misma Región. Se entiende por embarcación artesanal aquella con una eslora máxima de 18 metros y hasta 50 toneladas de registro grueso, operada por un armador artesanal, identificada e inscrita como tal en los registros correspondientes.

En lo general, la Ley de Pesca vendrá a normar la Pesca y Acuicultura en Chile, sector que hasta 1991 era administrado por el Servicio Agrícola y Ganadero. Pese a la complejidad del sector y los grandes problemas que ha tenido en el tiempo, la Ley desde

sus inicios y a través de su permanente actualización, ha venido a reglar un espacio que presenta cada vez más conflictivo y relevante para el desarrollo del país.

IV.2. Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal

La Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal fue promulgada el año 1995, con una alta participación del sector Público como Privado (sector Pesquero Artesanal). El objetivo basal de esta Política es contribuir a la incorporación del sector pesquero artesanal al crecimiento y desarrollo del país, lo cual se operativiza a través de la implementación de políticas particulares en dimensiones como el ordenamiento de pesquerías artesanales (bentónicas y demersales), el apoyo a la producción del sector, las iniciativas que apuntan a la disminución de los índices de pobreza, las acciones que tienden a mejorar la calidad de vida, el acceso y buen uso del borde costero y al mejoramiento de su institucionalidad.

La política, tanto su objetivo como sus dimensiones, son una puesta de acción coordinada para hacerse cargo del desarrollo de la Pesca Artesanal en el futuro a nivel nacional, regional y local.

La política particular expresada en el ordenamiento de pesquerías artesanales, tiene como objetivo principal propender a la conservación de los recursos pesqueros en el largo plazo haciendo uso de las herramientas de administración que la Ley entrega, de manera que los distintos grupos de pescadores puedan extraer dichos recursos sin que estos se agoten en el tiempo.

La política de Fomento al Desarrollo Productivo de la Pesca Artesanal tendrá como objetivo generar un incremento cualitativo y cuando sea posible cuantitativo, de la producción, del procesamiento, del consumo y comercialización de productos pesqueros artesanales, que generen incrementos de ganancias netas de los pescadores vinculados a la actividad.

Para llevar a cabo esta política, se han propuesto instrumentos que ayuden al acceso de los pescadores a la asistencia técnica, asesoría en gestión, capacitación y asistencia financiera, inversión pública en infraestructura y equipamiento portuario, acceso a los mercados del productos del mar, promoción y desarrollo de la acuicultura y la organización e investigación para el desarrollo productivo.

La iniciativa de reducción de la pobreza y mejoramiento de la Calidad de Vida tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de los pescadores, sus familias y las comunidades pesqueras, asegurando sus condiciones de calidad adecuadas a los programas de educación, vivienda, salud y otros, poniendo énfasis en los sectores pobres y de menores ingresos relativos, tanto desde el punto de vista individual como territorial.

Las acciones de mejoramiento de la institucionalidad del sector artesanal tienen como objetivo coordinar, monitorear y evaluar la inversión, así como hacer una constante revisión de los aspectos legales y reglamentarios involucrados en la actividad.

Cabe hacer notar, que en la creación de la Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal, contempló ser implementada a través de la conformación de una Comisión Nacional, la cual, en sus objetivos, ser haría cargo de la coordinación de las instituciones vinculadas al

sector. Pero con el paso del tiempo y por diversas razones, la Comisión no siguió funcionando.

IV.3 Política de Desarrollo Productivo de la Pesca Artesanal

La finalidad de avanzar hacia un desarrollo sustentable de la actividad pesquera artesanal, ha sido uno de los objetivos específicos de los Gobiernos de la Concertación. La visión de un sector cada día más moderno y diversificado, que incorpore mayor valor agregado a sus actividades productivas, en coherencia con la explotación racional y sustentable de los recursos marinos, es el hilo conductor que ha orientado y motivado el accionar del Gobierno en esta área.

Ante el escaso avance en la implementación de la Política de Desarrollo, el Gobierno decidió avanzar en materia de fomento productivo, para lo cual en acuerdo y con la participación del sector artesanal se elaboró e implementó la Política de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal. En efecto, a principios de año 2001, el Gobierno y los representantes de los Pescadores Artesanales acordaron elaborar e implementar dicha Política. Durante el segundo semestre de 2001 y el primer semestre de 2002 se realizaron acciones conjuntas que permitieron Conformar un Comité Público-Privado, integrado por los Subsecretarios de Economía y Pesca, CONFEPACH y CONAPACH y por representantes de la Subsecretaría de Marina, Subsecretaria de Desarrollo Regional, CORFO, SERCOTEC, FOSIS, DOP, SENCE y Banco Estado Microempresas (Matamala, 2009). Como dato no menor, la materialización de esta política significó la realización de 11 talleres regionales, en las cuales participaron 500 representantes de los pescadores artesanales.

La finalidad de incorporar al sector pesquero artesanal en la elaboración e implementación de la Política de Desarrollo Productivo para la Pesca Artesanal, es que se piensa al sector como un actor relevante para el desarrollo económico del país, que pueda ser competitivo, diversificado, que añada mayor valor agregado en sus actividades productivas y de comercialización, en coherencia con la explotación racional de los recursos marinos.

Los objetivos y líneas de acción de la política apuntan a superar las debilidades y rescatar y potenciar las fortalezas. La Primera Línea de Acción es “Incrementar la competitividad del sector (avances en el acceso al sistema financiero y acuicultura de pequeña escala asociada a las organizaciones). La Segunda Línea de Acción es la “Explotación sustentable de los recursos marinos (avance en el proceso de zonificación del borde costero, mejora en la participación de la pesca artesanal en los consejos de pesca). La Tercera Línea de Acción es el “Mejoramiento de la institucionalidad pública ligada al fomento productivo del sector”, a través de la Reestructuración del Consejo del Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal y mayor disponibilidad de recursos por parte de éste (Sernapesca, 2006).

Si bien la política existe desde el año 1995, y el fondo de Fomento de la pesca artesanal ha aumentado sus recursos año a año –fondo que será tratado más adelante–, el desarrollo y consolidación de la actividad pesquera artesanal requiere del mejoramiento de la institucionalidad pública ligada al fomento productivo del sector, es decir, se observa el requerimiento de un apoyo efectivo de parte del sector público. Los recursos públicos canalizados al sector a nivel nacional superan los 7.000 millones de pesos anuales, sin embargo el impacto que generan se ven minimizado por la descoordinación y atomización

de las iniciativas impulsadas por las diferentes agencias gubernamentales de fomento (FFPA, Sercotec, Corfo, Gore, FAP)². Más bien, lo que se observa es que las particularidades de cada territorio y de cada pesquería en conjunto con las realidades locales, no hacen ni pertinente, ni viable inversiones de tipo centralizadas, por lo tanto la tendencia es que se proyecta es que la forma de implementar una política de desarrollo en el sector pesquero artesanal, es aquella que tome en serio la visión descentralizadora y deje en manos de los sectores públicos y privados locales los recursos para la decisión final de inversión (Sernapesca, 2004).

IV.4. Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal

El Fondo de Fomento para la Pesca Artesanal se encuentra en el Párrafo 3º de la Ley de Pesca y Acuicultura. El artículo que lo crea es el 56 y su objetivo será promover a) el desarrollo de la infraestructura para la pesca artesanal, b) la capacitación y asistencia técnica de los pescadores artesanales y sus organizaciones, c) el repoblamiento de los recursos hidrobiológicos mayoritariamente explotados por los pescadores artesanales y el cultivo artificial de ellos y d) la comercialización de los productos pesqueros y la administración de los centros de producción.

Quien proveerá los recursos para el Fondo será la Subsecretaría de Pesca, así como otros aportes y la recaudación del 50% de las multas provenientes de la contravención a la presente ley. Su Administración estará a cargo del Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal, será presidido por el Director Nacional del Servicio y funcionará en sus dependencias. Sus integrantes serán 1) El Director Ejecutivo del Instituto de Fomento Pesquero, 2) el Director Nacional de Obras Portuarias, 3) un representante del Ministerio de Planificación y Cooperación, 4) un representante de la Subsecretaría de Pesca y 5) tres representantes de los pescadores artesanales, entre los cuales deberán quedar representados los pescadores propiamente tales, los mariscadores y los cultivadores y algueros. Cada uno de estos representantes deberá además provenir de las siguientes macro zonas del país: de la I a IV Región; de la V a IX región e Islas Oceánicas; y de la X a XII Región.

En el artículo 60 de la Ley de Pesca y Acuicultura, se expresa la dinámica de comunicación entre los pescadores artesanales y el servicio, por medio de los Consejos Zonales de Pesca. Dice el Artículo: “el Servicio solicitará anualmente a los pescadores artesanales, a través de los Consejos Zonales de pesca, y a los organismos encargados de las obras de infraestructura para la pesca artesanal, las sugerencias que estimen pertinente para la elaboración del programa anual de inversión en infraestructura para la pesca artesanal. Igualmente, requerirá de sugerencias e información respecto de necesidades de capacitación, asistencia técnica, repoblamiento y cultivo de los recursos hidrobiológicos y comercialización de productos pesqueros, a los organismos pertinentes. Una vez completado dicho trámite, el Servicio pondrá el programa anual a disposición del Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal para su aprobación y el establecimiento de las prioridades anuales correspondientes. El programa anual priorizado será enviado a los Consejos Nacional y zonales de Pesca para que, si lo estimaran conveniente, hagan llegar sus sugerencias en un plazo no superior a 20 días al Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal.” (Ley de Pesca y Acuicultura, 2008: 42).

² El único fondo exclusivo para el sector, es el Fondo de Fomento de la pesca artesanal creado por ley en la LGPA de 1992.

Se puede observar como relevante, que la dinámica de comunicación que tiene relación con la elaboración del programa anual de inversión e infraestructura, es de un carácter solamente consultivo, donde se harán llegar sugerencias e información en un determinado tiempo para la elaboración de éste. La participación se refiere a retroalimentar a través de una consulta por medio del Consejo Zonal.

IV.5. Los programas de Fomento regional de la Pesca Artesanal

El origen de este tipo de programas tienen como referente la *Política Nacional de Desarrollo de la Pesca Artesanal* (Subsecretaría de Pesca, 1995) cuyo objetivo principal es contribuir a la incorporación de este sector al proceso de crecimiento y desarrollo del país. La bajada regional de esta política, se tradujo en el documento *“Implementación Regional de la Política de Desarrollo de la Pesca Artesanal, Región de Los Lagos”* (Gobierno Regional, 1997) que representó el primer esfuerzo de coordinación del sector público y de articulación público-privada para enfrentar el desarrollo de los pescadores artesanales de la Décima Región, y se instrumentalizó en los siguientes lineamientos estratégicos:

1. - Propender a consolidar la pesca artesanal como una actividad productiva, sustentable y de impacto social positivo.
2. - Propender a la reducción del número actual de pescadores artesanales dedicados exclusivamente a actividades extractivas, estimulando otras actividades pesqueras.
3. - Tender gradualmente a la formalización total del sector, de manera de conocer cada vez con mayor precisión las características determinantes de cada una de las actividades desarrolladas por sus integrantes.
4. - Fomentar racionalmente la maximización del Uso del Borde Costero.
5. - Propender a mejorar las condiciones de vida, en su aspecto económico- social, en las caletas artesanales existentes en la actualidad (Gobierno Regional de Los Lagos, 2003)

En el año 2002, se orientó el trabajo de la mesa temática Pesca Artesanal o CAR (Comité de Asignación Regional) Pesca y Acuicultura a (1) la generación de un proyecto común (plan de acción 2003-2005) que contuviera una visión, acciones específicas, indicadores y responsables, entre otros; (2) la integración de verdad de los instrumentos de fomento; (3) el desarrollo de experiencias emblemáticas a través de una focalización territorial y/o temática; (4) ser efectivos en el desarrollo del fomento productivo evaluando su impacto; y, finalmente, (5) hacer partícipes a los privados de esta planificación.

Dadas las particularidades productivas y las orientaciones regionales y con la finalidad de operativizar su trabajo, la instancia CAR se estructuró en las siguientes mesas temáticas: Pesca Artesanal, Turismo y actividades Silvoagropecuarias. En la primera de estas mesas, se incorporaban especialmente las instituciones públicas como la Seremi de Economía, el Gobierno Regional, Sercotec, Director Zonal de Pesca, Obras Portuarias, Sernapesca y CORFO, entre otras, las cuales orientaron sus esfuerzos en avanzar y concretar el plan de acción 2003-2005.

Por otra parte y en la articulación pública-privada, se reactivó y reestructuró en ese momento la Comisión Regional de Desarrollo de la Pesca Artesanal, creada por la Política Nacional de Desarrollo y reestructurada a través Resolución exenta N°470 de 01 de abril de 2002, con nuevos actores públicos y las 14 organizaciones de pescadores artesanales de segundo nivel (gremios y federaciones) que a abril de 2002 existían en la

región. Es de señalar, que esta comisión se dividió las siguientes cuatro subcomisiones: (i) *fomento productivo*, (ii) *obras portuarias*, (iii) *administración pesquera* y (iv) *seguridad social*, las cuales pasado un año de su reestructuración tuvieron un accionar aceptable para lo que había sido hasta la fecha. Aquí, los mismos pescadores han priorizado temas como la preocupación por el desarrollo de las áreas de manejo, la participación en el diseño de las obras portuarias, y pesca de investigación para algunos recursos pesqueros, entre otros (Ibid.).

Ante el desarrollo y crecimiento del sector pesquero artesanal, así como de las crecientes demandas reivindicativas por parte de los pescadores artesanales, el año 2008 el Gobierno Regional y el Sector Pesquero Artesanal, vislumbran la necesidad de que en el ámbito regional, el Gobierno Regional implemente el Programa de Mejoramiento de la Competitividad para la Pesca Artesanal (Gobierno Regional de Los Lagos, 2008), que deberá ser integrador, sostenido en el tiempo, participativo e intersectorial, cuyo objetivo final sea entregar soluciones integrales que se extiendan más allá del tema productivo.

Basados en lo anterior y en la premisa que el éxito o el fracaso de sector en gran medida dependerá del desempeño que alcancen las organizaciones de los pescadores artesanales, surge en ese momento la necesidad de hacer una serie de planteamientos sobre las acciones que debe contener una agenda dirigida al mejoramiento competitivo del sector productivo artesanal. Esto se plasma en la “Bitácora de la Competitividad del Sector Pesquero Artesanal, Región de Los Lagos” como la herramienta de trabajo, cuyo objetivo será aportar insumos a las líneas de acción que deberá priorizar la instancia público – privada y fortalecer la coordinación de todos los actores, a través de la mesa público – privada, con el fin de generar una visión única de desarrollo del sector pesquero artesanal. La actual herramienta tiene como finalidad ser una instrumento abierto y participativo, donde la coordinación del sector público y la articulación con los municipios, los asesores técnicos de las organizaciones de pescadores artesanales, y las mismas organizaciones a través de sus dirigentes, tengan la oportunidad de trabajar y aportar en la confección de este programa.

Es específico, la construcción de la Bitácora se basó en el establecimiento de acuerdos respecto de oportunidades económicas susceptibles de capturar y desarrollar por parte de las organizaciones de pescadores artesanales, a partir de sus recursos y capacidades, y sobre la forma y modos de hacerlo en forma conjunta o cooperativa, apostando por generar y fortalecer el capital social que se necesita en el sector. La Bitácora en su texto expone que se asume el desafío de innovar provocando inteligencia y soluciones óptimas a los niveles de inversión, y que responda efectivamente a las necesidades de las comunidades costeras, necesidades que deberán ser detectadas y jerarquizadas por medio de un proceso ampliado y participativo (Gobierno Regional de Los Lagos, 2008).

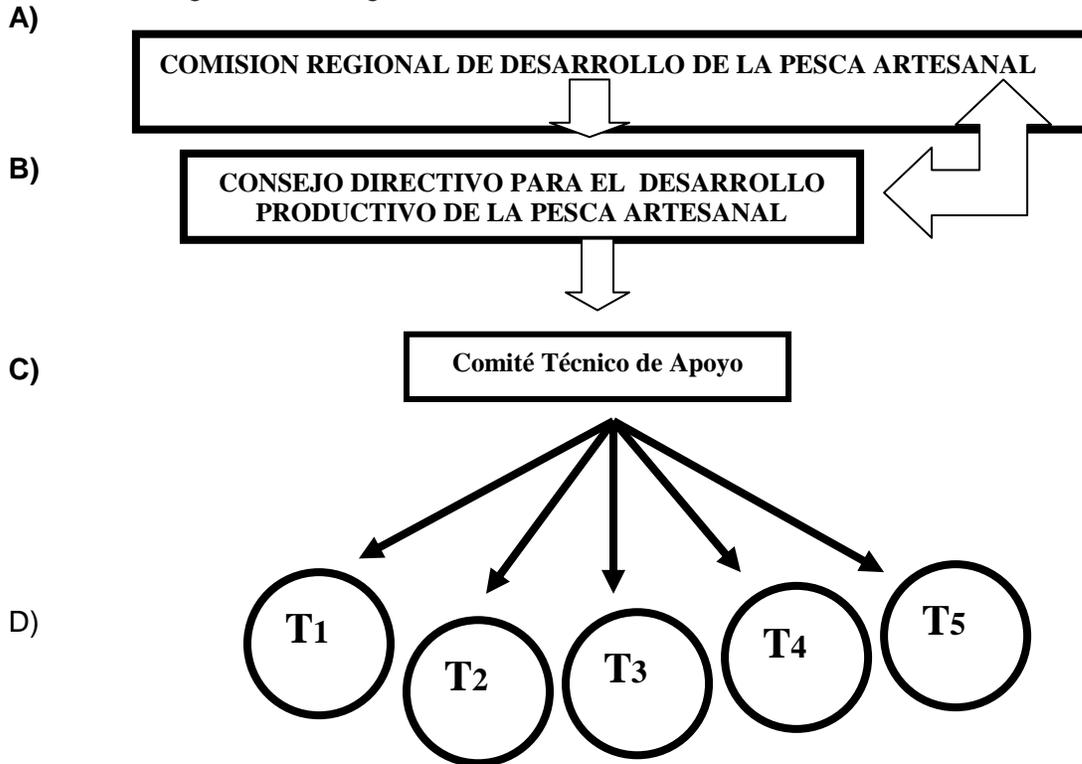
El Programa, para alcanzar sus objetivos, incluye componentes como Acceso a los Mercados, el cual quiere transferir herramientas especializadas a las organizaciones de pescadores artesanales para el incremento de su productividad y su sensibilización a pescadores, empresarios y las instituciones involucradas en el desarrollo del sector sobre la importancia de las mejores prácticas sanitarias, formación de redes comerciales e innovación para incrementar la competitividad y, a través de esto, articular los actores privados, públicos e institucionales. Los otros dos componentes son la Sustentabilidad de los Recursos, que apunta a otras pesquerías, la acuicultura y el redoblamiento y Las Personas, poniendo especial énfasis en las instituciones. Ahora, las actividades que se generen en estos componente estarán orientadas a disminuir la brecha tecnológica y en

infraestructura para el cumplimiento de las normas sanitarias y la realización de eventos especializados, de corta duración, con empresarios, responsables de administraciones locales, gerentes de las empresas grandes nacionales e internacionales, sistema de conocimiento, entre otros.

En cuanto a la ejecución y responsables del Programa, el Gobierno Regional de Los Lagos es el informante permanente a la Comisión Regional de Desarrollo de la Pesca Artesanal. Además, representará al Organismo Ejecutor y al Programa frente a otros organismos e instituciones. Para la realización de las actividades previstas, el Gobierno Regional se apoyará en: (a) Servicio de Cooperación Técnica, responsable, entre otros aspectos, de: (i) el cumplimiento de los planes de acción y del presupuesto; (ii) facilitar el intercambio de experiencias entre los territorios; y (iii) preparar los informes técnicos y financieros del Programa; y (b) El Equipo Técnico de Apoyo, que en definitiva serán los Coordinadores Operativos, los que tendrán la responsabilidad, entre otras, de: (i) supervisar la calidad y las acciones desarrolladas en su territorio de actuación y mantener la relación cotidiana con los beneficiarios del Programa; (ii) organizar los servicios de consultoría y entrenamiento; y (iii) mantener un sistema de monitoreo.

En su administración el Programa contempla a los siguientes órganos (Fig. 1), cuyos miembros servirán sin costo para el Programa: (A) La comisión regional de desarrollo de la pesca artesanal, integrado por representantes del gobierno regional y servicios públicos pertinentes al subsector productivo, a demás de los privados (organizaciones de pescadores artesanales). La Comisión tendrá las siguientes responsabilidades: (i) analizar y validar la estrategia del programa; (ii) asegurar la compatibilidad del Programa con la estrategia regional de Desarrollo; y (iii) facilitar la coordinación de los instrumentos de fomento existentes; (B) El Consejo Directivo estará integrado por el Gobierno Regional de Los Lagos, Seremi de Economía, Sercotec (Quién será el Gerente de este Consejo) y 4 representantes de la pesca artesanal. Se reunirá periódicamente y será responsable de: (i) definir la estrategia del Programa; (ii) aprobar el plan de actividades; y (iii) supervisar los avances del plan operativo y resultados y proponer medidas de corrección cuando sea necesario; y (C) Los Comités Técnicos, específicos para cada territorio, darán soporte a las acciones específicas del territorio correspondiente y serán responsables de: (i) asesorar técnicamente a la dirección del Programa; (ii) examinar desafíos, problemas y oportunidades específicas para el Programa; y (iii) facilitar la participación de los beneficiarios en el Programa (Ibid.).

Estructura Regional del Programa de Desarrollo de la Pesca Artesanal



V. Los órganos y las formas descentralizadas de administración de la pesca artesanal³

En este apartado presentaremos las formas administrativas del sector de la Pesca Artesanal y las direcciones u órganos que se encargan de su administración, gestión o coordinación. Comenzaremos dando cuenta de las unidades responsables de la gestión, para luego pasar a las formas administrativas de la Pesca Artesanal en la Región de Los Lagos.

V.1 La Dirección y el Consejo Zonal de Pesca

Los objetivos de la Dirección Zonal de Pesca son, primero, difundir y asesorar regionalmente las medidas de administración pesquera. La difusión y orientaciones que realiza la Dirección son a los Consejos Zonales y Regionales, a las Federaciones y Consejos de Pesca Artesanal, a la intendencia y sus autoridades regionales y a las organizaciones de base de la pesca artesanal.

Un segundo objetivo tiene que ver B) con gestionar el manejo pesquero a nivel zonal y regional. Para ello promueve la pesca responsable y sustentable, impulsa planes de manejo y ordenamiento pesquero y acuerda buenas prácticas de pesca.

³ Este apartado fue elaborado con material interno de la Dirección Zonal de Pesca Puerto Montt, como CD,s, Dípticos y Trípticos.

Un tercer y último objetivo, relevante para la finalidad de nuestro estudio, es C) Identificar y proponer soluciones a problemas específicos. Esto se plasma en las mesas de trabajo público-privado, con y ante el Subsecretario de pesca y con y ante el Intendente Regional.

La Dirección Zonal de Pesca tiene tres ámbitos de trabajo. Estos son I) el **Consejo Zonal de Pesca**, el cual tiene dos objetivos. El primero, presidir y socializar las medidas de administración pesquera. El segundo, pronunciarse en conformidad a la Ley respecto de cuotas, vedas, regímenes de pesca, RAMA, zona contigua, cierres de pesquerías, etc. II) El **Consejo de Pesca Recreativa**, quien preside y sanciona las medidas de administración de la pesca recreativa, así como le pronunciamiento en conformidad a la ley por vedas, cuotas, tipos de pesca y aparejos, reglamentos, entre otros. Y III) las **Mesas de Trabajo Público-Privado**, las cuales tienen como objetivos, primero, identificar y proponer soluciones a los problemas sectoriales. Segundo, gestionar con los usuarios recomendaciones de administración y, tercero, negociar y resolver conflictos de intereses.

El despliegue operativo de los Recursos Bentónicos está en la Mesa Público-Privada de las regiones XIV y X. Su objetivo es establecer una instancia de participación público-privada para analizar las actividades vinculadas a la extracción y manejo de los recursos bentónicos y concordar el uso sustentable en el tiempo de dichas actividades. Así también tiene como finalidad conocer y compartir los principales intereses y preocupaciones de los pescadores artesanales en el manejo y explotación de estos recursos. Por último, analizar las problemáticas asociadas a la administración de los recursos para buscar las posibles soluciones y acuerdos y asesorar a la Subsecretaría de Pesca en materias de administración pesquera.

El objetivo principal del **Consejo Zonal de Pesca** es descentralizar y hacer efectiva la participación de los agentes de la macrozona (Zona IV), respecto de las medidas de administración que se desean implementar para la conservación de los recursos pesqueros, en las materias que la ley señala.

Los integrantes, públicos como privados, del Consejo Zonal de Pesca son los siguientes:

Actores	Dependencia
Director Zonal	INSTITUCIONAL
Director Regional	
Director IFOP	
Gobernador Marítimo	
Seremi Mideplan	
Seremi Economía	
Universidades	
Armador	INDUSTRIALES
Planta	
Acuicultores	
Oficiales	LABORAL
Tripulantes	
Plantas	
Pescadores	ARTESANALES
Armadores	
Mariscadores/algueros	
O.N.G.	ORGANIZACIÓN SIN FINES DE LUCRO

Las **atribuciones** del Consejo Zonal de Pesca son las siguientes:

Resolutivas	Cierre de Pesquerías
	Regímenes de acceso plena explotación
	Planes de manejo
	Reservas marinas
Consultivas	Cuotas de pesca
	Vedas, tallas mínimas
	Regulación de artes y aparejos de pesca
	Reglamento ambiental de acuicultura
	Régimen artesanal de extracción (RAE)
	Disponibilidad de áreas de manejo
	Programa anual de fondo investigación pesquera y acuicultura (FIP)
	Parques marinos

V.2 El Consejo Regional de la Pesca Artesanal

En el caso que alguna región en Chile tenga como actividad relevante la pesca o la acuicultura, las intendencias regionales deberán crear los Consejos Regionales de Pesca (Ley Pesca y Acuicultura, 2008: 85). Dicho Consejo tendrá como objetivo general identificar los problemas del sector en la región, debatirlos y generar propuestas de solución e informes técnicamente fundamentados, que por medio del Intendente se harán llegar a la Subsecretaría de Pesca y al Consejo Zonal de Pesca, que para este caso será el de la IV Zona (Región de Los Lagos, Región de Los Ríos y Región de Aysen).

El consejo será integrado por 13 actores públicos y privados, los cuales se detallan a continuación:

Actores	Dependencia
Director Regional del Servicio o su suplente (quien preside)	Pública
Cuatro Representantes Institucionales (sector universitario y autoridad marítima)	
Cuatro Representantes del sector empresarial pesquero (por actividad relevante de la Región)	Privada
Cuatro representantes del sector laboral (dos del sector artesanal)	

V.3. Las áreas de manejo de los recursos bentónicos

V.3.1. Unidad de Pesquerías Bentónicas y Borde Costero

Esta Unidad actúa bajo la forma operativa de la Comisión de Manejo de Pesquerías Bentónicas de la Zona Contigua⁴ X y XI Regiones (COMPEB). El contexto de creación de la COMPEB tiene sus inicios en la crisis del recurso Erizo. Ante de que este recurso entrara en crisis, la industria de proceso al año 2000 contaba con 15 plantas de cocido en la X Región y el 70% del origen de las capturas de erizo correspondían a la XI región. En el año 2001 se produce la crisis de abastecimiento de la industria elaboradora de recursos bentónicos originada por pescadores artesanales de la XI Región, que no aceptaban que los pescadores de la X Región operaran sobre los recursos bentónicos en sus aguas de jurisdicción.⁵

Los mecanismos de aprobación de la Zona Contigua tuvieron la siguiente secuencia. Se inicia con el a) Acuerdo de los Intendentes X y XI Región. Luego b) el COZOPE (Consejo Zonal de Pesca) aprueba la extensión de la operación de los pescadores de la X Región (en las zonas contiguas). Posteriormente, del COZOPE pasa a la Subsecretaría de Pesca que a) extiende área de operaciones de los pescadores de X Región en la Zona Contigua y b) aprueba Pesca de Investigación de control y Monitoreo.

Mediante la Resolución N 540 del 24 de febrero de 2005 se aprueba el Plan de Manejo Pesquerías Bentónicas Zona Contigua X-XI Regiones, que comprende 9 recursos hidrobiológicos de importancia comercial. Estos recursos son: Almeja, Cholga, Chorito, Luga Negra, Luga Roja, Jaiba, Erizo, Culengue y Macha.

El Plan de Manejo señalado, establece la creación de la Comisión de Manejo de Pesquerías Bentónicas de la Zona Contigua X y XI Regiones (COMPEB) y de un Grupo Técnico Asesor de carácter científico (GTA), que asesora a la Comisión. La COMPEB es creada según Resolución del Ministerio de Economía N 2112 del 12 de julio de 2005. En esencia, la COMPEB es una institución colegiada público-privada, sin fines de lucro, que asesora a la Subsecretaría de Pesca y que tiene como propósito representar una instancia participativa en el proceso de adopción de medidas de manejo. Ésta posee un reglamento interno que norma su estructura y funcionamiento como cuerpo colegiado. Su objetivo es obtener los mayores beneficios socioeconómicos de las pesquerías bentónicas compartidas por las regiones X y XI, mediante la instauración de un Plan de Manejo participativo, que asegure la explotación sustentable de los principales recursos bentónicos de interés comercial.

En específico, la COMPEB tiene que identificar los problemas de manejo en las pesquerías de su competencia; evaluar los problemas identificados y efectuar las recomendaciones de administración pesquera a la Subsecretaría de Pesca. Así también, establecer un marco de ordenamiento de las pesquerías, como la participación de los

⁴ Una zona contigua corresponde al reconocimiento consuetudinario o histórico de la operación de pescadores de una región a otra; en este caso la pesca bentónica de la X en la XI Región.

⁵ A raíz de este conflicto se suscribió el “Acuerdo de la Moneda” de 2001, en el cual se definió un polígono geográfico “Zonas Contiguas”, donde las flotas X y XI región aceptaron compartir esa zona para operar sobre los recursos, dejando como puertos operativos Quellón y Melinka. El “Acuerdo” se condicionó a la elaboración de un Plan de Manejo.

usuarios en el proceso de toma de decisiones y, por último, administrar y evaluar el desempeño del Plan de Manejo.

Los integrantes de la COMPEB son los siguientes:

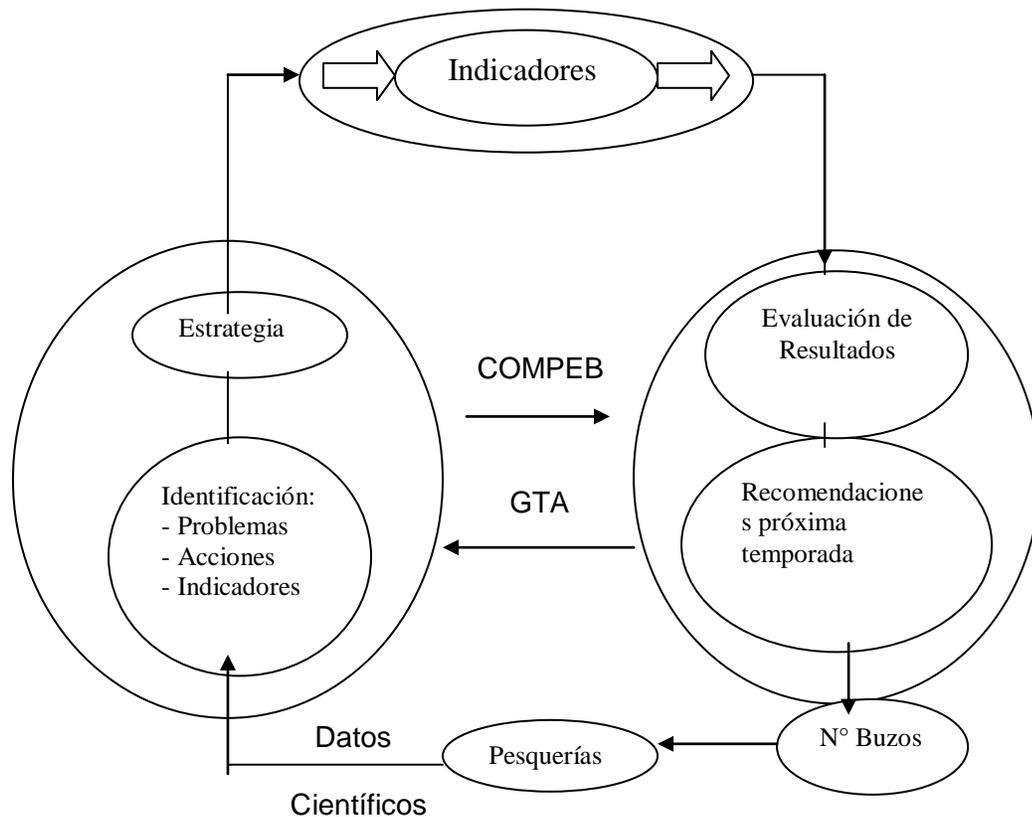
Actores	Dependencia
Director Zonal de Pesca IV Zona, Presidente	INSTITUCIONALES
Coordinador Científico del Grupo Técnico Asesor (GTA)	
Director Regional de Pesca X y XI Regiones	
Representante Subsecretaría de Pesca	
Representante Gobierno Regional X y XI Regiones	
Representante Autoridad Marítima X y XI Regiones	
3 Representantes Pescadores Artesanales X Región	PRIVADOS
3 Representantes Pescadores Artesanales XI Región	
2 Representantes Industria Elaboradora X-XI Regiones	
Representante Operadores de Faenas X y XI Regiones	

La función principal de la GTA es prestar asesoría científico-técnica que sea requerida por la COMPEB, por lo tanto, sus objetivos serán analizar, evaluar y proponer el programa de investigación de las pesquerías bajo manejo de la COMPEB.

Los representantes de este grupo son:

Actores	Recursos
Coordinador Científico del Grupo Técnico Asesor	Erizo
	Almeja
	Algas
Administrador de Datos	
Asesor Técnico Pescadores Artesanales X Región	
Asesor Técnico Pescadores Artesanales XI Región	
Asesor Técnico de la Industria Elaboradora X Región	
Asesor Técnico de la Industria Elaboradora XI Región	
Representante de la Autoridad Marítima	
Profesionales o Investigadores de la Agencias de Investigación y Monitoreo Pesquero	

El proceso de toma de decisiones que tiene la COMPEB se visualiza en el siguiente esquema:



En cuanto al financiamiento de la COMPEB, éste está conformado por el presupuesto anual asignado por el Fondo de Administración Pesquera (FAP). Los dineros están destinados a los 3 GTAs, a reuniones, honorarios, gastos de expertos invitados, sesiones y reuniones de la COMPEB, como los traslados y viáticos de pescadores artesanales.

Desde su conformación, la COMPEB ha generado diversas acciones, entre las que podemos nombrar las 1) *Medidas de Administración*, que han regulado la talla mínima en del erizo y almeja para las áreas con PSMB. Así también, 2) *Recomendaciones* de cuota total de extracción de erizo, por región y zona contigua. Acciones relacionadas con la 3) *Pesca de Investigación* de control de acceso biológico pesquero (Erizo, Luga y Almeja); Proyectos de Investigación (FIP 2000-18 y 2003-13); Bases Rotación de áreas (fases I-II)/ FIP 2005-51; Diagnóstico Biológico-Pesqueros de Recursos bentónicos en ZC / FIP 2007-44; Poblaciones profundas, dispersión larval y reclutamiento. Por último, acuerdos de extensión del periodo extractivo de los recursos o aumento de cuotas de extracción.

Los integrantes y participantes de la Mesa Bentónica de la XIV y X Regiones son:

Actores	Dependencias
Director Zonal de Pesca IV Zona (Presidente)	Institucionales
Subsecretaría de Pesca	
Servicio Nacional de Pesca	
Autoridad Marítima	
Seremi de Economía	
16 Federaciones de pescadores Artesanales y 4 Organizaciones de segundo nivel	Privados
Instituciones de Asesoría Técnica (Consultoras)	

Los ámbitos de acción de la Mesa Bentónica son A) la promoción de la participación de los usuarios. B) El identificar y buscar soluciones a conflictos actuales. C) socializar experiencias en las áreas de manejo y en general del manejo de los recursos bentónicos. D) Generar acuerdos de administración y manejo de los recursos: temporadas extractivas, tallas mínimas, cuotas y PINV. Y E) recomendar modificaciones legales y reglamentarias: seguimientos bianuales, disminución en el pago de patente, especies secundarias, entre otras.

V.3.2 Las Áreas de Manejo de Recursos Béntónicos (AMERB)

Las Áreas de Manejo y Explotación de Recursos Bentónicos constituyen una medida de administración pesquera, mediante la cual se asignan derechos exclusivos de uso y explotación de recursos bentónicos en determinados sectores geográficos a organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidos.

El régimen AMERB tiene los siguientes objetivos: a) Conservar los recursos bentónicos; b) Promover la sustentabilidad de la actividad económica artesanal mediante la asignación de bancos naturales; c) Mantener e incrementar la productividad biológica de los recursos; d) Incrementar el conocimiento del funcionamiento del ecosistema bentónico y e) Incentivar y promover el manejo participativo.

Los participantes de las AMERB

Actores	Dependencias
Subsecretaría de pesca	Institucionales
Sernapesca	
Autoridad Marítima	
Organizaciones de pescadores artesanales legalmente constituidas	Privados
Instituciones de asesoría técnica (consultoras)	Tercer Sector

Para tratar la disponibilidad de de áreas de manejo de las AMERB, la Dirección Zonal de Pesca consulta opinión a instituciones relacionadas con el borde costero. Estas instituciones son: a) Sernapesca, b) SERPLAC, c) Gobernador Provincial, d) CONADE, e) Sernatur, f) CONAF, g) Federación de Pescadores, h) Municipalidad y i) CRUBC

De esta dinámica de consulta, resultan los informes técnicos de las áreas de manejo. Los mecanismos de decisión que se establecen en las áreas de Manejo tienen la siguiente dinámica:

Cuando sesiona el Consejo Zonal de Pesca tiene como resultado el Informe Técnico de las Áreas de Manejo, el cual tiene como base fundante de su accionar criterios de equidad. Según este informe, se aprueba o se rechaza la disponibilidad de la AMERB. En el caso de ser aprobada, sigue su curso a la Subsecretaría de Pesca y luego a la Subsecretaría de Marina.

Posteriormente, el procedimiento de Decreto de disponibilidad de la AMERB tiene la siguiente dinámica:

De la Subsecretaría de Pesca va a consulta a Consejo Zonal de Pesca y la Subsecretaría de Marina. De esta última, se pasa a la Elaboración del informe técnico y el Decreto Exento. Luego pasa a Ministerio de Economía para que se realice el Decreto Exento del Área Disponible, decreto que se destina al Ministerio de Defensa. Posteriormente pasa al Sernapesca para transformarse en Convenio de Uso, del cual disponen las organizaciones de pescadores.

Como ilustración, podemos decir que el año 2009 la X Región tenía decretadas un 35.4% del total de las regiones del país, donde la Región XIV cuenta con 46 AMERB, la X Región con 280 y con 86 la XI Región.

Es necesario e importante dejar claro que las AMERB,s tienen como finalidad atender los recursos Erizo, Loco y Lapa. Para el recurso **Macha, existe una Administración de Pesquería** específica. Su manejo bajo una administración propia se debe a los problemas que el producto ha tenido, así como a su extracción y quienes lo explotan. Específicamente los problemas se han debido, primero, a la migración temporal de pescadores desde la zona norte a la zona sur a faenas de extracción del recurso. Segundo, a la existencia de Bancos de Machas con insuficientes medidas de protección y administración. Tercero, a faenas ilegales bajo la talla mínima legal (5 Cms.). Cuarto, un régimen de AMERB no factible de aplicar por baja rentabilidad. Y quinto, una presión de pesca en los bancos de Macha, lo que ha producido un agotamiento debido a su sobreexplotación.

Para evitar el colapso de los bancos de Macha se ha aplicado la Veda Extractiva en la X Región y se han autorizado pescas de investigación por banco, con el fin de establecer un programa de ordenamiento; obtener información bio-pesquera de lo existente y regular el acceso a la pesquería para los pescadores locales de la región.

Las medidas adoptadas por el Consejo Zonal de Pesca para la administración de la pesquería Macha (con fecha 29 de noviembre de 2004), tienen relación con la aprobación de prórroga por cinco años de la suspensión de inscripción en el RPA del recurso machas en la X y XI Regiones. En el año 2006 y 2009, el COZOPE aprueba establecer veda extractiva, por tres y cuatro años respectivamente, para la pesquería del recurso macha en la X Región. Se exceptúan de esta medida las áreas de manejo que cuentan con un plan de manejo aprobado y se implementan Pescas de Investigación de ordenamiento para la administración del recurso.

Las pescas de investigación (PINV) del recurso macha han contribuido al ordenamiento de la pesquería y a recuperar los bancos. El primero tiene como objeto identificar los usuarios que operan en el recurso y, el segundo, registrar variables bio-pesqueras y establecer cuotas de extracción de cada banco.

Existe otra Unidad en el diseño y que está relacionada a los recursos Pelágicos y Demersales, pero que no será abordada debido a no encontrar en los documentos revisados la exposición y detalle de una mesa público-privado en específico, punto relevante para este estudio.

V.3.3. Las mesas público-privadas de trabajo de ordenamiento borde costero

Estas tienen como objetivo establecer una instancia de participación y colaboración público-privado para analizar el uso actual del borde costero de una comuna y consensuar un ordenamiento territorial de todas las actividades vinculadas al litoral. Así también, compartir y validar un diagnóstico conjunto sobre actividades en el borde costero comunal. Tiene, de igual forma, el objetivo de conocer y compartir los principales intereses y preocupaciones de los distintos grupos en las respectivas unidades geográficas, como elaborar una propuesta conjunta orientada a presentar alternativas de solución a los conflictos e intereses en cuanto al uso del borde costero.

Las mesas de trabajo en este ámbito están el Estero de Reloncaví (2005-2009), en la comuna de Hualaihue (2008-2009), en la comuna de Quellón (2008-2009), en la comuna de Calbuco (2008-2009), en la comuna de Queilén (2009-2010) y en la comuna de Puerto Montt (2009-2010).

Las mesas del borde costero las integran los siguientes actores:

Actores	Dependencias
Director Zonal de Pesca (quien preside)	Publicas
Ilustre Municipalidad de jurisdicción	
Subsecretaría de Pesca	
Autoridad Marítima	
Comisión Regional de Uso del Borde Costero	
Sernapesca	
Sernatur	
Organizaciones de pescadores artesanales comunales	Privadas
Asociación de Miticultores	
Comunidades indígenas	
Empresas salmoneras	

La estructura de trabajo en la mesa de Borde Costero tiene dos pasos. Primero, se tiene que dar cuenta del levantamiento y recopilación de información para el Diagnóstico comunal, más la validación de la información recopilada. Posteriormente se elabora el informe Diagnóstico y se presenta dicho informe a la mesa, el cual estará sujeto a modificaciones. Luego, en el paso dos, se elabora la propuesta de administración (aprobada por la mesa) y pasa por la aprobación del Consejo Municipal, por lo que desde la Municipalidad va a la Comisión Regional de Uso del Borde Costero (CRUBC).

VI. Los actores público-privados

En el siguiente apartado daremos cuenta de los actores, tanto públicos como privados, que son parte de las Mesas Público-Privado en el sector de la Pesca Artesanal de la Región de Los Lagos. Estos actores serán relevantes en la dinámica del sector para dar cuenta de los problemas y conflictos que de éste emanan y vitales en sus propuestas y acuerdos para su resolución.

VI.1 Los Actores Públicos

Como ya se ha mencionado, un espacio clave para el diálogo, la socialización de la política pública y la búsqueda de acuerdos en el sector pesquero, es el Consejo Zonal de Pesca. Esta es una instancia de acción institucional donde concurren actores públicos y privados. En esta sección se hace necesario reparar en la descripción de cada uno de los integrantes que se albergan en ese espacio.

En su parte institucional, el consejo está integrado por:

a) el **Director Regional del Servicio Nacional de Pesca** de la zona respectiva. Para poder definir el Sernapesca, hay que remitirse a las tareas que la Ley le encomienda. Así, su acción se restringe a:

- Ejecutar la política pesquera nacional y fiscalizar el cumplimiento de las leyes y normativas que regulan la actividad. Le compete velar por la calidad sanitaria de los productos pesqueros destinados a mercados internacionales, proponer planes de desarrollo para la pesca deportiva, ejercer la tuición de parques y reservas marinas, proveer las estadísticas pesqueras oficiales del sector pesquero chileno.
- Presidir los cinco Consejos Zonales de Pesca y los doce Consejos Regionales de Pesca, creados por la Ley General de Pesca y Acuicultura.
- Dirigir y actuar como Secretaría Ejecutiva del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal, creado también por la mencionada Ley.

b) El **Gobernador Marítimo** de la Región sede del Consejo Zonal. De acuerdo al Decreto Ley 2222, los Gobernadores Marítimos, desempeñarán sus funciones como delegados del Director Nacional, y como tal, aplicarán y fiscalizarán el cumplimiento de lo establecido en la Ley, de los convenios internacionales y de las normas legales o reglamentarias relacionadas con sus funciones, con la preservación de la ecología en el mar y con la navegación en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional.

c) El **Director Zonal del Instituto de Fomento Pesquero**. El Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), es un instituto de investigación del Estado, dependiente del Ministerio de Economía, creado en 1964 por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), con el fin de apoyar el desarrollo del sector pesquero nacional a través de la investigación para la conservación de los recursos. Centra su quehacer en el desarrollo de investigación aplicada con el propósito de evaluar en forma permanente el estado de los recursos que son la base de las principales pesquerías nacionales, los efectos que sobre estos tiene la variabilidad del medio ambiente marino, así como las diferentes estrategias de explotación de los recursos pesqueros. Es la única entidad que realiza una recolección permanente de información biológico-pesquera en todo el litoral chileno.

d) El **Secretario Regional Ministerial de Planificación y Cooperación** de la zona respectiva.

e) Un **Secretario Regional Ministerial de Economía, Fomento y Reconstrucción** de la zona respectiva.

f) Dos representantes de **Universidades o Institutos Profesionales** de la zona, reconocidos por el Estado, vinculados a unidades académicas directamente relacionadas con las ciencias del mar.

g) Cuatro **Consejeros en representación de las organizaciones gremiales** legalmente constituidas de armadores; de pequeños armadores; de plantas procesadoras de productos pesqueros, y de titulares de concesiones o autorizaciones de acuicultura de la zona, según corresponda. En el Consejo Zonal de la XIV, X y XI Regiones, uno representará a los armadores industriales; otro, a los pequeños armadores; otro, a los industriales de plantas procesadoras de productos pesqueros, y un cuarto, a los acuicultores. Estos tres últimos corresponden a representantes de la pesca artesanal.

f) Un representante organizado de la **Sociedad Civil (ONG)**. De acuerdo a lo que sabemos, en un momento este espacio estuvo ocupado por la Fundación Chiquihue, ahora quien tiene ese cupo es la Apropech. La Fundación Chiquihue es una corporación de derecho privado, su origen se debe a una donación del gobierno de Japón, al Gobierno de la región de Los Lagos, a través de su agencia de Cooperación Internacional JICA. El objetivo de la corporación es convertirse en un apoyo constante “a la Estrategia de Desarrollo del Sector Pesquero Artesanal, contribuyendo a transformar al Sector Pesquero Artesanal en una actividad sostenible”. Por su parte, la Apropech corresponde a la Asociación Gremial de Profesionales Pesqueros y Acuicultores de Chile A.G, entre sus fines se cuenta el “Contribuir al desarrollo integral y armónico del sector pesquero y de la acuicultura nacional, basado en la explotación racional y sustentable de los recursos pesqueros y de la acuicultura y velar por la conservación del medio ambiente marino y de los cuerpos de agua en general, así como de los seres vivos que tienen en ella su medio normal o más frecuente de vida.”

VI.2. Los actores privados: las Organizaciones de pescadores en la Región de Los Lagos

La organización de pescadores más antigua de país (Caleta San Pedro de San Antonio) se funda el año 1928. La razón de su nacimiento fue defender los derechos de playa y de asentamiento de los pescadores en sus caletas y así enfrentar problemas sociales, de salud, entre muchos otros. Se destaca el carácter de “trabajadores independientes”, dentro de un contexto de una relación laboral trabajador-patrón, y de una independencia con respecto a otros sectores de trabajadores, en particular a su modo de producción. (Ariz, 1999, en Matamala, 2009).

A nivel nacional, nace en el año 1965 la Federación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (FENAPARCH), la cual orienta su acción a la “intervención en los asuntos referentes a la situación económica social de sus asociados”. A nivel de cooperativas, en esta década se crean varias federaciones con un accionar intermitente en su gestión, permaneciendo no más de un par de años. Bajo la dictadura que se impuso 1973 en el país, las cooperativas fueron objetadas, hasta casi desaparecer. A su vez, los sindicatos

vieron disminuidas su capacidad de gestión, desapareciendo la Federación de Pescadores como consecuencia de la política claramente antisindical del régimen dictatorial (Ibid.)

En el año 1985 un grupo de dirigentes de pescadores artesanales, con el apoyo de un grupo de intelectuales ligados a la ciencias del mar, más el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo del Canadá (CIID Canadá), se propuso la tarea de reorganizar a los pescadores artesanales a nivel nacional, creando el Consejo de Pescadores Artesanales de Chile (CONAPACH). Este tuvo como principal objetivo contribuir a la organización de sindicatos, cooperativas, asociaciones, federaciones regionales de sindicatos y consejos regionales, con el convencimiento en que en la organización estaba la base para un desarrollo socioeconómico de los pescadores artesanales (Ibid.).

A fines de la década de 1980, y a principio de los 90, la CONAPACH (convertida legalmente en Confederación), logra introducir y representar los intereses de los pescadores artesanales ante las organizaciones públicas, en lo particular, fue relevante su participación en el período inmediatamente anterior al año en que se promulgó la Ley de Pesca (año 1991), acción que permitió que muchos de los actuales contenidos de este cuerpo legal, relativos a la pesca artesanal, fueran incluidos. Del total de pescadores artesanales del país, se encuentran al alero de alguna organización aproximadamente el 90% (Ibid.).

En la actualidad, en Chile existen dos grandes agrupaciones: la Conapach y Confepach. Ambas agrupaciones representan el 70% y 30% de los actores del sector a nivel nacional. En la Región de Los Lagos hay 240 sindicatos, 38 Asociaciones Gremiales, 12 Cooperativas y 27 federaciones, existiendo dos agrupaciones de pescadores artesanales, que corresponden a los dos grupos que existen a nivel nacional. La COREPA A.G. que se relaciona a Conapach (con asiento en Puerto Montt) y la Unión de Federaciones (con asiento en Calbuco) relacionada a la Confepach. En la región, el 89% de pescadores representa a Conapach y el 12,2% a Confepach.

VII. Los espacios deliberativos: las mesas de articulación de actores público-privado

Las mesas público-privadas de la pesca artesanal se han convertido, de acuerdo a los informantes, en un eficiente espacio de gestión que tiende a ordenar, informar y procesar las demandas de los pescadores artesanales. La visibilización de las mesas de trabajo obedece, por un lado, a una estrategia general de gobierno de promover el diálogo a nivel sectorial, sobre todo en los ámbitos productivos, con el fin de contribuir a la coordinación y al asesoramiento de las autoridades centrales respecto a problemáticas específicas que hay en cada una de las regiones. Esto, sin duda, crea las condiciones para que a nivel político las decisiones se adopten teniendo en cuenta las miradas y opiniones de los distintos actores concurrentes en el proceso.

Por otro lado, el surgimiento de las mesas en la pesca artesanal, guarda relación con una decisión de carácter operativa, pero no por eso menos política. Dado que la función del *Consejo Zonal de Pesca*, definida por Ley, es de carácter (en sus temas más relevantes)⁶ meramente consultivo y no vinculante, vale decir, las medidas de administración,

⁶ Ver las atribuciones del Consejo en página 19.

principalmente las relacionadas a ámbitos que generan los mayores problemas (por ejemplo, cuotas de pesca), que quiere adoptar la subsecretaría las someten a consulta, pero no son resolutivas, es más bien un ámbito de socialización de la política del sector. Salvo situaciones puntuales, que están claramente definidas en la Ley, el Consejo Zonal no tiene capacidad de decisión e influencia en la dinámica que se expresa en la región.

La situación planteada genera una opinión por parte de los pescadores artesanales, que el Consejo es un espacio “ficticio” y sordo a sus preocupaciones centrales. Por lo tanto, no le otorgan importancia, es más, en estos momentos los cupos de la pesca artesanal en el Consejo se encuentran vacantes y debe llamarse nuevamente a elección. En ese sentido, las mesas son una respuesta del Servicio Nacional de Pesca de la Región, con el fin de establecer un espacio de dialogo flexible, paralelo al Consejo y con capacidad de negociación.

La composición de las mesas no reproduce la estructura que tiene el Consejo Zonal, aunque se convoca a la mayoría de sus integrantes. En ellas se encuentra el presidente del Consejo, el Director Regional de Pesca, el Seremi de Economía, y puede llegar algún otro actor dependiendo del tema que se trate, dado que el funcionamiento de las mesas depende mucho de la coyuntura y al existir demandas se establece un dialogo. Por lo general, se implementa una mesa por producto y muy pocas veces por pesquería. Las mesas son voluntad del Ministerio que las compromete a través de los PMG (Programas de Mejoramiento de la Gestión) o bien otro tipo de instrumentos, y sobre eso se definen, por lo que cada región tiene mesas distintas de acuerdo a su problemática.

En cuanto a la forma de funcionamiento de las mesas, estas tienen un dispositivo que permite ir cubriendo cada una de las pesquerías y trabajar con los gremios específicos, para con ellos ir adoptando ciertos acuerdos de consenso, tanto que le interesen al Estado como que al sector privado. Si en la mesa se llega a un acuerdo, se elabora un informe y se comunica a la Subsecretaría, donde es esta última quién lo somete a consulta del Consejo Zonal. Por lo tanto, si el Consejo aprueba la moción, se establece una norma, dado que en el Consejo están prácticamente los mismos representantes y la probabilidad que ello ocurra es muy alta.

La evaluación que se hace del funcionamiento de las mesas público-privadas es muy positiva. Si bien, no han logrado detener los conflictos del sector, por lo menos en los ámbitos más complicados han llegado a un nivel de ordenamiento satisfactorio, por ejemplo en el caso de la Merluza del Sur, donde la demanda siempre excede lo que la cuota puede ofrecer. Estos espacios deliberativos han podido perfeccionar los sistemas de operación de flota, ordenar las divisiones por fecha de cada zona, las distribuciones temporales de la cuota y todas las decisiones que se van tomando en conjunto con las federaciones de cada comuna y de cada provincia. Esos acuerdos se transforman en un oficio de recomendación al subsecretario y él las acoge a través de alguna modificación del instrumento que corresponda. Es importante relevar en este punto, que como las atribuciones de las mesas en temas relevantes son meramente consultivas, toda decisión relativa a un problema o conflicto tiende a ser zanjado en el centro, por ejemplo, el problema esencial y relevante en el sector: las cuotas de extracción.

En el ámbito regional, *los Programas de Desarrollo*, especialmente productivos, han sido un espacio donde concurren las agencias estatales vinculadas en alguna medida a la pesca artesanal. Es un programa que pretende promover la inversión pública en el sector,

de darle una lógica. Para ello, se vale de los instrumentos propios de cada agencia estatal. Lo integra, el Seremi de economía, Sercotec, Corfo, Conama y Sernapesca. Por lo general, las demandas del sector tienden a resolverse en esta instancia, particularmente las referidas a instrumentos de fomento y que según sus actores logran resolver sus problemas, contradicciones o impasses a nivel regional. Ahora, y bajo la misma lógica de lo expresado para el Consejo Zonal de Pesca, cuando los problemas o conflictos tienen que ver con cuotas de capturas, estos se deslocalizan y la decisión tiende al centro, donde el subsecretario o el ministro de economía terminan tomando la decisión.

Desde el punto de vista de los actores, se constata cierta incapacidad de asumir un rol protagónico. Los espacios de encuentro, de diálogo entre el Estado y las organizaciones gremiales del sector, se han construido unilateralmente. Básicamente los consejos, las comisiones y las mesas son instancias que responden a un diseño institucional y es desde allí donde se definen quiénes participan y como lo hacen.

Cuando en el sector se desencadenan procesos conflictivos o problemas, persiste la resolución por la vía del enfrentamiento directo con la autoridad política. Para los privados el interlocutor tiende a ser el Subsecretario, y en ese sentido se invisibiliza la acción de las otras instancias, pero sobretodo por la incapacidad que ellas tienen de pronunciarse frente al tema sensible del sector y que son principalmente las cuotas de extracción. En ese sentido, la utilidad que le asignan al Consejo Zonal es casi nula, y no tan sólo por la incapacidad de este de solucionar e interactuar en temas coyunturales, sino por que es una instancia demasiado burocrática, cuya efectividad es puesta en duda, aduciendo que es un espacio que no les brinda condiciones de equidad en términos de relaciones de fuerza.

Otra situación sensible que hacen ver los pescadores, se refiere a las áreas de manejo. Si bien eso densifica las organizaciones colectivas, dado que la Ley obliga a estar bajo un alero orgánico, entraña ciertas dificultades, puesto que se les otorga una zona de extracción pero no se entregan las capacidades ni los recursos que posibilitan administrar en forma adecuada esas áreas. Así también, se ha ido posicionando un problema que tiene relación con los que en algún momento fueron pescadores, que por razones laborales tuvieron que migrar (principalmente a la salmonicultura) y que ahora están volviendo a sus lugares de origen a realizar lo que hacían: pescar. Estas formas administrativas han imposibilitado dicha actividad para los que retornan, pues acceder a las áreas de manejo significa estar bajo el amparo de alguna organización y que al no estarlo, les priva de poder realizarla. Este problema va a tener que ser abordado de alguna forma por la institucionalidad, por lo que se presenta como un gran desafío para el sector.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, los espacios de participación y gestión creados, son vistos positivamente, sobretodo las mesas. Se dice que estas han logrado acercar a la autoridad al problema real y se han podido tomar mejores decisiones, más consensuadas, lo que permite mantener las confianzas frente a restricciones de alguna pesquería. En concreto, estos actores exponen que las expresiones concretas de los conflictos, como toma de calles, quemas de neumáticos, han ido bajando en número y dando cuenta de estos en las mesas, según el tema y recurso. Hoy día, la institucionalidad no identifica el conflicto con alguna organización en específico, sino más bien con ciertas “personas” que los generan, siendo estos los menos. Por lo tanto, las mesas han sido espacios que han permitido canalizar la dinámica conflictiva y compleja

del sector artesanal y ha ido generando una toma de conciencia en los pescadores sobre la delicadeza y el potencial que tiene el recurso y la formas para destrabar la conflictividad y la toma de decisiones.

La otra cara de la moneda expresa la dificultad que ha tenido la institucionalidad para constituir las mesas. Aparecen dos grandes problemas en esta dinámica, una es la elevada complicación de su armado y sostenimiento en el tiempo (son ad honorem) y se ha generado una problema de poder manejar la información y de los mecanismos para bajarla a las bases. Un segundo tipo de problema tiene que ver con la Ley y su poca flexibilidad para dar cuenta de los requerimientos que le impone la pesca artesanal. Para la institucionalidad este punto es de relevancia, pues hoy día las grandes trabas que llevan a conflictos pasan por la rigidez de la normatividad. En otras palabras, la norma avanza a pasos muy lentos a como avanzan los problemas que la pesca produce. A modo de ejemplo se puede mencionar la dificultad y los problemas que conlleva que un pescador pase del uso de un Bote a una Lancha. El cambio significa perder todo lo que ha ganado en la tipificación anterior y donde la institucionalidad manifiesta que la normatividad no debería pasar por esta tipificación, si no más bien por la capacidad de bodega que se pueda tener.

VIII. Conclusiones

La Pesca Artesanal, sus normas, sus políticas y sus mesas han tenido un alto impacto en el sector pesquero. Han logrado ordenar lo que hasta hace unos años atrás era difuso y poco manejable. La legalidad y la institucionalidad expresada en las formas de áreas de manejo, sus unidades y los espacios para dar cuenta de sus problemas, han propiciado avances, pero así también las exigencias del propio sector relacionadas con el mayor protagonismo en la toma de decisiones y las exigencias de los mercados externos, llama a los órganos centrales y regionales a hacerse cargo de tales desafíos.

Nos es observar que el diseño institucional, aunque ha logrado avances, no se presenta consistente, pues a través de sus distintas fuentes (leyes, políticas, fondos, etc.) e instrumentos no se ha podido dar cuenta de los problemas que la Pesca Artesanal requiere según el marco formal que ésta ha establecido. En otras palabras, el diseño institucional ha logrado descomprimir las dinámicas conflictivas y tensionantes, pero de fondo han sido poco operativas para dar cuenta de los problemas y conflictos que la pesca produce y reproduce.

En la idea del párrafo anterior, en los hechos muchos de los problemas reales y diarios del sector son resuelto de manera informal, a través de preacuerdos extra mesas, donde el diseño establecido se ve como una instancia para formalizar por escrito algo que ya está preacordado por fuera. Una ilustración de lo anterior son los dineros destinados a la inversión, que sabiendo son insuficiente, las conversaciones informales visualizan nuevas fuentes y reducen tensiones. O cuando por variables exógenas se interrumpen las asignaciones hechas a las distintas zonas de la región en sus días de pesca, por lo cual se generan tensiones que se solucionan tras llamados telefónicos o con alguna reunión en alguna sede de cierto organismo ligado al sector, donde se ponen de acuerdo en cómo harán uso de los tiempos para la extracción de los recursos.

En la dinámica expuesta, podemos relevar que hay procesos asentados en las organizaciones del sector, tanto institucionales como privadas, que viendo que la institucionalidad y las facultades que estas tienen en sus zonas no logran dar cuenta de

sus problemas, recurren a otras formas para dar cuenta de ellos. Por lo tanto, mecanismos que se vuelven formales y una generación de confianzas y credibilidades entre los actores a nivel local, que permite que se solucionen sus problemas y sigan operando.

Por lo tanto, hasta el momento, y según lo expresado por los actores y la información levantada, los problemas no vienen principalmente por la recursos, pues el fondo de fomento y la actividad que ha desarrollado la comisión regional de pesca han dado en gran parte cuenta de ellos, aunque ciertamente no carente de trabas, sino más bien las exigencias van por una normativa más flexible, de espacios inclusivos y donde la participación y la deliberación sean resolutiveas en el plano local y en los temas importantes que atañen a la Pesca Artesanal. Por lo tanto, observamos potencialidades y oportunidades en un sector prioritario para el país y la región, pero así también obstáculos que de no ser zanjados, harán más dificultoso el desarrollo del sector y el desarrollo regional.

IX. Bibliografía

DIRECTEMAR (2008), Ley de Pesca y Acuicultura, Tercera Edición, Valparaíso, Chile. En Internet: <http://www.directemar.cl/reqlamar/publica-es/tm/tm-066.pdf> (Fecha de Visita: 22 de Noviembre de 2009)

Garrido, Jaime (2009), Informe Complementario Diagnóstico del Sistema Urbano de la Región de los Lagos. Estrategia de Desarrollo Regional 2010-2020, Gobierno Regional de Los Lagos, Puerto Montt.

Gobierno Regional Los Lagos (2008), Diagnóstico Ocupacional del Borde Costero Región de los Lagos, Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional de Los Lagos (2009), Estrategia de Desarrollo Regional 2010-2020. Área Cultura, Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional de Los Lagos (1997), Implementación regional de la política de desarrollo de la pesca artesanal, Región de Los Lagos, Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional de Los Lagos (2003), Programa de apoyo a la Pesca Artesanal “Diversificación productiva y desarrollo de oportunidades”, Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional de Los Lagos (2008), Bitácora de la competitividad del sector pesquero artesanal, Región de Los Lagos, Puerto Montt, Chile.

Hucke-Gaete, Rodrigo y otros (2008), Investigación para el desarrollo de área marina protegida Chiloé. Primer informe de avance, Universidad Austral de Chile, CONAMA Región de Los/Gobierno Regional de la Región de Los Lagos, Puerto Montt, Chile.

Matamala, Manira (2009), Informe Complementario Pesca Artesanal Región de Los Lagos, Estrategia de Desarrollo Regional 2010-2020, Gobierno Regional de Los Lagos, Puerto Montt, Chile, Manuscrito.

Mideplan (2008), División de Planificación Regional, Región de los Lagos, Mayo.

Mideplan (2006), CASEN 2006, Santiago de Chile.

Minvu (2008), Diagnóstico Urbano 1990-2007 Actualizado.

Minvu, Región de los Lagos Marco Territorial Para La Competitividad y la Integración Social escenario al 2020. Documento de trabajo Seremi-Minvu Región de los Lagos.

MOP (2008), Dirección de Planeamiento, Informe Síntesis Regional 2007, Región de los Lagos, junio,

Pontificia Universidad Católica de Chile, Observatorio de Ciudades, Universidad Austral de Chile (2009), Informe Final Etapa 1. Consultoría para el Desarrollo de Lineamientos Estratégicos de Reconstrucción / Relocalización y Plan Maestro Conceptual Post-desastre Chaitén, Santiago de Chile.

Sernapesca (2008), Subsector Pesquero Artesanal. En Internet: http://www.sernapesca.cl/index.php?option=com_remository&Itemid=246&func=select&id=381 (Fecha de Visita: 20 de Noviembre de 2009)

Sernapesca (2004), Análisis de inversión en fomento productivo en la pesca artesanal 1999-2003, Departamento de Pesca Artesanal, Santiago de Chile.

Sernapesca (2005), Evaluación técnica y económica del impacto de las áreas de manejo y explotación de recursos bentónicos, Departamento de Pesca Artesanal, Santiago de Chile.

Sernapesca (2006), Evaluación de desempeño de los programas regionales de apoyo al desarrollo del sector artesanal en el marco de los convenios de cooperación financiera entre el FFPA y los gobiernos regionales, Departamento de Pesca Artesanal, Santiago de Chile.

X. Entrevistas

Sra. Marcela Gallegos, Encargada de Pesca Artesanal del SERNAPESCA, Puerto Montt

Sr. Pedro Brunetti, Director Dirección Zonal de Pesca IV Zona, Puerto Montt.

Sr. José Plaza, Encargado Pesca Artesanal del Gobierno Regional de Los Lagos, Puerto Montt

Sr. Jorge Bustos, Presidente de COREPA, Puerto Montt

Sr. Marco Ide, Presidente de la Unión de Federaciones de la Pesca Artesanal XIV y X Regiones, Puerto Montt.

Sra. Manira Matamala, Encargada Técnica de ONG Pupelde, Puerto Montt

Caso 3: Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local: Una experiencia de Descentralización desde lo Local

Autor: Programa de Políticas Públicas y Ciudadanía / Universidad de Bío Bío

Región: Bío Bío

I. Introducción

La selección de AMDEL como un caso de estudio obedece a la experiencia de articulación de diversos actores del territorio local, públicos, privados y de la sociedad civil en pos del desarrollo territorial. Se destaca y hace aún más interesante este caso el hecho que una Asociación de Municipalidades va tomando adoptando un enfoque territorial en su quehacer y funcionamiento habitual, los cuales no coincide con la forma institucional de ver y organizar el territorio chileno.

El fundamento de dicho enfoque se refiere un pasado y un presente común a las comunas que integran AMDEL, una misma ubicación geográfica, rasgos de identidad y tradición cultural compartida en una misma cosmovisión. El presente documento muestra de manera descriptiva y analítica cómo se ha llevado a cabo este proceso que contribuye a la descentralización. La importancia de recuperar y analizar esta experiencia, radica en ver qué resultó clave para lograr la articulación de los diversos actores que se encuentran tanto en el territorio como fuera de este, saber cómo desde el propio territorio sus actores van realizando estrategias de desarrollo local acordes a sus necesidades y entorno.

La metodología para el estudio de caso fue de carácter cualitativo, indagando en la perspectiva de los diferentes actores que protagonizan la experiencia. Ello se tradujo en la aplicación de una pauta estructurada a 14 actores claves del territorio, representantes de diversos estamentos de AMDEL, además de dos entrevistas semi estructuradas a informantes claves del territorio.

Finalmente cabe consignar el objetivo de los estudio de caso, el cual es “reconocer factores críticos de avance y bloqueo de la articulación regional para la descentralización, tanto aquellos que determinan las relaciones de cooperación entre los actores regionales, como aquellos relacionados con el vínculo con actores extra regionales (nivel central y otros)”.

II. Metodología

Para obtener la información deseada, se aplicó un instrumento enfocado en el origen, estrategia y prácticas de articulación, además de la forma de involucramiento de los actores sociales, políticos y estatales destacados dentro de la gestión de AMDEL, entre otros temas. Dicha investigación nos permitió depurar la base de datos considerando sólo catorce encuestas que representan todas las funciones desarrolladas por los actores que componen la asociación.

Las respuestas se clasificaron dentro de los cuatro aspectos evaluados (generales, políticos, institucionales y sociales). A partir de ellos se extrajeron conclusiones relevantes para el debate en torno a políticas públicas actuales y futuras, que suponen el involucramiento y articulación entre actores regionales y nacionales.

También se realizaron entrevistas semi estructuradas a dos actores claves de AMDEL, el coordinador territorial, Sr. Luis Zapata Retamal y el ex presidente de la asociación Sr. Raúl Betancur Ayala, quien estuvo desde los orígenes de ésta.

III. Características Generales de AMDEL

III.1. Características Sociodemográficas de AMDEL

La Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local, se encuentra conformada por las siguientes comunas: Florida, Hualqui y Santa Juana, pertenecientes a la Provincia de Concepción; Yumbel, Cabrero y San Rosendo pertenecientes a la provincia de Bío Bío, de la región del mismo nombre.

El territorio AMDEL, para el año 2008, posee una población de 98.161 habitantes, el cual corresponde a un 4,88% de la población total regional. La superficie territorial de AMDEL es de 3329.5 km², teniendo como densidad poblacional en el año 2008 29,5 habitantes por km².

Según la encuesta CASEN, para el año 2006, AMDEL tenía un ingreso autónomo de \$306.400, lo cual significó un incremento de un 28,6% respecto al ingreso autónomo del año 2000 (\$218.528). Para el año 2006 AMDEL tiene un 4,6% de hogares indigentes (GORE Bío Bío, 2009a).

La población del territorio se caracteriza por ser urbana en un 63% y rural en un 37%. Asimismo, está compuesta por un 50,5% de hombres y un 49,5% de mujeres⁷.

En términos generales los habitantes del territorio AMDEL son en su gran mayoría campesinos, agricultores y productores, cuyas tradiciones han sido traspasadas de generación en generación, siendo un territorio rico en tradiciones campesinas⁸.

III.2. Orígenes de AMDEL

La Asociación de Municipalidades para el Desarrollo Económico Local (AMDEL) surgió formalmente en noviembre 1998, cuando un grupo de municipios que formaban parte de un proyecto de asociatividad para el fomento productivo, en alianza estratégica con SERCOTEC Región del Bío Bío, deciden asociarse de manera más formal y autónoma para poder hacer frente de manera conjunta al desarrollo económico local de sus territorios (SUBDERE, 2009b).

Para comprender de mejor forma los orígenes de la Asociación es relevante destacar las problemáticas que enfrentaba el territorio, las cuales se constituyeron como el detonador de la necesidad de asociarse para poder alcanzar el desarrollo territorial. Estas hacen referencia primordialmente a la escasa presencia de recursos, la pobreza y por sobre todo la migración campo - ciudad de sus habitantes rurales para encontrar una fuente laboral en la ciudad.

⁷ Información extraída del documento "Síntesis de resultados, actualización PDT AMDEL 2010-2015"

⁸ Información extraída de la página web: <http://www.amdel.cl/contenido/ntra-gente.php> y de folleto de cuatro caras: "Ruta territorio AMDEL, tradición de buena gente"

Asimismo, como lo indica uno de los entrevistados, existía preocupación acerca de la irrupción de las forestales en las comunas rurales, con lo cual se perdía biodiversidad, debido al monocultivo de pino y eucaliptos, lo que traería como consecuencia la escasez de agua. También existían problemas de pérdida de memoria colectiva a causa de la migración de las familias, existiendo además una situación difícil, como consecuencia de los bajos precios de la agricultura. Estas dificultades económicas y sociales llevaron a organizarse para que se pudiera comercializar los productos.

Los antecedentes se remontan al año 1996, cuando el Servicio de Cooperación Técnica de la Octava Región, realizó el Programa de Apoyo a la Gestión Municipal de Fomento Productivo, el que se focalizaba en el desarrollo de las capacidades de administración territorial para fomentar la actividad económica local, por medio de la creación de condiciones. En esta iniciativa participaron las comunas de Coelemu, Yungay, pertenecientes a la provincia de Ñuble; Laja, Mulchén y Yumbel, pertenecientes a la provincia de Bío Bío; y por último las comunas pertenecientes a la provincia de Concepción : Lota, Penco y Tomé.

Dichas municipalidades tenían afinidad política entre sí⁹, siendo todas en ese momento de partidos políticos la Concertación. Esta condición fue la que primó al momento de partir con la iniciativa de asociar y articular los municipios. Estas comunas asociadas debido a su afinidad en el aspecto político no compartían, sin embargo, su identidad, territorio y tradición.

En este contexto de fortalecimiento del asociativismo de las municipalidades como mecanismo para lograr el Desarrollo Económico Local, surge la AMDEL en noviembre 1998, agrupando a un grupo de los municipios que formaban parte del proyecto, en alianza estratégica con SERCOTEC Región del Bío Bío. Estos deciden asociarse de manera más formal y autónoma para poder hacer frente de manera conjunta al desarrollo económico local de sus territorios (SUBDERE, 2009b).

Es importante destacar que la necesidad de asociación surge desde los propios municipios, los que aprovecharon estratégicamente los programas y proyectos de apoyo y fortalecimiento de su gestión municipal para el desarrollo económico local de los

⁹ Nómina de alcaldes que fueron parte del origen de AMDEL

COMUNA	ALCALDE	PARTIDO	PERIODO
Coelemu	Sr. Juan Riquelme Brito	DC	1996-2000
Laja	José Pinto Albornoz	PS	1996-2000
Mulchén	Francisco Jara Delgado	INDEPENDIENTE	1996-2000
Lota	Jorge Venegas	PS	1996-2000
Penco	Ramón Fuentealba	DC	1996-2000
Tomé	Eduardo Aguilera	DC	1996-2000
Yumbel	Raúl Betancur	DC	1996-2000
Yungay	Mario Costa Muñoz	RN	1996-1998
	Roberto Melo Cuevas	DC	1998-2000
Nacimiento	Oscar Guerrero	DC	1996-2000

territorios. De esta forma, deciden permanecer articulados después de la experiencia piloto incentivada por SERCOTEC. (Gatica (2008)

El mismo autor señala las dificultades de la decisión tomada: “pese a que las comunas poseen similares debilidades y fortalezas, tienen diferencias entre sí respecto a proporciones de población urbano rural (migración), de la proximidad a las capitales provinciales, presencia del sector agrícola, forestal y manufacturero. Dadas estas circunstancias las iniciativas transversales en el territorio podrían generar distintos impactos a nivel de redes económicas y tensiones políticas dentro de la Asociación.

De esta forma va tomando forma el Programa de Apoyo a la Gestión Municipal de Fomento Productivo (1996-1998) que organiza SERCOTEC. Los municipios que formaron parte en un comienzo de esta iniciativa fueron las siguientes comunas: Coelemu, Laja, Lota, Mulchén, Penco, Tomé, Yumbel y Yungay. Una vez finalizado el programa seis alcaldes de esas ocho Municipalidades deciden permanecer asociados para trabajar en pos del desarrollo económico local. Surgiendo como una iniciativa piloto pionera a nivel nacional apoyada por SERCOTEC de la Región del Bío Bío (SUBDERE, 2009b).

En el proceso de formación de la Asociación resultó clave la intervención del alcalde de Yumbel de ese momento, Raúl Betancur. Fue él quien manifestó a los alcaldes miembros de la asociación piloto la necesidad de asociarse de forma permanente y estable una vez finalizado el programa de fortalecimiento.

Durante el año 2001 se constituyó un nuevo proyecto de Fomento de Municipalidades (PROFO de CORFO), esta vez integrado por ocho municipalidades: Cabrero, Florida, Hualqui, Nacimiento, Penco, San Rosendo, Santa Juana y Yumbel, renunciando en esta oportunidad los municipios de Laja, Mulchén, Tomé y Coelemu.

De acuerdo al relato del ex presidente de AMDEL, Sr. Raúl Betancur, existieron diversas razones para la renuncia de ciertos municipios. Como antecedente se señala la creación de un programa para el secano sur de la séptima región, y en consecuencia Coelemu se integró a ese programa, dando origen al secano costero de Ñuble, que después se unió a Valle del Itata.

El caso de Tomé debido a los conflictos específicos que tenía, derivados de la industria textil además su condición de comuna costera, se interesó por desarrollar el turismo como catalizador de otra fuente de ingreso a la Asociación de Municipios Turísticos de Chile.

En el caso de Yungay, hubo sucesivos cambios de alcaldes, lo que no permitió que interiorizaran de la relevancia de los objetivos que se perseguían por medio de AMDEL;. Mulchén, por su parte esgrimió razones de distancia - la proximidad a Los Ángeles especialmente - a los municipios cordilleranos de la Provincia de Bío Bío.

El caso de Nacimiento es similar, ya que no existía continuidad física. Se trata de un territorio marcado por el tema forestal, la celulosa y la industria, por ende, había una cercanía mayor con Los Ángeles, lo mismo que Laja. Una vez establecida la estrategia regional año 2000 se hacen parte del territorio Bío Bío Centro. En el caso de Lota con los planes focalizados del carbón, a nivel nacional se le destinaron programas y recursos especiales.

Por otro lado se incorporaron otros municipios para darle una lógica geográfica de continuidad en el territorio, se incorpora Hualqui, Santa Juana y Florida (de la provincia de

Concepción), continua Yumbel, Cabrero y se Incorpora San Rosendo (de la Provincia de Bío Bío).

Es así como AMDEL se configura como una instancia que surge desde las bases locales, y que busca desde ahí trabajar para el desarrollo territorial, generando una forma diferente de trabajar en el desarrollo, la cual se opone en su lógica a las políticas de desarrollo vigentes en ese momento.

Un hito relevante en el contexto de asociación de las Municipalidades y AMDEL , es su territorialización en la Estrategia Regional de Desarrollo 2000-2006, la cual facilitó la implementación de un Modelo Gestión Territorial. Este modelo de gestión se lleva a cabo por medio del Programa de Desarrollo Territorial en la Región del Bío-Bío¹⁰.

En este contexto se comienza a generar una convergencia entre las iniciativas de asociativismo municipal y la definición regional de territorios, lo cual se manifiesta claramente en la configuración de AMDEL en el territorio Secano Interior.

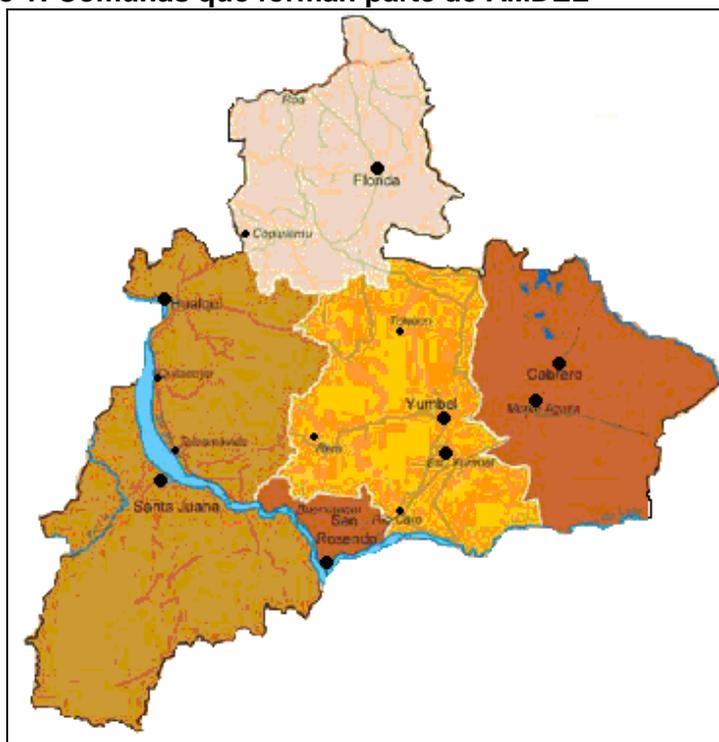
Esto no es casual, ya que la definición de los territorios estuvo fuertemente influenciada por el asociativismo municipal, pues los alcaldes por medio de la constitución de sus asociaciones le fueron dando forma a los territorios, en un proceso que resultó espontáneo, debido a las afinidades políticas, visiones de desarrollo, procesos históricos, problemáticas comunes (GORE Bío Bío, 2006). Claramente la situación experimentada por AMDEL, determinó la definición del territorio.

Finalmente en el año 2006 renunciaron a la asociación Penco y Nacimiento quedando Cabrero, Florida, Hualqui, San Rosendo, Yumbel y Santa Juana, esta última comuna la que actualmente preside AMDEL. Los argumentos señalados para la renuncia de estas comunas fueron que Penco tenía mar y las otras comunas parte de AMDEL no, por lo cual se trasladó al territorio Pencopolitano. Nacimiento se trasladó al territorio Bío Bío Centro.

A continuación se presenta una imagen satelital (ver cuadro 1) de las comunas que forman parte de AMDEL

¹⁰ Los territorios de planificación definidos en la Estrategia Regional de Desarrollo se definen como agrupaciones de comunas o partes de ellas en función de parámetros de orden institucional, físicos y económicos (GORE Bío Bío, 2006).

Cuadro 1: Comunas que forman parte de AMDEL



Durante el año 2001 junto al Modelo de Gestión Territorial, el territorio AMDEL comienza la definición de su Plan de Desarrollo Territorial, enfocando su desarrollo esencialmente hacia el ámbito productivo de sus comunas. En este sentido AMDEL desarrolla actividades con la sociedad civil, como Foros ciudadanos y escuela de líderes de AMDEL, concretando su opción de integración y participación ciudadana, lo cual constituye una base de articulación social (SUBDERE, 2009b). Se generan a su vez mesas de articulación público privadas.

En síntesis, si bien AMDEL nace como una asociación de municipalidades, poco a poco se va tornando hacia un énfasis en el aspecto territorial caracterizado por la identidad local (secano interior), con un espacio geográfico común, que traspasa la provincia, primando la dimensión identitaria como territorio por sobre lo institucional y político administrativo. Adecuándose de esta forma a las necesidades de la realidad en la cual se encuentra inmerso.

Los actores entrevistados definen a AMDEL como una agrupación de municipalidades que busca mejorar las condiciones de vida de los habitantes de su territorio (64,3% de los entrevistados).

Actualmente AMDEL se encuentra en un proceso de actualización de su Plan de Desarrollo Territorial para el periodo de 2010-2015. La selección de dicho periodo obedece a la necesidad de homologarse con la fecha de término de la Estrategia Regional de Desarrollo 2008-2015.

IV. Condiciones Institucionales de AMDEL

Para comprender de mejor forma las condiciones institucionales de AMDEL es importante, antes de continuar desarrollando este apartado, explicar qué se entiende por asociaciones de municipalidades. Para realizar esta definición es necesario remontarse a fines del año 1991, donde se lleva a cabo una reforma constitucional del modelo de Administración Local, que implicó una democratización de las municipalidades chilenas y un avance en el proceso de descentralización del Estado incorporándose la elección democrática de las autoridades municipales, lo cual refuerza el carácter autónomo de los municipios (SUBDERE, 2009a).

Desde entonces se inició el desarrollo del asociativismo municipal, teniendo como hito la creación de la Asociación Chilena de Municipalidades en 1993. Actualmente se han creado una serie de asociaciones, siendo posible encontrar algunas de carácter territorial, como es el caso de AMDEL, donde los municipios tienen un proyecto común que aborda uno o más aspectos del territorio compartido y, que por lo general, comparten una identidad cultural, económica y/o productiva. También es posible encontrar asociaciones temáticas, constituidas para abordar problemáticas comunes de aspectos específicos.

Las asociaciones de municipalidades ha tenido una serie de dificultades debido a su estructura normativa que no les permite obtener personalidad jurídica, con lo cual no pueden actuar validadamente como sujeto de derecho pleno, sino que deben operar legalmente bajo el alero del municipio que temporalmente ejerza la presidencia de la asociación, lo cual trae dificultades como: falta de autonomía financiera, dificultades en la administración de sus bienes, dificultad en gestión del personal (SUBDERE, 2009a).

La municipalidad que preside la asociación es quien administra los bienes inmuebles incorporándolos en el patrimonio de su municipalidad, y al momento de cambiar la presidencia de municipalidad se deben realizar trámites de traspaso que implican un costo.. Esta figura de administración es compleja para la municipalidad que se hace cargo de esta labor, porque cuentan con el mismo personal del municipio, debido a que no cuentan con recursos para contratar más personal.

En el caso de AMDEL, esta tiene además un estatuto que hace referencia a la presidencia, la que se elige cada dos años; se establece el tipo de votación - de quórum calificado, la mitad más uno de comunas no de personas-. Se establece la periodicidad de las reuniones. La asociación tiene un secretario de acta, que es el secretario de la municipalidad que preside. Los temas de cada reunión los elige el presidente con los equipos de cada asociación.

La presidencia de AMDEL estuvo en la Municipalidad de Yumbel desde el 19 de noviembre de 1998 hasta el 6 de diciembre de 2008, siendo su presidente para todo ese periodo el Alcalde Demócrata Cristiano, Sr. Raúl Betancur Ayala. Luego de ese periodo hubo una presidencia provisoria del Alcalde de Yumbel Sr. Camilo Cabezas (Partido Humanista). Finalmente el 15 de enero de 2009 se elige como presidente de la Asociación al Alcalde de Santa Juana, Sr. Ángel Castro (DC).

AMDEL no posee funcionarios administrativos exclusivos, sólo cuenta con una secretaria ejecutiva que tiene el rol de coordinador general o gerente, un administrativo y un junior,

los cuales operan en una oficina ubicada en el centro de Concepción que es financiada por los seis municipios que forman parte de la Asociación¹¹.

Respecto a las capacidades de los funcionarios municipales, se debe señalar que se reconoce la necesidad de una mayor capacitación de estos, ya que existe una oferta de capacitación constante, proveniente de institutos, universidades, pero falta determinar de manera más ordenada la demanda. Además existe una pérdida constante del personal que se ha calificado, que deja el trabajo en el municipio, siendo este hecho muy perjudicial, ya que no existe una gestión del conocimiento, pues la persona capacitada no traspasa los conocimientos adquiridos al resto del personal con el que trabaja. Por ende se puede señalar que existe una carencia de competencias en los funcionarios municipales para operar en la lógica de AMDEL, lo cual se podría mejorar con una sistematización y registro constante.

Debido a las dificultades que enfrentan las asociaciones por no tener personalidad jurídica durante este año se llevó a cabo una reforma que permite a las asociaciones de municipios contar con personalidad jurídica de derecho privado (ley 20.347), con lo cual las asociaciones pueden actuar de manera independiente, con personería legal y patrimonio propio, con la facultad de poder adquirir bienes, recurrir a fuentes de financiamiento externo y contratar personal bajo su dependencia¹².

Es necesario consignar que al cambiar a una personalidad jurídica las Asociaciones, en este caso AMDEL, no podrían acceder a los programas de financiamiento ni a otros tipos de recursos provenientes de los organismos públicos como ocurre por ejemplo con los FNDR.

AMDEL, al ser una asociación de municipalidades tiene dificultades para operar dentro de la lógica sectorial predominante en los organismos públicos, los cuales no operan en una orientación territorial. En este sentido, los actores del territorio sienten que se dificulta y entorpece la gestión y funcionamiento de la asociación, teniendo que recurrir a mecanismos que le permitan operar dentro de la lógica del sistema institucional establecido que norma la forma de operar en las regiones. Esta dificultad se asocia al hecho de que las comunas que forman parte de AMDEL provienen de dos provincias de la Región, Concepción y Bío Bío, lo cual fue un tema desde la formación de la Asociación, cuando se les sugería que tuvieran comunas de una provincia. Estos desajustes son provocados por *una institucionalidad sectorial que deslocaliza competencias en los municipios sin que estos hayan cambiado mayormente sus estructuras de gestión (salud, educación, fomento productivo, otros)* (Gatica, 2008:36).

Respecto a la organización, se puede señalar que AMDEL cuenta con un funcionamiento interno definido, es decir, AMDEL cuenta con una estructura y roles establecidos y acordados para su gestión y operación.

En primera instancia es necesario destacar la presencia de un Directorio de Alcaldes, el cual se encuentra conformado por los alcaldes y concejales de las seis comunas que forman parte de AMDEL. Este Directorio tiene como función principal el tomar las decisiones y acuerdos sobre los temas relevantes para las seis comunas que se ponen en

¹¹ Sobre este punto de financiamiento de la oficina de la asociación se profundizará cuando se trate el tema de los recursos.

¹² Información extraída de la siguiente página web: <http://www.subdere.gov.cl/1510/article-76827.html>

común acuerdo, también tiene la función de gestionar los recursos externos al territorio y la de articulación de los diferentes actores, internos y externos que interactúan en él.

Es importante señalar que si bien es el Directorio de Alcaldes quienes toman las decisiones, estos los hacen en base a la información proveniente de las bases que está constituida por mesas de articulación y comisiones de trabajo temáticas. Es decir, en el funcionamiento habitual de AMDEL existe un entramado de relaciones y vinculaciones entre diferentes actores, públicos y privados.

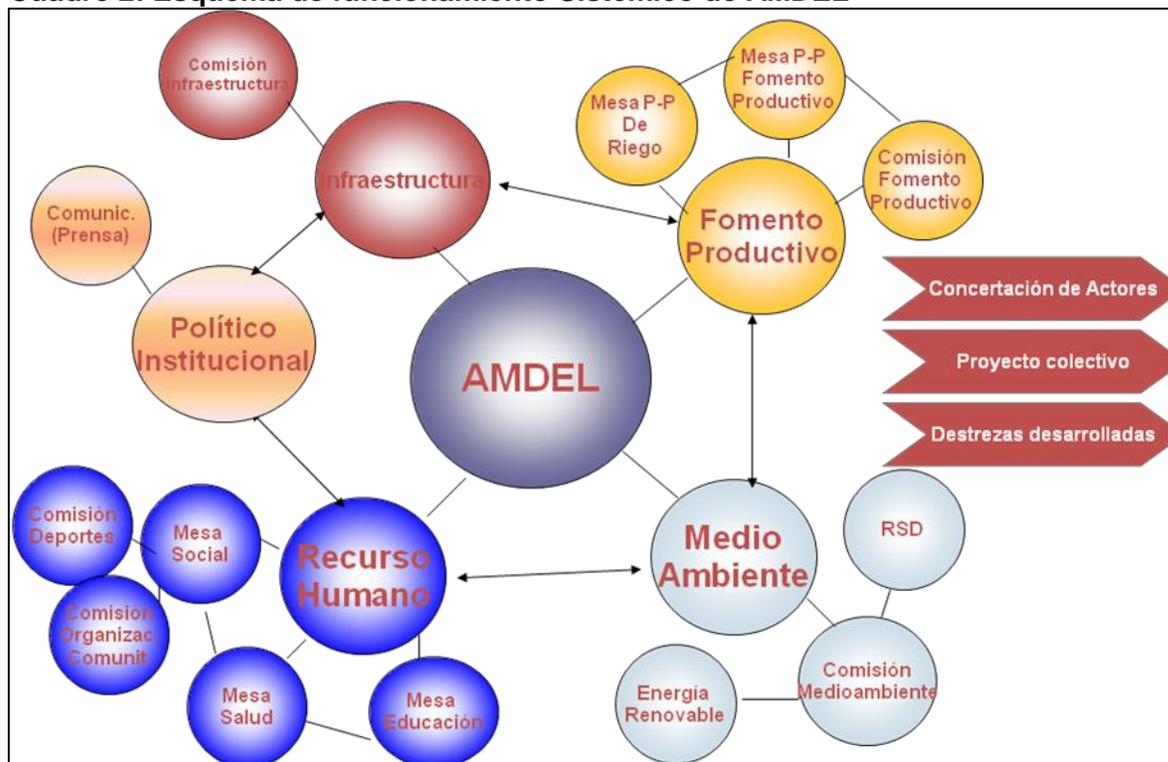
Antes de profundizar en la articulación de los diferentes actores de AMDEL es necesario describir el procedimiento utilizado en el directorio de Alcaldes para tomar decisiones que corresponde a quórum calificado de 50% más uno. Este porcentaje hace referencia a los votos por comuna, cada comuna es un voto, ya que no se vota a nombre de los representantes de cada comuna - que corresponde al alcalde más un concejal – es decir, para que se apruebe algún tema deben estar cuatro comunas de acuerdo del total de seis.

AMDEL ha impulsado una serie de iniciativas, como lo son la creación de infocentros a nivel de municipalidades, orientados a la satisfacción de necesidades de los microempresarios en cada una de las comunas, asimismo se han generado proyectos orientados a mostrar a la comunidad regional la oferta de productos territoriales, se ha trabajado con los niños en campamentos de verano y se ha mejorado la producción agrícola (Gatica, 2008).

Siguiendo en la lógica de este mismo autor, se puede establecer que el trabajo en la Asociación ha sido beneficioso para cada municipio, ya que los proyectos que se han adjudicado, no se habrían logrado individualmente.

Las bases del territorio se organizan en torno a temáticas de trabajo común, es decir, el proyecto colectivo de AMDEL. Estos temas hacen referencia a: Infraestructura, Fomento Productivo, Medio Ambiente, Recurso Humano, entre otros, como se visualiza en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Esquema de funcionamiento Sistémico de AMDEL



13

En primera instancia se destaca “AMDEL”, que se refiere al Directorio de Alcaldes y la Secretaria Ejecutiva. Esta última en conjunto con el Coordinador Territorial ¿?, son los encargados de ir articulando cada una de las áreas de desarrollo de la asociación. Esta hace referencia al núcleo desde donde se articula la gestión, lo cual hace insuficiente el trabajo de administración, articulación y gerencia de la Asociación.

Frente a esta situación de carencia de profesionales que articule cada una de estas áreas temáticas, se requiere, para un óptimo funcionamiento, del esfuerzo y coordinación de un equipo estable de profesionales para la Asociación, sin embargo, para dar respuesta a esta necesidad permanente sólo se cuenta con un staff de tres profesionales contratados por cinco meses gracias al Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales de la SUBDERE. Esta solución no es óptima, considerando el crecimiento de las áreas de trabajo, y por ende de las comisiones y mesas de trabajo. Al mismo tiempo esta medida no es sustentable en el tiempo, ya que depende no solo de si se adjudica en programa sino que también de la continuidad de este

En cada una de estas **Áreas temáticas** se van constituyendo para su funcionamiento operativo **Mesas de trabajo**, donde se encuentran diferentes actores que son claves para trabajar cada una de los temas. Las mesas tienen sus propios planes de trabajo, sus propias prioridades, hacen gestiones, generan actividad y proyecto y se van al directorio quien es quien presenta proyectos. Los planes de trabajo se elaboran a principio de año a través de una estrategia participativa, por medio de la cual se recogen las demandas, y en

¹³ Esquema facilitado Luis Zapata, Coordinador Territorial, Territorio Secano Interior de Concepción y Bío Bío, AMDEL.

base a eso se realiza una programación. En las mesas hay actores de los municipios. Este funcionario del municipio vota las decisiones que están en la mesa, representa el sentir del alcalde. Las mesas de trabajo articulan requerimientos y necesidades.

Asimismo, existe la instancia de **Comisiones de trabajo**, donde se van abordando los proyectos resultantes de las demandas de las diferentes mesas, todo esto funciona por áreas temáticas. Estas comisiones son instancias más técnicas, y están encargadas de la formulación de los proyectos, y están compuestas sólo por funcionarios municipales que se desempeñan en esas áreas temáticas en el municipio. Estos funcionarios también son parte de las mesas, a las cuales asisten y van dando cuenta del estado de avance de la elaboración los proyectos. Entonces las mesas no presentan proyectos sin saber que piensa el alcalde, ya que están los funcionarios municipales, además los proyectos pasan por varias instancias de evaluación técnica.

En cada una de estas instancias de articulación se trabaja de manera colaborativa en la elaboración de proyectos para cada una de las áreas. Estos proyectos al mismo tiempo son apoyados por el Coordinador Territorial y la Secretaria Ejecutiva de la Asociación. El apoyo del Coordinador Territorial hace referencia esencialmente a la articulación con los servicios públicos, en cuanto al patrocinio técnico, apoyo técnico en la formulación y financiamiento del proyecto. Este además es un interlocutor que va integrando a los servicios públicos dentro de la formulación del proyecto.

La Secretaria Ejecutiva se encarga de realizar las gestiones administrativas de los procedimientos que la Asociación, gestión financiera de los proyectos, y también para las contrataciones a nombre de la asociación. Es decir va realizando un acompañamiento de los procedimientos y acciones que se llevan a cabo en la municipalidad que lleva la presidencia de la Asociación. Al mismo tiempo se encarga de intercambiar y solicitar información para los proyectos, cita a las reuniones, maneja la tabla de reuniones del directorio, y también realiza búsqueda de financiamiento externo.

Una vez que están los proyectos elaborados en las mesas y comisiones de trabajo son presentados al Directorio de Alcaldes de la Asociación quienes tienen la función de **priorizar** los proyectos a ser presentados en las diferentes instituciones públicas. En esta instancia participan representantes de las mesas que elaboraron dichos proyectos.

Es importante aclarar en este punto que el Directorio de Alcaldes va determinando qué proyectos se presentan primero, pero no deciden qué proyectos van y cuáles no, ya que hay todo un proceso previo de orientación y colaboración en la elaboración de dichos documentos. En este sentido los actores del territorio reconocen este mecanismo de funcionamiento y gestión, reconociendo al Directorio de Alcaldes como el actor que toma las decisiones del territorio 92,9%.

En este sentido se debe señalar que la priorización de los proyectos, conlleva al desmedro de otras áreas, ya que no son presentados todos al mismo tiempo. Esto último no es menor considerando que la elaboración de dichos proyectos se realizan desde las bases (mesas, comisiones) y se priorizan en otra instancia (Directorio de alcaldes), en donde no participan los representantes de las comisiones y mesas, lo cual puede resultar desmotivador para quienes trabajaron en los proyectos que no están en las primeras prioridades.

Lo importante de estas instancias de articulación es que permiten la participación de actores provenientes de la sociedad civil del territorio, del sector privado, y también de las instituciones públicas, los cuales son claves, ya que es de las instituciones y organismos públicos desde donde se obtienen los recursos.

De esta forma la articulación se presenta cuando dos o más organismos acuerdan llevar adelante políticas que se traducen en acciones concretas, donde cada uno de los actores realiza una o más tareas determinadas, en una relación de cooperación horizontal con los demás organismos participantes. Esta horizontalidad no se remite a lo cuantitativo de las acciones (siempre unos harán más cosas que otros) sino a lo cualitativo, donde todos hacen algo con otros y no necesariamente bajo su subordinación (Villar, 2008).

Cabe consignar que respecto a esta lógica de funcionamiento de AMDEL existen debilidades identificadas, las cuales hacen referencia a la falta de continuidad en el trabajo de la Asociación debido a los cambios de Alcaldes en las comunas, lo cual implica conformar nuevamente el directorio y continuar el trabajo. Es así como se identifica la *rotación de autoridades* como una de las debilidades señaladas por los entrevistados.

V. Rol del GORE

Es relevante señalar la relación que establece la Asociación con el Gobierno Regional del Bío Bío, donde se destaca el rol clave de la figura del Intendente actual, Sr. Jaime Tohá, quien era también intendente durante el periodo 2000-2006. El se configura como un personaje político clave en el desarrollo y trabajo de la Asociación, ya que fue durante su mandato que se ideó el Modelo de Gestión Territorial de la Región del Bío Bío como una respuesta a las necesidades y requerimientos regionales.

El Gobierno Regional aparece más fuertemente en el año 2002, 2003 con el modelo de gestión territorial. En este contexto trae profesionales que es importante para el trabajo asociativo, pone a un coordinador territorial y a un apoyo técnico, dos profesionales para trabajar con la asociación. Además el GORE, desde su intendente, orienta el trabajo de los servicios públicos para apoyar a los territorios, y eso le da más fuerza a lo que AMDEL venía haciendo. De esta forma el Gobierno Regional ha sido un aliado que ha apoyado siempre las iniciativas de AMDEL, así lo perciben los actores del territorio.

Además el Gobierno Regional del Bío Bío (GORE) aporta con un profesional para el cargo de coordinador Territorial, que deviene del Modelo de Gestión Territorial, el cual tiene un rol político y vinculante fundamental, ya que debe ser capaz de alinear la oferta de recursos públicos y privados existentes en los territorios con la demanda y a la vez captar recursos externos al territorio.

La vinculación con el Gobierno Regional es reconocida como una relación constante por los actores de AMDEL entrevistados, pues un 63% de ellos considera que la *Asociación se vincula principalmente con el Gobierno Regional*. Asimismo, se reconoce al GORE como la principal fuente de recursos, destacándose como fuente de financiamiento el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), el cual es un recurso del cual dispone el GORE.

La buena relación entre la Asociación y el GORE Bío Bío, se debe a la consonancia existente entre las acciones llevadas a cabo en el territorio y las iniciativas llevadas a cabo por esta institución pública. Pese a la buena relación existente, se reconocen diferencias

en los tiempos políticos debido a que el periodo de trabajo de los alcaldes no coincide con el periodo de trabajo del Gobierno Regional, lo cual no sólo afecta a la planificación, sino también las prioridades al momento de evaluar proyectos, así como también la correlación y coordinación que se puede generar entre las diferentes iniciativas (Gatica, 2008).

Para la priorización de proyectos El GORE creó el Directorio Provincial de Gestión Territorial, uno en cada provincia y ese directorio representa a los territorios que están dentro de la provincia. En AMDEL se tomó la decisión política que va a pasar a la dirección de la provincia de Bío Bío (2003)¹⁴.

Ese directorio esta conformado por el Director Provincial, por los consejeros regionales que son parte de las provincias, por el gobierno regional, la SERPLAC y los presidentes de las asociaciones de municipios y ese directorio es quien prioriza las iniciativas a nivel más macro. Ahí esta también Bío Bío Centro y Bío Bío Cordillera. Y toda esta priorización la junta el directorio provincial y la envía al intendente, lo que involucra un respaldo político a las prioridades establecidas. Los consejeros regionales son los que aprueban los FNDR, por ende el directorio provincial está compuesto por ellos. Los alcaldes se han sumado a ese funcionamiento.

También existe una fuerte vinculación con el Ministerio de Obras Públicas; también es clave, la SUBDERE, el Ministerio Agricultura, el Ministerio de Salud. Esos son los sectores que más se han vinculado con AMDEL, han modificado sus instrumentos en la medida de lo posible, dependiendo de la voluntad personal de poder adecuarlos de alguna manera.

Es importante señalar la relación que tiene AMDEL con INDAP y con SERCOTEC. Sin embargo este último no es reconocido por los actores entrevistados como una institución clave para la Asociación, ya que en un comienzo la financio, sustentándolo principalmente desde el año 1998 al año 2002. Los recursos apalancados eran formulados a través de SERCOTEC en ese tiempo, no obstante hoy no es una fuente de financiamiento para AMDEL.

VI. Objetivos de AMDEL

Potenciar la materialización de un desarrollo integral sustentable de las comunas integrantes de la Asociación, que involucrando a la comunidad, estimule un crecimiento económico concordante con la planificación territorial, comunal e intercomunal, definida por los municipios miembros.

VI.1. Objetivos Específicos de AMDEL

Estimular la generación de oportunidades de acceso al trabajo dependiente e independiente para la comunidad residente, mediante acciones de fomento a actividad económica viable y de formación y capacitación pertinente.

- Cautelar la calidad ambiental, mediante acciones de control y mitigación de impactos ambientales negativos.

¹⁴ Es el gobernador de Bío Bío quien prioriza y respalda las iniciativas de AMDEL (afinidad con comunas rurales de Bío Bío).

- Generar y desarrollar capacidades y condiciones a nivel de asociación y municipios para proponer, negociar, articular y gestionar inversión pública y privada.
- Proyectar y propiciar la integración territorial de los municipios miembros.
- Estimular el involucramiento comunitario en procesos de desarrollo liderados por el municipio.
- Promocionar y posicionar en la vitrina regional y nacional, la imagen de comuna y asociación, expresada en atributos y productos con denominación de origen.
- Fortalecer la capacidad municipal de administración territorial, mediante la capacitación, apoyo técnico y colaboración interdisciplinaria entre los municipios miembros.

Como se aprecia, los objetivos buscan principalmente el fomento productivo del territorio, ya que en sus inicios era este el principal tema a ser abordado por la Asociación de Municipalidades. Esta área de trabajo ha sido reconocida por los actores entrevistados del territorio, quienes consideran que el tema de *fomento productivo* es uno de los temas abordados por AMDEL (42,9%). Sin embargo, la Asociación, en el último tiempo, ha ido ampliando su espectro de trabajo a otros ámbitos, como lo son infraestructura, medio ambiente.

Los objetivos, que en este caso son de carácter operativo hacen alusión a los resultados medibles específicos y con frecuencia se remiten al corto plazo, o sea tareas primarias que la organización debe desarrollar (Draft, 2005). En este sentido, los objetivos de AMDEL tienen relación con los logros señalados por los actores claves del territorio entrevistados, donde se identifica como logro el *fomento de la producción en el territorio* (35,7%), y como otro resultado importante reconocido por los entrevistados es la *Articulación entre las comunas del territorio* (42,9%). Existe por ende una consonancia entre los objetivos planteados por la Asociación y la percepción de los actores parte del territorio.

AMDEL ha abierto su ámbito de gestión hacia temas netamente sociales, fortalecimiento de organizaciones comunitarias y de establecimiento de capital social, articulación de la demanda de salud, mejoramiento de la infraestructura de salud primaria y redes hospitalarias, se ha abierto además hacia el ámbito de la educación. Una de sus funciones es generar acciones que permitan mejorar la infraestructura vial del territorio, que si bien permite fortalecer el desarrollo económico local, también contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad (conectar sectores aislados, por ejemplo). Otra función de AMDEL es articular acciones para el cuidado del medio ambiente en el territorio, tal como se señala de manera explícita en los objetivos. Existiendo las primeras iniciativas correspondiente a la gestión de residuos sólidos domiciliarios.

Asimismo dentro de los objetivos de AMDEL se encuentra el posicionamiento a nivel regional y nacional, siendo esto reconocido e identificado por los sujetos entrevistados, quienes señalan que la influencia de AMDEL en la región se ha visto en el *reconocimiento a la labor que realiza en su territorio* (50%).

Respecto a la actividad de mayor impacto que ha realizado AMDEL, los entrevistados reconocen a la *Feria AMDEL* como la acción de mayor impacto (64%). No obstante es necesario precisar que esta apreciación se debe al hecho de que la feria se realizó durante los días 6, 7 y 8 de noviembre, y la encuesta se tomó el 25 de ese mes, por lo cual las personas lo tenían como un hecho reciente en la memoria.

VII. Recursos

Respecto a los recursos que dispone la asociación, se debe señalar en primera instancia que provienen de la asociación, que asegura una suma de 27 millones de pesos anuales, con lo cual se sustenta la oficina en el centro de Concepción, una secretaria ejecutiva (gerenta asociación), un administrativo y un auxiliar. El resto es un apalancamiento de recursos con la SUBDERE, siendo el más recurrente el fondo concursable, el Programa de Fortalecimiento al Asociativismo Municipal, que corresponde a la suma de 10 millones, con el cual se contratan tres profesionales por 5 meses, lo que ha ocurrido en los últimos tres años.

Durante el año 2009 se realizó el apalancamiento de recursos con el Programa de Residuos Sólidos de la SUBDERE, con lo cual se consiguió la suma de 14 millones 400 mil pesos para la contratación anual de un profesional que se encargue de la coordinación del área medioambiental.

También, históricamente ha habido aportes de recursos de la Unión Europea, SERCOTEC, Fundación para la Superación de la Pobreza, el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) del Gobierno Regional. Cuando se presenta un FNDR o algún proyecto sectorial se hace a través del municipio presidente y sale con el oficio del alcalde que tiene la presidencia.

Asimismo, el Gobierno Regional a través de su programa de desarrollo territorial ha aportado desde el año 2003 con profesionales para hacer gestión territorial (apoyo para la articulación interna y externa). Desde el año 2003 al 2006 eran dos profesionales, y desde el año 2006 a la fecha es sólo uno.

En este punto son identificadas las grandes debilidades de AMDEL, la falta de recursos para contratar apoyo técnico, ya que en la asociación faltan profesionales que sustenten el trabajo, la discontinuidad, porque no hay profesionales por la falta de recursos. Por ende se dificulta la gestión territorial.

La falta recursos que sufre AMDEL es reconocida por los actores entrevistados como una de las principales dificultades que ha tenido que atravesar la Asociación.

VIII. Aspectos políticos

AMDEL se puede considerar como una organización política más que territorial debido a que sus flujos económicos están focalizados en las capitales provinciales, por lo que carece de un centro coordinador¹⁵ y hay diferentes especializaciones económicas y productivas, entre diversos motivos. No se ha generado la estructura política organizativa

¹⁵ Si bien existe una Secretaria Ejecutiva en la Asociación, ésta no da abasto para coordinar eficientemente a todas las áreas de trabajo, para lo cual se requieren más profesionales a cargo de la gestión de dichas áreas .

que permita solucionar conflictos dentro de los asociados, en particular cuando han de invertir recursos que sean difícilmente apropiables por cada uno de los municipios (Gatica, 2008).

La iniciativa tiene un claro perfil político desde su creación, ya que surge desde los propios alcaldes la necesidad de asociación.

Según Gatica (2008) esta operación política genera que AMDEL se encuentre tensionada de diversas formas en la conformación misma de su directorio, debido a que los proyectos poseen un impacto heterogéneo, por lo tanto, habrán algunas municipalidades que no presentarán el mismo nivel de adhesión, además cada alcalde debe rendir cuentas a sus electores comunales, por lo cual tratará de maximizar su pequeña parte, lo cual funciona así no solo al momento de priorizar proyectos, sino que también al comprometer recursos humanos y financieros. Por último se provoca una presión por proyectos que den resultados en el mediano plazo, donde se puedan evidenciar los beneficios por cada uno de los municipios.

Los alcaldes y concejales, actores políticos de cada comuna, no tienen vinculación con otros actores políticos, además del Gobierno Regional, como parlamentarios (diputados, senadores).

En este punto surge la necesidad de una mayor articulación con este otro tipo de actores, para ir visualizando más proyectos en el territorio.

Retomando el tema de los alcaldes que actualmente forman parte de la asociación se puede señalar respecto a sus partidos políticos que hoy en día son de diferentes afiliaciones políticas, según Tabla 1.

Tabla 1: Comunas, alcaldes y partidos políticos que forman parte de la Asociación

Comuna	Alcalde	Partido
Cabrero	Hasan Sabag	Democracia Cristiana
Hualqui	Ricardo Fuentes	Independiente
Santa Juana	Ángel Castro	Democracia Cristiana
Florida	Juan Venegas	Independiente
San Rosendo	Dubertis Valenzuela	Renovación Nacional
Yumbel	Camilo Cabezas	Partido Humanista

Estas diferencias de partidos no significan en la práctica una incompatibilidad para trabajar en equipo. En este sentido se destaca como aspecto positivo el trabajar en pos de *coordinar acciones que favorezcan con proyectos comunes* (57%). De esta manera van primando los temas transversales y de interés común, por sobre los intereses políticos partidarios.

IX. Conclusiones

A continuación se presentan las principales ideas expuestas en el documento.

- AMDEL surge desde las necesidades de su territorio, y de sus alcaldes, quienes ven la asociación de alcaldes como una oportunidad para alcanzar el desarrollo económico local.
- La creación de esta asociación se ve además influenciada por la afinidad política entre los alcaldes de las comunas que formaron parte de esta, sin embargo hoy en día subsiste con alcaldes que poseen una diversidad de adhesiones políticas.
- Existen una sinergia de iniciativas con el trabajo que se venía realizando en el Gobierno Regional, específicamente con el modelo de gestión Territorial.
- Son diversas las áreas temáticas que se vienen trabajando en AMDEL, para lo cual existen diversas instancias de trabajo organizadas. En este punto se evidencia la necesidad de más personal estable en la asociación que permita realizar gestión territorial y articulación de actores. Las soluciones a esta situación son temporales y poco sustentables en el tiempo, ya que se remiten a las contrataciones de profesionales por un periodo limitado de tiempo y con fondos concursables.
- Existe una carencia de recursos estables en AMDEL, lo cual le impide tener un equipo permanente y estable en el tiempo.
- La priorización de los proyectos que elaboran las bases, puede ser compleja, ya que algunas áreas quedan postergadas si sus proyectos no son seleccionadas, lo cual puede conllevar a la desmotivación de los actores que forman parte de las mesas.

X. Bibliografía

Gatica, F. (2008). Redes y oportunidades de desarrollo. El caso de los circuitos económicos locales en el Secano Interior de la Región del Bío-Bío. Ediciones Universidad del Bío-Bío.

GORE (2006). Sistematización y evaluación del modelo de gestión territorial de la Región del Bío-Bío.

Kreitner, R y Kinicki.A. (1998) Comportamiento de las Organizaciones. Editorial Mc Graw Hill. Tercera Edición. Madrid. España.

SUBDERE a (2009). Minuta descriptiva. Reforma constitucional que reconoce personalidad jurídica a Asociaciones Municipales. URL: http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-76827_recurso_2.doc.

SUBDERE b (2009). Buenas prácticas para el desarrollo de los territorios. Experiencias destacadas 2008. Serie de Documento de Trabajo, División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación.

Villar A. (2008), Políticas sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: viejos problemas de articulación intergubernamental y nuevos desafíos de gestión. URL: <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/villarale.pdf>

Caso 4: Plan Chiloé: de la actuación sectorialista a la gobernanza multinivel en la intervención territorial

Autor: Egon Montecinos – Vicerrector Post grados

Región: Los Lagos

I. Contexto Geográfico e Histórico

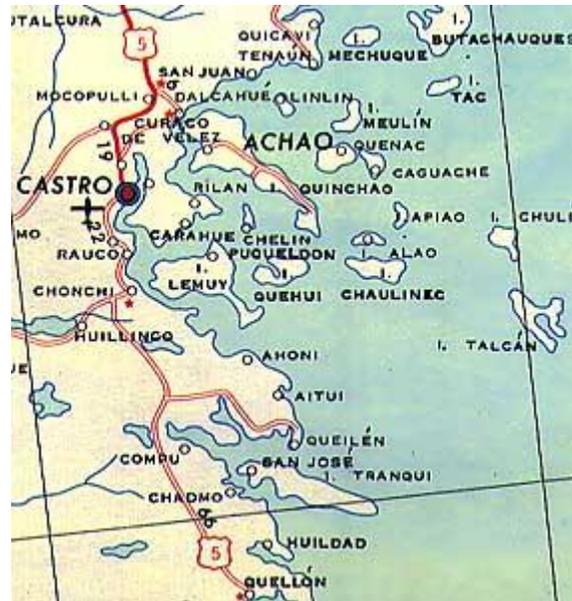
I.1. Geografía de un archipiélago

El archipiélago de Chiloé es como un pequeño continente adosado al territorio chileno del cual es geográficamente muy distinto. Siendo la Isla Grande de Chiloé la segunda más grande de Sudamérica; después de la Tierra del Fuego, se separa del continente por el canal del Chacao y de la cordillera andina por un mar interior, extendiéndose por más de cien millas hacia el sur. La Isla Grande tiene una costa occidental abrupta e inhóspita, presentando a lo largo de su litoral el erosionado relieve de la milenaria cordillera de la costa.



Esta cordillera, que no supera los mil metros, es drásticamente cortada por dos lagos, el Cucao y el Huillenco, y aunque más al sur vuelve a levantarse, no logra recobrar su unidad vertebral, cambiando también su nombre por el de cordillera de Piuchue en su sección norte y de Pirulil por el sur. Aparte de estos promontorios cubiertos de bosques impenetrables, el relieve de la Isla Grande es más suave que escabroso.

La Isla Grande de Chiloé está separada del continente por un mar interior, seccionado por grupos de islas transversales alineadas de oriente a poniente. Forman este mar interior el seno del Reloncaví, el Golfo de Ancud y el Golfo del Corcovado.



Si bien hacia el occidente la isla enfrenta al temible océano Pacífico, hacia el oriente el relieve se despliega en forma de suaves colinas. Colinas que se transforman en praderas, vegas y matorrales que se prolongan hasta las mismas aguas de los canales del mar interior. A lo largo de este litoral interior se dibuja un paisaje exuberante de verdes helechos, quiscales, pajonales, pangales y decenas de ensenadas y esteros.

Las islas que conforman el archipiélago comienzan por el norte con la isla Cacahué y finalizan por el sur con la isla Talcán del grupo Desertores. Reunidas en cardúmenes forman grupos bien característicos y definidos: Por el norte, colindando con el Golfo de Ancud, emerge el grupo de las Chauques, integrado por las islas Cola, Buta, Chauques, Voigue, Tauculón, Mechuque, Añihué y otras de menor importancia. Un poco más al sur y casi en el centro de la isla Grande aparece un segundo grupo presidido por la gran isla Quinchao, y secundado por las islas Linín, Llingua, Teuquelín, Meulín, Tac, Quenac y Caguach.

Al suroeste de la isla de Quinchao se ordena un tercer grupo, siendo la mayor isla, la de Lemuy, desplegándose hacia oriente el grupo con las islas Chelín, Quehui, Chaulinec, Alao y Apiao. Luego de este conjunto se presenta el grupo Desertores, integrado por las islas Chulín, Talcán, y numerosos islotes menores.

Aparte de estos cuatro grupos de islas habría que destacar el que se encuentra al sur de Queilén y en la entrada del estero de Compu, formado por las islas Tranqui, Acuy y Chaullín. Y finalmente el que protege el puerto de Quellón con sus islitas Caillín, Laitec y Codita. Si se suma la isla de San Pedro que se encuentra en el extremo sur de la isla grande, se obtiene un total de 23 islas de cierta importancia considerando superficie y población. Además hay que considerar una infinidad de islotes, casi todos habitados, los que duplican este número. Para completar este panorama geográfico, es necesario destacar la cortina continental andina, boscosa y pétrea que eleva sus cumbres nevadas, como el Calbuco, el Corcovado, el Hornopirén y otros volcanes, y que constituye el llamado Chiloé Continental.

I.2. Antecedentes Históricos de Chiloé

Un resumen adecuado para contextualizar un megaproyecto como el que nos interesa explicar, desde el punto de vista de la forma como se articulan sus actores, en torno a cómo logran para la comunidad chilota un conjunto de proyectos que configuran el “Plan Chiloé”, implica entregar una mirada, que al lector lo sitúe en la historia de la Isla.

Aún no hay acuerdo sobre la teoría del poblamiento de estas islas. Algunos autores plantean un origen polinésico y otros, mongólico. También se sostiene el origen desde el continente, de los antiguos indígenas chilenos. Según ésto, los huilliches, "hombres del sur", en idioma mapuche, son los originarios de estas regiones. Pero también se sostiene que los huilliches serían uno de los tantos grupos inmigrantes del archipiélago, junto a los chonos o "payos" y los cuncos. No es descartable tampoco la tesis de las inmigraciones de los polinésicos, quienes habrían influido en la conformación racial de los chilotos. Siendo excelentes marinos podían navegar extensos dominios de miles de kilómetros, desde el canal del Chacao hasta el canal del Beagle o desde el Golfo de Penas a la Isla Navarino.

En 1520 Hernando de Magallanes descubre el estrecho que lleva su nombre. Luego, en 1540, en viaje a Perú, Alonso de Camargo logra avistar las costas de Chiloé. Años más tarde, el conquistador de Chile, don Pedro de Valdivia, con el objeto de recabar información geográfica para mejorar la navegabilidad de los buques que venían de España, organizó una expedición para explorar los mares australes hasta el Estrecho de Magallanes. Valdivia entregó el mando de esta expedición al capitán Francisco de Ulloa, el que llega al canal del Chacao en 1553, continuando hacia el estrecho de Magallanes. De vuelta recorre las islas del archipiélago. De allí es que se le considere el primer descubridor europeo de Chiloé. En septiembre de 1558, Juan Fernández Ladrillero, encargado por el Gobernador García Hurtado de Mendoza, ingresa a los canales de Chiloé, allí toma contacto con los aborígenes. Paralelamente a estos hechos, García Hurtado de Mendoza inicia otra expedición que cruza el canal del Chacao el 28 de febrero de 1558, tomando posesión de estas islas para la corona española.¹⁶

El movimiento revolucionario que comenzaba a gestarse en la zona central de Chile pasó inadvertido en Chiloé. De hecho, en 1813 los realistas pudieron reclutar hombres y pertrechos para luchar contra los patriotas continentales. Una vez derrotados los realistas en Maipú, los vencedores iniciaron la liberación de Chiloé a cargo del inglés Lord Cochrane quien fue derrotado por los españoles. Luego el mismo Ramón Freire, Director Supremo de la República, reinicia los preparativos para la definitiva derrota de los españoles. Luego de una serie de escaramuzas y batallas muy reñidas, las tropas chilenas se empantanaron y deben retirarse. En seguida se suceden una serie de negociaciones que no conducen a nada. Después de una bien preparada campaña y sólo en 1826 se procede al juramento del tratado de Independencia de Chiloé y a la anexión a la república de Chile.

¹⁶ En esta expedición se encontraba Alonso de Ercilla y Zúñiga, autor de "La Araucana", poema épico que narra la Conquista y Guerra de Arauco, el que escribió sobre estas islas: *"Era un ancho archipiélago poblado de innumerables islas deleitosas, cruzando por el uno y otro lado góndolas y piraguas presurosas marinero jamás desesperado en medio de las olas fluctuosas con tanto gozo vio el vecino puerto como nosotros el camino abierto"*. (Canto XXXVI de "La Araucana")

II. Chiloé en la actualidad

II.1 Antecedentes Demográficos

Un mapeo de las dinámicas de cambio de bienestar durante los años 90 en Chile (Modrego et al., 2008), permitió establecer que Chiloé es un espacio altamente heterogéneo en términos de la evolución del ingreso, pobreza y desigualdad. En términos generales, se observaron marcadas tendencias longitudinales (Norte-Sur), identificándose a grosso modo, tres zonas claramente diferenciadas: Norte, Centro y Sur de Chiloé. Esta diferenciación guarda estrecha relación con las dinámicas demográficas y económicas propias de cada una de estas tres zonas.

Las tres zonas definidas corresponden a las áreas de influencia de los tres grandes núcleos urbanos de Chiloé: Ancud en el norte de la Isla Grande, Castro en el centro de la Provincia, y Quellón en el sur. Al año 2002, estas eran las únicas urbes sobre los 10 mil habitantes (29 mil Castro, 27 mil Ancud y 14 mil Quellón). Las tres ciudades se encuentran conectadas vialmente por la carretera Panamericana (Ruta 5), que llega hasta la ciudad de Quellón. Estas urbes se caracterizan por concentrar una elevada proporción de la población de sus respectivos municipios - las tres sobre un 60%- a diferencia de lo que ocurre en el resto de las comunas de Chiloé (que no tienen una ciudad de importancia) a la que les sigue Dalcahue con un 42% de la población municipal en el pueblo.

La zona norte de Chiloé (comunas de Ancud y Quemchi) se caracteriza por su geografía de mares abiertos, la cual no favorece el cultivo del salmón. Esta limitante ha determinado el desarrollo de una economía más diversificada, en donde la industria salmonera no tiene una presencia importante en comparación a lo que se observa en el resto de la Isla. Aquí es posible encontrar otras actividades económicas de relevancia como el turismo, la pesca artesanal, el procesamiento de mariscos y una ganadería y lechería más industrial y diferente a la pequeña agricultura que predomina en el resto de la Isla (Salières et al., 2005). Según datos del último Censo Nacional Agropecuario de 2007, en Ancud sólo un 11% de las explotaciones agrícolas, son menores de 20 hectáreas, esta cifra asciende al 18% en Dalcahue, 20% en Chonchi y 47% en Castro. Estas distintas dinámicas económicas han tenido importantes implicancias sobre los patrones migratorios. A diferencia de lo que ocurre con el resto de las comunas de la Isla Grande, las comunas del norte de la Provincia han mostrado un crecimiento poblacional muy bajo entre 1992 y 2002 (ambas en torno al 6%), marcadamente inferior al crecimiento nacional (13%) y Provincial (18%).

La zona sur (comunas de Quellón y Queilén), aunque posee también una marcada orientación pesquera y acuícola, constituye un área de expansión más reciente de la salmonicultura. La ciudad de Quellón, principal núcleo urbano del sur del Archipiélago, constituye el polo estratégico de un proceso expansivo reciente, que apunta a la consolidación de la salmonicultura en zonas insulares de la XI Región del país. Datos intercensales muestran que la comuna de Quellón es una de las que más ha crecido en términos de población durante la década de los noventa, con un aumento poblacional cercano al 45%. En la zona del sur de la Isla, además, es posible encontrar fuertes componentes de identidad étnica huilliche, especialmente en el mundo rural. Según datos del Censo del año 2002, mientras en todas las otras comunas de Chiloé la población

perteneciente a la etnia mapuche/huilliche no supera el 12%, en Queilén ésta alcanza el 17% y en Quellón el 22%. Del total de huilliches, la población rural es de 60% en Quellón y 79% en Queilén.

Chiloé Central, por su parte, constituye el territorio donde se consolidó la industria salmonera en la Provincia y donde han tenido lugar los cambios económicos y sociales más profundos y evidentes desde la llegada del salmón. Lo que se denomina Chiloé Central está conformado por las comunas de Castro, Chonchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Puqueldón y Quinchao. La interconexión entre estas comunas es muy elevada y Castro es el centro funcional del conjunto de comunas del territorio.

De esta forma, se considera que a través de los elementos de diferenciación territorial tanto históricos como identitarios y económicos-demográficos, se puede postular a Chiloé Central como una aproximación funcional a un territorio. La zona de Chiloé Central constituye un circuito de centros poblados interdependientes, donde los principales vínculos de intercambio se establecen en torno a la industria salmonera.

La superficie total del territorio conformado por las seis comunas identificadas es de 3.412 Km². La población alcanza los 79 mil habitantes y, de ellos, un 48% vive en zonas rurales. El 50% de la población total vive en la comuna de Castro. Según datos de Modrego et al. (2008), el incremento de los ingresos y la reducción de la pobreza de los hogares del territorio en la década de los años noventa ha sido importante, aún cuando a nivel comunal sólo Castro y Quinchao muestran incrementos significativos del ingreso (sobre el 30%) y reducciones significativas de la pobreza. Por otra parte, en ninguna de las comunas mejoró significativamente la distribución del ingreso, medida a través el índice de Gini durante el periodo 1992-2002.

II.2. Antecedentes Económicos

Cuatro tipos de actividades económicas predominan en el territorio: el turismo, la agricultura, la pesca artesanal y la industria acuícola (principalmente salmónes y mitílidos). A excepción de la comuna de Castro donde hay mayor participación de población económicamente activa en el sector comercio (19%) y transportes (8%), el resto de las comunas de Chiloé Central tienen una marcada orientación al sector silvoagropecuario pesquero y la industria de alimentos vinculada a él. Mientras Castro tiene sólo alrededor de un tercio de la PEA en el sector piscisilvoagropecuario “ampliado”; en el resto de las comunas de Chiloé Central éste sobrepasa el 45%. Dentro de este sector, la actividad salmonera se ha desplegado de manera acelerada, abarcando una proporción considerable de los empleos permanentes en el territorio. El resto de las actividades productivas presentes en el área, deben por tanto competir por mano de obra, financiamiento y servicios escasos, por tratarse de un sistema económico y social que se estructura fundamentalmente en torno al salmón.

Paralelo al desarrollo acuícola liderado por la industria y avalado por el gobierno nacional en los últimos años, se observa un creciente interés de la sociedad chilota y de los gobiernos locales por potenciar el capital natural y patrimonial de Chiloé, como base para el desarrollo sustentable de la Provincia¹. Diversos programas públicos de implementación territorial, como el desaparecido Pro rural o el actual Chiloé Emprende, han trabajado con los rubros agrícola, turístico y pesquero artesanal como ejes estratégicos principales. Por otra parte, se constatan importantes iniciativas de articulación entre municipios, instituciones privadas, público-privadas, para el fomento de

eventos que pongan en valor el patrimonio cultural material e inmaterial de Chiloé. Ejemplo de ello es el Festival Costumbrista de Chiloé y la Feria de la Biodiversidad que conforman la muestra más desarrollada de actividades agrícolas, gastronómicas y de productos artesanales de Chiloé (Venegas et al, 2007). Unido a ello el año 2000 la UNESCO declara 16 iglesias chilotas como patrimonio de la humanidad, dando con ello impulso al reconocimiento de la singularidad de Chiloé como un espacio culturalmente diferenciado y susceptible de sostener procesos de desarrollo basados en esta singularidad (Espinosa y Pisán, 2003).

Las actividades productivas del Territorio Provincia de Chiloé están construidas sobre una base agrícola-ganadera, de pequeña escala, junto a la cual se ha desarrollado la explotación del bosque del cual se extrae leña y trozos para su procesamiento en aserraderos y posterior venta de la madera en mercados locales y regionales. La agricultura y la ganadería responden a períodos productivos dados por las condiciones del ciclo climático. Mientras que la actividad forestal es continuada, con un leve descenso en época estival, de menor demanda.

Sobre esta base agrícola, se han implementado actividades turísticas, tanto en zonas urbanas como rurales, que combinan y aprovechan los atractivos naturales (belleza paisajística) y culturales (fuertes, corrales de pesca, arquitectura habitacional, iglesias, celebraciones religiosas, entre otros), a los cuales se suman la planta turística creada (hospedajes, gastronomía, artesanías, campings, tours, paseos en bote, etc) y servicios relacionados (comunicaciones, provisiones, combustibles, transportes, centros de salud, informaciones, etc).

Paralelamente, se ha desarrollado una actividad acuícola que ha convertido a Chile en el segundo productor de Salmón en el planeta y el primero en Trucha. Es una actividad que se ha expandido en un 22% en los últimos 10 años. Las exportaciones han pasado de US \$159 millones en 1991 US \$ 1.721 millones en el 2005. Esta industria emplea directa e indirectamente a 53.000 personas.

De las 9 comunas, denominadas por Salmón Chile, como “Salmoneras” 5 se encuentran en Chiloé, donde sus impactos, positivos y negativos, son evidentes y presentan importantes desafíos para las propias empresas, los municipios, los servicios del estado y para el conjunto de la sociedad chilota. De esta manera se configura el sistema productivo de Chiloé: una base agrícola y ganadera orientada hacia el autoconsumo y los mercados locales, al igual que la actividad forestal, en la que algunos sectores, comercializan también en Puerto Montt.

El turismo y la industria acuícola-pesquera, generan bienes exportables con efectos multiplicadores sobre la economía provincial, donde, progresivamente, ha diversificado sus actividades productoras de bienes y servicios, tanto en aquellas relacionadas con ese bien en particular como las de tipo auxiliar, residenciales e incluso las independientes. La concurrencia de recursos de inversión y la fuerza de trabajo calificada se ha traducido en una nueva estructura económica, asegurando las condiciones de continuidad necesarias para incrementar el proceso de diversificación productiva de la provincia.

III. Aspectos institucionales

En relación a algunos aspectos institucionales y en relación al rol que ha cumplido el Gobierno regional, se puede señalar que ha cumplido un rol secundario, en el entendido

que no ha tenido el rol protagónico que tradicionalmente tienen los GORE con la participación de intendentes y consejeros regionales, quienes se transforman en jugadores de veto relevantes para seleccionar, priorizar y aprobar proyectos territoriales. La articulación de actores y participación de la comunidad en ello, ha hecho que el GORE forme parte del entramado institucional pero para dar respuestas pertinentes a las demandas territoriales y no en función de intereses que muchas veces no son territoriales.

En ese sentido, las contrapartes institucionales son multiniveles y en su articulación representan la principal fortaleza que se observa en esta experiencia, ya que siendo los mismos funcionarios públicos los que se desempeñan en la formulación de las políticas públicas, las respuestas se hacen pertinentes, siendo el objetivo territorial el centro mismo del diseño de la política. La vinculación que se produce con la política pública revierte la tradicional acción gubernamental donde la oferta pública sectorial determina en gran parte la demanda pública territorial, incentivando en parte la participación de actores territoriales. Este último aspecto se relativiza dado que aun existiendo estructuras de participación formales, especialmente para deliberar los proyectos y soluciones a las problemáticas territoriales, esta mesa es integrada mayoritariamente por instancias públicas sectoriales (básicamente representantes de ministerios y personal técnico) que reciben la retroalimentación y coordinación territorial del representante del ministerio del Interior en el territorio. Parece ser que la presencia del ministerio del interior, por medio de su delegado y asentado en un territorio para dar cumplimiento a un plan, que en este caso se origina desde el conflicto, viene a ser la solución paradigmática para promover gestión territorial con pertinencia y articulación de actores locales

Las instancias políticas, especialmente alcaldes, cumplen un rol de generador de insumos y fiscalizador social de la implementación de las mismas. La sociedad civil y el sector privado no tienen ni han tendido una participación activa en la definición de prioridades del plan Chiloé, básicamente tienen una participación de tipo instrumental e informativa. En definitiva, las estructuras de participación están pobladas de actores técnicos a la hora de definiciones y por actores políticos a la hora del control social.

III.1. Condiciones institucionales

La provincia de Chiloé, perteneciente a la región de Los Lagos, esta formada por casi la totalidad del archipiélago de Chiloé, que está compuesta por la isla grande y por una serie de otras islas mas pequeñas. Pertenecen a esta provincia 10 comunas, Ancud, Castro Chonchi, Curaco de Vélez, Dalcahue, Puqueldón, Queilén, Quellón, Quemchi, Quinchao. Su capital provincial es Castro. La Provincia de Chiloé cuenta con más de 40 islas menores y la Isla grande, la cual posee una superficie de 9.181,5², constituyendo la isla más grande de Sudamérica después de Tierra del Fuego. Históricamente su condición insular ha favorecido un sentimiento de autonomía, el cual no se manifiesta explícitamente como movimiento político o ciudadano, pero si reaparece en momentos coyunturales que implica el incumplimiento a la palabra empeñada, por parte, especialmente de autoridades políticas o gubernamentales. En este contexto aparece la oportunidad histórica del plan Chiloé, al faltar a la palabra empeñada sobre la construcción de un puente que uniría a Chile insular con Chile continental.

Tal como se señalo el plan Chiloé es una estrategia de gestión territorial que surge en agosto de 2006, a raíz de declararse desierto la licitación de la concesión del puente sobre el canal de Chacao. Producto de ese evento político, la Presidenta de la República anunció el Plan de Desarrollo Integral de Chiloé que contempla la aplicación de políticas

públicas en una amplia variedad de áreas como infraestructura, educación, salud y electrificación rural. Para implementar dicho plan, la propia institucionalidad central y regional desarrollo una estrategia flexible consistente en la articulación de políticas públicas en una red integrada por el nivel central (con responsables por sectores), por el nivel regional (intendencia y gobierno regional), el nivel provincial (gobernador de la provincia) y el nivel comunal (representado por la ACHM capítulo provincial) La coordinación de estos 4 actores, a partir y producto de una mala evaluación del avance del plan del 2007y 2008, se decide a partir del 8 de octubre del 2008 que sea gestionada por una unidad burocrática de ministerio del interior operacionalizada en la gobernación provincial de Chiloé a cargo del Sr. Sergio González. En términos de diseño institucional se aprecia una institucionalidad mixta, de carácter formal, y flexible, altamente controlada por el aparato burocrático (técnicos encargados de los sectores involucrados en el plan), político (alcaldes y diputados) y social (movimientos sociales reactivos liderados por los alcaldes) y sensible a las demandas territoriales.

En cuanto a los instrumentos de gestión que involucra el plan, éstos se relacionan con cada uno de los sectores y ministerios involucrados, donde el plan corresponde a una compensación, que se inicia originalmente con 75 proyectos. A partir de Agosto del 2006 se incorpora una demanda liderada por los Alcaldes, considerados en el plan como los portadores de las demandas ciudadanas que también son consideradas históricas. De tal manera se agregan al Plan original 75 proyectos más, totalizando alrededor de 125 proyectos por un valor total de 600 millones de dólares. En el año 2007, este cuantioso n° de proyectos se configura en un Planestratégico de Desarrollo de Chiloé. Los instrumentos de gestión involucrados están determinados por las demandas territoriales que plantean los actores involucrados, en las siguientes áreas: CONECTIVIDAD; EDUCACIÓN; SALUD; VIVIENDA; ELECTRIFICACIÓN RURAL; FIBRA OPTICA.

En cuanto al diseño institucional y tal como ya se señaló, éste se caracteriza por su adaptabilidad y flexibilidad a las demandas territoriales. Si bien es cierto es un diseño que no cuenta con autonomía territorial plena, sí se caracteriza por ser una instancia desconcentrada asentada en el territorio y con una doble legitimidad. Por un lado se encuentra legitimada ante el nivel central y organismos sectoriales y/o ministeriales y regionales, quienes actúan en función de las demandas del territorio. Por otra parte, existe una legitimidad relativa hacia abajo. Relativa porque ha sufrido ciertos cuestionamientos de parte de alcaldes y comunidad en general, respecto a la lentitud en la ejecución de las obras comprometidas. No obstante, y gracias al control social desde abajo, se genera este proceso de relegitimación y validación del rol de “control” informal que existe hacia esta unidad (que en estricto rigor funciona con una persona), por parte de organizaciones dada la alta visibilidad de este plan. De hecho, a partir del año 2008, y a raíz de la lentitud e incumplimiento en la ejecución de algunas obras esta unidad se formaliza y se ubica en la gobernación provincial de Chiloé con dependencia directa del ministerio del interior (hasta esa fecha el plan era coordinado por una persona que venia desde el nivel central de Santiago. En definitiva es una institución o instancia con legitimidad formal que articula a toda la institucionalidad publica que tiene compromisos de inversión en la isla de Chiloé y que se relaciona de manera proactiva con actores políticos, sociales y empresariales del territorio.

Este contexto de proyectos y políticas públicas relevantes con orientaciones, instrumentos, recursos, acciones, y estrategias de apoyo en función de las demandas territoriales, ha permitido en gran parte un fortalecimiento sustantivo de actores locales. No obstante, ese fortalecimiento ha estado orientado básicamente hacia los alcaldes que

han participado del proceso. Los alcaldes se han transformado en los principales “Jugadores de veto” en las acciones del plan Chiloé, son ellos los que determinan las principales prioridades y acciones que se traducen en proyectos. La comunidad jugó un rol activo en la primera definición de proyectos, de manera instrumental en la segunda definición de proyectos (2008 cuando se instaló la oficina a propósito de a demora en la ejecución de proyectos) y juega un rol de fiscalizador informal de los proyectos en ejecución. Ese rol lo juegan los alcaldes básicamente estableciendo un dialogo permanente con la contraparte técnica local, ya sea de manera individual, o mediante el presidente de la asociación de municipios de la provincia de Chiloé. Asimismo, los actores políticos intermedios (entiéndase por ellos a los diputados) se transforman en fiscalizadores y monitores del avance del plan (especialmente en ello ha jugado un rol activo Gabriel Ascencio) en oposición a la dinámica del avance de la ejecución de obras y proyectos.

El plan Chiloé, dada su magnitud de recursos y la amplitud de las políticas, se trata, sin duda, de una de las mayores iniciativas para el desarrollo de la isla en las últimas décadas. Originalmente cuando el Plan Chiloé fue anunciado, en el área de OOPP, involucraba 75 proyectos con una inversión cercana a los US\$ 400 millones. Actualmente, los compromisos del MOP en el plan consideran una inversión en proyectos de Obras Públicas que al día de hoy supera los US\$ 600 millones para un total de 125 proyectos.

En la actualidad se cuenta con 56 proyectos con distinto grado de avance: 31 obras terminadas, 21 en ejecución 3 en licitación y 1 en adjudicación. Entre el último trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2010 se agregarán 7 obras adicionales, con lo que el total de obras terminadas, en ejecución y licitación alcanzará a 63, lo que significa el 85% de los proyectos del Plan Original y más del 50% del total de proyectos contemplados en el Plan Chiloé Ampliado. Durante el año 2010 se licitarán 32 proyectos y la inversión para ese año alcanzara a \$42.000 millones

III.2. Análisis de las características de la articulación y sus actores

Año de gestación	2006
Objetivos	El compromiso del MOP en el plan es mejorar sustancialmente la conectividad vial, marítima y aeroportuaria del archipiélago; complementado con programas de Agua Potable Rural y de conservación del patrimonio arquitectónico y cultural.
Funciones	A partir de un conjunto de 125 proyectos, mayoritariamente liderados por el MOP desde su nivel central y operacionalmente vía un coordinador territorial se interviene el Territorio de las 10 comunas que integran la Isla de Chiloé, dotándola en un plazo de 8 años, de infraestructura a partir de 6 Componentes: Conectividad, Educación, Salud, Vivienda, Electrificación rural e incorporación de fibra óptica.
Escala de la experiencia	Provincial
Actores que integran la experiencia	Los actores que se vinculan a la experiencia son: Desde el Nivel Central <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Obras Públicas • Dirección General de OP

	<ul style="list-style-type: none"> • Direcciones Nacionales (Arquitectura; Obras Portuarias; Obras Hidráulicas; Vialidad; Servicios de Aeronáutica) <p>Desde el Nivel regional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinador del PLAN • Un representante del Ministro de OP • Seremi de OP • Representantes de la Direcciones nacionales • Un Comité Técnico del PLAN, que presenta características resolutivas y programático) <p>Un nivel de articulación Política</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intendente • Gobernador Provincial • Asociación de Municipalidades <p>Este nivel sólo participa a nivel de articulación de actores, cuando existen problemas que pudieran atrasar la ejecución de las obras y que en virtud de sus atribuciones establecidas en sus respectivos cargos se encuentran en disponibilidad de ejercer.</p>
<p>Recursos que la sustentan: institucionales, simbólicos, financieros (proveniencia)</p>	<p>Los recursos INSTITUCIONALES, se encuentran relacionados de manera directa al ejercicio de profesionales del MOP desde sus diversas Direcciones Nacionales.</p> <p>Los recursos SIMBOLICOS, constituye de acuerdo a las entrevistas realizadas a una intervención desde el centro, que incorpora una demanda histórica de la ciudadanía presente y visibilizada de manera intermitente, pero cristalizada a partir de la decisión gubernamental de NO construir un Puente sobre el canal de Chacao.(ver anexo N° 1)</p> <p>Los recursos financieros del Plan Chiloé corresponde íntegramente a recursos destinados desde el Gobierno Central, sin afectar el presupuesto de la región.</p>
<p>Principales impactos y logros obtenidos</p>	<p>PROYECTOS TERMINADOS</p> <p>A marzo de 2009 se encuentran terminados 31 proyectos del Plan Chiloé, con una inversión de \$36.500 millones y 25 proyectos con distinto grado de avance: 21 en etapa de ejecución, 1 en proceso de licitación y 1 en adjudicación con una inversión total estimada de \$54.000 millones:</p> <p>Está programado licitar 7 nuevos proyectos entre el último trimestre de 2009 y primer trimestre de 2010, los que representan una inversión total aproximada de \$13.000 millones.</p>

IV. Aspectos políticos

La iniciativa del plan Chiloé en si misma posee un valor estratégico que consiste esencialmente en configurar un nuevo modelo de gestión centrado en la demanda territorial como eje determinante de la oferta pública territorial. Si bien es cierto, encuentra limitaciones en cuanto no incorpora activamente a la sociedad civil y al sector privado en la implementación y control de la gestión del plan, y concentra en los actores políticos pero por sobre todo en los burocráticos, la construcción de prioridades territoriales, este modelo de demanda territorial incorpora activamente la dimensión política de la gestión territorial. Esta dimensión aparece sustantivamente desde el momento que la definición de prioridades territoriales es construida considerando en primera instancia la opinión de actores tecno políticos locales, en segunda instancia, y básicamente como legitimadores de decisiones burocráticas, incorpora a los alcaldes y en tercera instancia, básicamente para ajustar las decisiones y complementar instrumentalmente decisiones ya tomadas aparece la comunidad que reacciona a proyectos específicos. De esta forma se observa que promueve un estilo de deliberación local restringida (ya que se concentra casi exclusivamente en alcaldes y técnicos para definir prioridades) que antes no existía y que cumplía un rol pasivo y clientelar al enfrentarse a la elite regional y al aparato publico en general. De esta forma, la creación de capital político y la generación de una cultura política de la gestión en base a la demanda territorial es el principal componente de innovación política del plan Chiloé. Adicional al objetivo político de contención que existió genéricamente en esta iniciativa.

Esta situación hace que la presencia, principalmente de alcaldes, equipos técnicos y en menor medida de la sociedad civil en el espacio público regional, pueda ser considerada como un protagonismo creciente y con un rol activo en materia de construcción de demandas a partir de las necesidades del propio territorio. El argumento es convincente, pero “ex post” tanto de la decisión de invertir en Chiloé (puente) y de compensar la suspensión de la iniciativa (negociación del plan). Es decir, el contexto es de “dotación suplementaria y extraordinaria de recursos” y “conflicto político territorial”. Y no corresponde a una instalación institucional de un nuevo modo de hacer la política pública o algo por el estilo.

En cuanto al apoyo político y las redes que se configuran, se puede señalar lo siguiente. La experiencia cuenta con respaldo político transversal de todos los sectores y en todos los niveles de gobierno. Cuenta con consenso político hacia abajo (entre los alcaldes) y cuenta con consenso y apoyo hacia arriba (articula diferentes niveles y sectores de gobierno)

Este escenario ha posibilitado un potencial en la construcción de gobernanza territorial que en este contexto se transforma en condición esencial para facilitar procesos de descentralización. Los niveles de gobernanza que se pueden observar en la experiencia del plan Chiloé se da en 2 niveles. Gobernanza de Multinivel, y Gobernanza de Redes. De la mano de la ampliación de las agendas locales en materia de políticas públicas y de la asunción de nuevos roles estratégicos del territorio de Chiloé, los espacios locales tendieron a la politización de sus instituciones (en el entendido de debate, deliberación e incidir en la decisión), lo cual puso principalmente a los municipios, y alcaldes en un proceso de superación de los tradicionales roles operativos tanto del modelo burocrático tradicional como de las versiones gerencialistas recientes. En este contexto y sumado a la idea de “politización” de los espacios locales apareció fuertemente la idea del gobierno configurado en “redes”. Esta idea nos sugiere que el territorio a partir de este plan, no es

únicamente una realidad física sino también relacional, el cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional y gatilla desde abajo procesos de descentralización orientados por una visión de articulación de actores y desarrollo territorial.

Estas redes locales de articulación presentan 2 dimensiones. Una *configuración horizontal* con la presencia de actores políticos, públicos y sociales mayoritariamente (la gran falencia es que escasamente articula actores privados y una *configuración multinivel* que articula espacios en los que confluyen, liderados por el nivel local, varios niveles territoriales y sectoriales de gobierno.

Respecto a la *configuración multinivel de las redes de articulación*, esto quiere decir que las redes locales se insertan también en relaciones que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales y sectoriales de gobierno. Si hay algo de relevante de rescatar de este plan es que refleja un nuevo escenario para entender las formas tradicionales de relaciones intergubernamentales: se configura como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles territoriales de gobierno definiciones de problemas y de políticas sobre agendas de temáticas territoriales amplias. En este caso el polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, es decir de dotar de orientación estratégica las convergencias entre estos niveles de gobierno sobre el territorio de Chiloé. La articulación de una red de multinivel es una cuestión de carácter político, y ha sido la negociación y el aprendizaje el que ha ido conformando ciertas pautas y por lo tanto consolidando redes local/centro con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas asentadas en el territorio de Chiloé.

V. Aspectos sociales

Uno de los desafíos de la experiencia del plan Chiloé es que la positiva y efectiva articulación pública-pública y de este sector con el sector político de manera multinivel se traduzca en articulación efectiva con el sector privado y más activamente con la sociedad civil, esto para avanzar y consolidar un proyecto de futuro mayor en este territorio, dado que la mayor cantidad de decisiones y obras tienen que ver con conectividad y equipamiento para la adecuada implementación de políticas y servicios públicos. Hasta aquí la articulación interna ha sido efectiva entre el sector público y los actores políticos, pero ha faltado el sector privado y más activamente con la sociedad civil para definir proyectos de inversión que puedan potenciar la principal vocación productiva que tiene el territorio y que se asocia al turismo. La articulación externa con otros niveles de gobierno, ha sido efectiva a pesar de los reclamos normales que se hacen a la administración pública y que tienen relación con la lentitud de algunos procesos de asignación e implementación de proyectos públicos.

En este contexto, la capacidad propositiva de los actores de la sociedad civil se restringe a validar iniciativas tomadas por la mesa tecno política, y a evaluar los estados de avance de los proyectos pero no de una manera organizada sino que a través de los alcaldes de las diferentes comunas de la provincia de Chiloé.

Respecto a los problemas que se abordan por el plan Chiloé, éstos se relacionan con intereses colectivos y con la provisión de bienes públicos, principalmente para mejorar condiciones de acceso a políticas públicas históricamente no abordadas por el aparato público estatal.

Tras el plan Chiloé, existió una promesa política no cumplida que solucionaba parcialmente un problema (la construcción del puente no contaba con un consenso pleno en la comunidad, pero en general era vista con buenos ojos ya que solucionaba un problema histórico de conectividad con el continente). Tras esta situación se ofrece el plan Chiloé que hace coincidir una demanda social integral (en múltiples dimensiones de política pública) con una gran apropiación ciudadana con la oferta pública institucional. Dentro de la gran cantidad de demandas históricas que se producen a raíz de esta oferta del Estado, o de un vuelco en la lógica de la gestión territorial, salud plasmó una de las grandes aspiraciones de los habitantes de la isla, el cual era contar con la calidad jurídica de servicio salud. En este nuevo contexto se provocó la oportunidad política propicia para movilizar a parte de la ciudadanía que veía en este proyecto una solución importante a las problemáticas de salud, es decir, si no se mejoraba el acceso expedito a salud primaria en la capital regional puerto Montt, debía instalarse entonces la complejidad de la salud en la isla misma.

En cuanto a la modalidad del movimiento se puede decir que es mixta es decir, se puede interpretar como una iniciativa desde arriba (nivel central) pero que viene a responder de manera pertinente a un movimiento de descontento generado desde abajo (nivel local), a raíz de una decisión mal tomada desde arriba. La pertinencia territorial de la política pública, no fue producto de una intención institucional por incorporar la visión de los actores articulados, sino que más bien, el error político obligó a refugiarse en las demandas locales para acallar un conflicto local pero con alcance nacional.

V.1. Análisis del Proceso

V.1.1. Origen o detonante de la iniciativa

Claramente el origen de la iniciativa, -que entre otras cosas ha dado muestras que el actual diseño institucional descentralizado puede articularse de manera pertinente con las demandas de los actores territoriales-, fue producto de un conflicto. La generación del conflicto de la no construcción del puente sobre el canal de Chacao, y su posterior resolución dio paso para que se compensara de manera integral a todo un territorio que vio frustrado aquel proyecto. Ante ello se comprometió una serie de proyectos iniciales (75) que en primera instancia fueron propuestos íntegramente por los equipos técnicos de los diferentes ministerios y niveles de gobierno involucrados. Esta propuesta inicial que cargaba una profunda muestra de centralismo, hizo reaccionar a la comunidad local, quienes liderados principalmente por sus alcaldes y parlamentarios propusieron una serie de otros proyectos (complementarios algunos a los ya propuestos) que la comunidad sentía como necesarios para desarrollar de manera integral el denominado “Plan Chiloé. De esta forma, y a raíz de un segundo conflicto que se puede denominar de “pertinencia territorial” del plan, se incorporaron otros 75 proyectos, pero esta vez que contenían la mirada y la preocupación de la comunidad local.

El desarrollo de este plan ajustado, que contenía las propuestas hechas por la comunidad local, no estuvo exento de conflictos y a poco más de 1 año de su implementación, nuevamente surge “el conflicto de la implementación” del plan. Quizás la principal detonante de esta nueva situación fue la tensión que provocaba la configuración emergente de un modelo de gestión territorial que sustenta la oferta pública en la demanda territorial, con la tradicional actuación aislada y sectorializada de los diferentes

organismos públicos que estaban formando parte de esta iniciativa. El problema en esta ocasión fue la lentitud en la implementación de los proyectos y la descoordinación que mostraban los distintos sectores involucrados en este novedoso ejercicio de gestión. Fue así como a consecuencia de esta nueva movilización y articulación de actores locales, respaldada por alcaldes y parlamentarios, el ministerio del interior decidió asumir el rol de coordinador en terreno de los diferentes servicios públicos involucrados. Para ello asignó un funcionario público de rango medio para que asumiera dicha función. Desde esa fecha y hasta hoy se nota un avance más regular y decidido en materia de gestión del plan Chiloé, observándose sólo sugerencias al ritmo y avance del proceso, intensificadas por la variable de elecciones que se han suscitado durante los años 2008 (alcaldes y concejales) y 2009 (presidenciales y parlamentarias).

V.1.2. Principales etapas o fases del proyecto/iniciativa/conflicto, de acuerdo a sus actores

En el plan Chiloé se pueden distinguir 4 etapas, las que están íntimamente relacionadas con algunos conflictos claves que han gatillado un cambio en la forma de gestión del mismo plan. Aspecto que finalmente se configura como un modelo de descentralización que concentra en la demanda territorial el principal insumo para ofrecer políticas públicas descentralizadas a un territorio.

En la etapa que podemos denominar “*Etapa 0: Proyecto del puente sobre el canal de Chacao es declarado desierto*”, se observa el origen de la iniciativa global. En esta instancia confluyen una serie de actores locales de naturaleza política, social, y empresarial, en defensa de un proyecto que consideraban necesario para promover el desarrollo turístico, social y económico de la provincia de Chiloé. En esta etapa los actores relevantes fueron básicamente empresarios (defendiendo sus intereses particulares) actores políticos (alcaldes, diputados y ministros) y sociedad civil (diferentes movimientos sociales de Ancud y Castro). Como consecuencia de la no adjudicación de la licitación del puente, se ofrece este plan compensatorio basado en poner la demanda territorial como fuente de decisión y diseño de política pública sectorial, y basado en la articulación de actores locales y actores públicos en el territorio de gestión.

Etapa 1: Implementación Original del Plan. La etapa 1 de implementación se inicia con la propuesta, de algún modo centralista, de 75 proyectos originales que fueron definidos desde una perspectiva eminentemente técnica y sectorialista donde cada ministerio o sector público involucrado planteó los principales proyectos que a su juicio debían ser implementados en la provincia de Chiloé. Esta situación, reflejó la etapa germinal de esta iniciativa que aun no reconocía en la articulación de actores el principal insumo para promover los procesos de descentralización situados en la provincia de Chiloé.

Etapa 2: Conflicto de Puesta en Marcha “La burocracia puede mas”. La incorporación de 75 nuevos proyectos producto de las necesidades que los propios chilotes creían que debían ser abordadas y que no habían sido consideradas producto del predominio de la visión sectorial por sobre la visión territorial, hizo que el plan tomara un nuevo ritmo. En esta etapa se incorporó una dimensión más territorial, pero se sumó el problema de la actuación sectorial, aislada y escasamente coordinada de cada servicio involucrado, lo cual hacía duplicar esfuerzos y hacer más lenta la implementación de los diferentes proyectos que configuraban el plan. Esta situación desembocó nuevamente en un conflicto movilizado principalmente por los alcaldes, quienes hacen ver su malestar directamente a las autoridades del ejecutivo en el nivel central y regional de gobierno,

saltándose a los equipos y representantes técnicos a cargo de la iniciativa en el territorio. La situación se resolvió, designando a un representante directo del ministro del interior en la provincia de Chiloé asentado en la gobernación provincial el cual desde el año 2007, es el encargado de coordinar a los diferentes servicios públicos sectoriales involucrados en la ejecución del plan, de tal forma que se superen los problemas de aislamiento en la gestión y descoordinación en la implementación del plan. Además entre otras medidas se formalizó un espacio de relación con los alcaldes junto a los equipos técnicos, para que ellos puedan ir monitoreando el estado de avance del plan.

Etapa 3: Plan en marcha (Ministerio en terreno). Con la formalización de esta medida el plan hoy se encuentra en una etapa de implementación de las medidas comprometidas, se sigue trabajando en materia de las dimensiones involucradas. La llegada de la Coordinación del PLAN, se tomó como una medida que considerara el sentimiento de los chilotes al darse cuenta que los organismos encargados del PLAN (con predominio del MOP) tenían problemas derivados de su cultura centralista para bajar su propuesta hacia los territorios. Lo que se requería profundizar en ese entonces era un proceso de acercamiento con la sociedad civil, de manera particular en los momentos de inicio de OBRAS, escuchando e integrando las opiniones de los ciudadanos, de tal manera que se avanzara en una metodología que permitiera incorporar más activamente a la sociedad civil, ya que hasta esa fecha era el actor que se configuraba de manera más reactiva frente a este nuevo plan. En esta última etapa, este comité técnico político es el organismo encargado de hacer el seguimiento y evaluación de los proyectos de tal manera que se van resolviendo las dificultades que a nivel territorial pueden estar frenando las iniciativas, por ejemplo, expropiaciones, tala de árboles para ensanchamiento de vías, entre otras. Los actores Locales, si bien es cierto, tienen un papel menor desde el punto de la toma de decisiones y definiciones respecto de los proyectos de manera particular, actúan en un plano más bien de carácter político (control social) resolviendo problemas que se pudieran estar generando producto de la ejecución de una obra.

En resumen se puede observar una etapa que comienza con la cancelación del plan puente (nivel central y sus opciones de desarrollo “para” los territorios. Posteriormente se origina el Primer Plan, que representa la decisión de “compensar” al territorio. Finalmente está el Plan “corregido” con pertinencia territorial, donde los actores territoriales incorporan también sus demandas “desde” el territorio.

VI. Evolución del mapa de actores: quienes entran y salen en cada fase y por qué

Etapa 0: Proyecto del puente sobre el canal de Chacao declarado desierto
Actores: Empresarios; Diputados, Alcaldes, Sociedad Civil. El ingreso de estos actores estuvo determinado por los intereses en juego, y la falta a la palabra empeñada por parte de las autoridades centrales. Esta situación de carácter político, detona que confluyeran actores de diferente naturaleza en función de una demanda por resolver los problemas históricos de la provincia de Chiloé. Al tomar ese giro, principalmente los actores empresariales (especialmente los que veían alterados sus intereses económicos por la no construcción del puente) salen del proceso de demanda y reducen la articulación a actores territoriales de naturaleza política y de la sociedad civil no empresarial.

Etapa 1: Implementación Original del Plan. En esta etapa la burocracia sectorial y multinivel (intendente ministerios, gobernación) asumen una participación activa y

protagónica especialmente en la definición de los proyectos. Por su parte los actores sociales y políticos, se relevan a un segundo plano de observadores del proceso. En esta etapa no se observa la participación del sector empresarial. A poco andar del proceso, liderado por actores esencialmente burocráticos (representantes de los 7 sectores públicos involucrados en las dimensiones del plan), se produce el ingreso de los actores políticos y de la sociedad civil quienes demandaban mayor aceleración y coordinación de los servicios y ministerios involucrados. Esta situación da origen a un etapa de dialogo y rearticulación de actores para ajustar el plan Chiloé.

Etapa 2: Conflicto de Puesta en Marcha “La burocracia puede mas”

La excesiva lentitud y descoordinación de los actores burocráticos involucrados hizo que entraran con mayor fuerza y protagonismo los actores territoriales locales los que lograron que se reconociera la necesidad de establecer un mecanismo que asegurara eficiencia y coordinación en terreno. Fue así como se decidió que la articulación de actores no sea un proceso conyuntural sino que por el contrario sea asumido como un proceso permanente y con presencia física en el territorio, de tal forma que se asegurara que el control social sobre el proceso tenga una contraparte visible que vaya dando cuenta de los avances y retrocesos del plan. Así, esta breve etapa da lugar a la etapa final y en la que se encuentra actualmente dicha iniciativa. Básicamente esta corrección del modelo implementación es producto de la exposición inicial y su desarrollo que ha tenido. La forma que le dio origen, en si misma se constituye en un tema excepcional, el desarrollo y modificación se transforma en un tema excepcional. En este sentido se puede apreciar que la flexibilidad de la burocracia se logra cuando se actúa en función de no cometer más errores de los que originaron esta forma distinta o nueva de trabajar en un territorio.

Etapa 3: Plan en marcha (Ministerio en terreno)

La definitiva inserción formal de los actores políticos y sociales en la implementación del plan, producto de la apropiación territorial que tienen sobre él, junto a los responsables técnicos de la iniciativa en una mesa creada para tal efecto, provocó el ajuste necesario para que el plan se encuentre en una etapa de relativa estabilidad y sometida únicamente a los ritmos de la decisión e implementación de los proyectos. El ajuste implicó que los actores involucrados reconozcan que el diseño e implementación del plan está supeditado por una adecuada coordinación de los actores territoriales.

VII Modificaciones en los roles de cada actor en la experiencia

Respecto a la modificación de los roles que se observan en la configuración *horizontal*, de la red (actores políticos, coordinador de la mesa técnica y sociedad civil) han pasado por la etapa de la actuación aislada y reactiva hasta llegar a la actuación conjunta y articulada como una forma de hacer frente a la tradicional práctica de la gestión burocrática estatal (sectorialista y poco coordinada territorialmente). Este rol ha implicado superar las características de un sector público que actúa desde la autosuficiencia sin necesidad aparente de interactuar con otras esferas sociales o territoriales. Por ello, de acuerdo con la ampliación de las agendas locales que se aprecia en esta experiencia y la generación de un entorno caracterizado por lo incierto y la incertidumbre en la primera etapa del plan se genera la entrada en escena de múltiples grupos de presión, el desarrollo de nuevos conocimientos fortalece la capacidad de incidencia de grupos de actores políticos y comunidades con conocimiento de su territorio y las redes de movimientos políticos y sociales comienzan a irrumpir con fuerza en la esfera de un virtual “gobierno territorial o gobierno en terreno” para la elaboración de políticas públicas desde abajo. Las roles y redes horizontales de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos

conflictivas o consensuales y con distribuciones más o menos asimétricas de poder se transforman en los nuevos espacios de regulación social de gobernanza de proximidad en el territorio de Chiloé.

Más allá de las características de interdependencia y multipolaridad, las redes horizontales de gobernanza de proximidad que se observan en Chiloé han variado de acuerdo a 4 dimensiones. La primera de ellas se refiere a su configuración básica es decir al número de actores que la conforman y la intensidad de sus interacciones (etapa 0,1 y 2), la segunda se refiere a las relaciones internas de poder, especialmente referido al poder con que cuenta cada actor al interior de la red y los recursos con los que cuenta al interior de ella para alcanzar sus objetivos o incidir sobre el logro de un objetivo (recursos físicos, económicos, políticos o intelectuales). La tercera dimensión se asocia con la distribución de los intereses en juego así como la presencia de actitudes más o menos inclinadas a soluciones negociadas. Finalmente se encuentra la dimensión de la relación de la red con el entorno inmediato, básicamente producto de la exposición mediática que implica el cumplimiento de este plan.

En cuanto a la modificación de los roles de los actores burocráticos involucrados en el plan (ministerios, gobierno regional y gobernación), se puede señalar que se ha avanzado desde una relación vertical (de arriba hacia abajo) a una relación de incidencia multinivel de abajo arriba y arriba hacia abajo, para abordar políticas públicas territoriales. En la última etapa del plan se ha visto con mayor intensidad este rol, ya que la *configuración multinivel de las redes*, ha provocado que se insertan también en relaciones que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales de gobierno. Esto refleja un nuevo escenario para entender las formas tradicionales de relaciones intergubernamentales se configura como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles territoriales de gobierno definiciones de problemas y de políticas sobre agendas de temáticas amplias, focalizadas territorialmente. En este caso el polo de proximidad se ha expresado en la capacidad de los municipios de liderar, es decir de dotar de orientación estratégica las convergencias entre estos niveles de gobierno. La articulación de una red de multinivel es una cuestión de carácter político, ya que ha sido la deliberación, la negociación y el aprendizaje lo que va conformando ciertas pautas y por lo tanto consolidando redes local/global con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas y territoriales.

VIII. ANEXOS

Anexo Nº 1 Proyecto Puente Bicentenario



Mapa del proyecto del Puente Bicentenario.

En rojo, trazado actual de la Carretera Panamericana y en naranja, trazado nuevo de la carretera y puente.

Puente Bicentenario (también conocido como **Puente del Chacao**), proyecto de construcción de un puente que une la Isla Grande de Chiloé con el territorio continental, en la X Región de Los Lagos, Chile. Este puente colgante sería construido como forma de conmemorar el bicentenario del país, con un largo total de 2.635 m y de haberse construido se hubiese convertido en uno de los más largos en su tipo en América del Sur.

Aún cuando el proyecto ya estaba licitado, el entonces ministro de Obras Públicas, Eduardo Bitrán, declaró que el presupuesto que la concesionaria encargada dio para la construcción de este puente (US\$ 930.000.000) no alcanzaba a cubrirse con las estimaciones del Gobierno (US\$ 607.000.000), por lo que fue totalmente descartado. Posteriormente se conocería que el costo real solo bordeaba los US\$ 670.000.000.

Proyecto

La idea de la construcción de un puente que uniera las localidades de Pargua, en la provincia de Llanquihue, con Chacao, en la isla de Chiloé, se originó en 1972 pero solamente en los años 1990 resurgiría durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Su sucesor, Ricardo Lagos, sería uno de los más entusiastas en la construcción de esta obra que fue incluida como uno de los proyectos para la celebración del Bicentenario de Chile que, tal como se difundió con insistencia se convertiría en el puente más largo de su tipo en Sudamérica y, contando su extensión completa, en el tercero del mundo en su tipo

El viaje que actualmente se demora más de media hora en ferry y que depende del estado meteorológico, se vería reducido a un viaje en el puente de tan sólo 3 minutos a más de 100 kilómetros por hora. Para financiar la obra se tenía presupuestado el cobro de peaje a una tarifa de \$7.500, valor semejante o hasta menor al que actualmente cobran los transbordadores.

Críticas

La construcción del Puente generó diversas críticas. Por un lado, algunos ingenieros, pusieron en tela de juicio el modelo de puente utilizado, pues hasta último momento no era seguro que la Roca Remolino, ubicada en el medio del canal, pudiese soportar el peso de la torre central. Por otro, existió gran crítica por parte de miembros de la comunidad chilota que creen que esta obra facilitará el deterioro del ambiente y puede afectar la cultura propia de la isla. En contra de esta crítica se ha argumentado que la construcción del puente permitía una mejor calidad de vida para los chilotes, porque podrán llegar más rápido a la capital regional, Puerto Montt, para tratar enfermedades que en los hospitales del Archipiélago son difíciles de solucionar a causa de la escasez de médicos y de equipos. Los detractores del proyecto argumentan que esto último no es una ventaja, sino una demostración de que las autoridades centrales no tienen intenciones de mejorar sustancialmente las instalaciones médicas del Archipiélago.

Cancelación del proyecto

Al asumir el gobierno de Michelle Bachelet a comienzos de 2006, el ministro de Obras Públicas, Eduardo Bitrán, se declaró contrario a la construcción de la obra generando molestia en los políticos que representan al territorio insular. El proyecto del puente fue revisado y el costo fue estimado finalmente en US\$ 930.000.000, superando los US\$ 605.000.000 establecidos por el gobierno chileno como monto máximo a cubrir por lo que Bitrán decidió suspender la construcción de la obra y entregar a las empresas involucradas una indemnización de 2 millones de dólares. El alza de los costos se debería al aumento en el valor del acero en más de un 128% y al desplazamiento del suelo marino que obligaría a ubicar el pilar en otro lugar ampliando el tramo principal del puente a los 1.200 metros

El anuncio provocó fuerte molestia en parte importante de la población Chiloé. Diversas manifestaciones se realizaron en las principales urbes de la ciudad e incluso el alcalde de Castro enarboló una bandera española acusando un total abandono del gobierno de Santiago desde que los españoles fueron derrotados y Chile se anexó las islas en 1826. El diputado DC de la zona, Gabriel Ascencio, renunció a la presidencia de su bancada como protesta por el anuncio mientras la presidenta de la colectividad dijo que **"para Chiloé la suspensión del Puente de Chacao es matar una esperanza"**.

En los días posteriores al anuncio, se realizaron protestas pacíficas como forma de reclamar el puente, incluyendo el aislamiento total de la isla por un día. En tanto, el ministro Bitrán presentó a la Presidenta Bachelet una serie de medidas para mejorar la infraestructura de la isla. El día 9 de agosto de 2006, los alcaldes del archipiélago se reunieron con el ministro del Interior Belisario Velasco para expresarle la necesidad de la construcción de puente. Sin embargo, el ministro mantuvo la decisión del gobierno de no construir el puente.

Días después, se anunciaron las medidas presentadas por Bitrán a la mandataria, entre las que se encontraban un mejoramiento del aeropuerto y el hospital de Castro y de los servicios de transbordadores entre islas, la construcción de carreteras de doble vía entre Chacao y Quellón, entre otras.

Posteriormente, a pesar de las medidas anunciadas, la polémica sobre la cancelación del puente se reavivó al conocerse que el ministerio de Obras Públicas y por lo tanto Bitrán sabía que el presupuesto de la concesionaria era sobredimensionado y no era el costo real. Presentando un costo no superior a US\$ 500.000.000, con un costo financiero total de solo US\$ 670.000.000; una cifra inferior a los US\$ 930.000.000 estimados por la concesionaria, y que finalmente obligó a desechar la obra. Esto trajo como consecuencia que muchas personas, entre ellos alcaldes de Chiloé, hayan indicado que la decisión de Bitrán habría sido una decisión arbitraria y autoritaria, ya que conocía esta información; y por lo tanto se mintió al no indicar la existencia de esta información al momento de cancelar el proyecto, además de indicarse que se habría manipulado los verdaderos valores de rentabilidad del viaducto.

Estos hechos harían que el diputado por Chiloé, Gabriel Ascencio, realizara una recolección de firmas para interpelar, en la Cámara de Diputados, al Ministro de Obras Públicas.

Anexo Nº 2 Principales Componentes del Plan Chiloé

a) Conectividad Marítima, Portuaria y Aeroportuaria

En este caso se pretende generar un mejoramiento de las condiciones de los habitantes en términos de disminución de tiempos de viaje, como igualmente generando una oferta de mayor seguridad en las vías de traslado de un punto a otro al interior del territorio.

b) Dotación de Infraestructura de Servicios Básicos.

Aquí se intenta generar una oferta de instalación de Agua Potable Rural y Electrificación, focalizada a los sectores rurales que presentan mayores dificultades de integración al mundo continental.

Un Resumen de este PLAN es el siguiente:

Conectividad Marítima

- ✓ Servicio Traslado Canal de Chacao
- ✓ 4 Terminales Portuarias
- ✓ 28 Rampas Menores y un Molo de Abrigo en Achao

Conectividad Vial

- ✓ Mejoramiento Integral Ruta 5 y By Pass de Castro
- ✓ Puente Dalcahue
- ✓ Pavimentación Ruta Costera
- ✓ 230 kilómetros de caminos básicos
- ✓ By Pass Chonchi
- ✓ Ruta Teupa – Santa María

- ✓ Ruta Longitudinal - Oqueldán – Chaiguao

Conectividad Aeroportuaria

- ✓ Mejoramiento de Aeródromo de Quellón
- ✓ Construcción Nuevo Aeródromo de Chiloé

Agua Potable Rural

- ✓ 24 Sistemas de APR

Arquitectura

- ✓ Puesta en Valor Fuertes de Chaicura y Balcacura
- ✓ Habilitación de Costanera y entornos patrimoniales de Achao.

Caso 5: El conflicto por polimetales en Arica. Movilización social, desarticulación local e intervención centralizada.

Autor: Evelyn Arrigada O. Antropóloga, Magister en Ciencias Sociales Universidad de Chile.

Región: Arica – Parinacota

I. Introducción

La iniciativa se desarrolla en un las poblaciones Cerro Chuño y Los Industriales, poblaciones ubicadas en la zona nororiente de la ciudad de Arica. Se trata de poblaciones construidas por el Servicio de Vivienda y Urbanismo, entre los años 1989 y 1995, compuestas por viviendas básicas, prebásicas y progresivas (Martinic, 2000). Tales viviendas fueron construidas sobre terrenos que estaban fuera del plano regulador, en un sector alto con pendiente y suelos de alto contenido salino, área que correspondía a antiguos basureros municipales (Salgado, 2005). Hacia el occidente del sector, en el plano, se ubicaba un área industrial con diversas actividades, entre las que destacaba un gran terreno en el que se acopiaban residuos de minerales de una conocida empresa minera local (Ibíd.).

Desde el punto de vista socioeconómico la población del sector bordea las 12.000 personas y corresponde al segmento medio-pobre y pobre. En el sector existen problemas de marginalidad vinculados al desempleo y al tráfico y consumo de drogas.

En la segunda mitad de los años '90, los habitantes de estas poblaciones comienzan a visualizar los problemas de contaminación que los aquejan, especialmente la potencial peligrosidad de los desechos metálicos aledaños. Con la ayuda de la ONG Servicio de Paz y Justicia¹⁷ (SERPAJ), inician un trabajo que combina la investigación con la implementación de estrategias de acción social y política para encontrar una solución al problema. A partir de entonces se inicia un largo y complejo proceso de movilización, donde intervienen una multiplicidad de actores desde las esferas locales hasta las internacionales.

II. Aspectos generales de las experiencias relevantes del caso

La experiencia se gesta el año 1997, a partir de la elaboración de un trabajo conjunto entre la Junta de Vecinos N° 69 de Villa Los Laureles de Cerro Chuño y el SERPAJ para la resolución no violenta de conflictos ambientales. Inicialmente el trabajo se centra en los microvertederos de basura, sin embargo la presencia de diversos problemas ambientales conduce a la elaboración de un Plan Vecinal, donde se diagnostican y priorizan tales problemas. Se establece que la presencia de desechos metálicos posiblemente tóxicos en el llamado sitio F, aledaño al conjunto poblacional de Cerro Chuño, es el principal problema de contaminación a enfrentar por la acción de los vecinos¹⁸.

¹⁷ El Servicio de Paz y Justicia, SERPAJ, es una ONG relativa al tema de los derechos humanos, presente en varios países de Europa y en América Latina, que busca la resolución de conflicto a través de la no violencia activa. (Entrevista Bernardita Araya, profesional de la ONG SERPAJ. 23 de octubre de 2009).

¹⁸ Entrevista Bernardita Araya, profesional de la ONG SERPAJ. 23 de octubre de 2009.

A partir de entonces la iniciativa se propuso: a) disminuir la contaminación de plomo y arsénico¹⁹ que sufre parte de la población de Arica y; b) asumir los derechos que otorga la ley de medioambiente, utilizando garantías en beneficio de la población y así lograr reparación, indemnización, saneamiento ambiental y mejoramiento general de la calidad de vida (Salgado, 2005).

Se trata de una experiencia de carácter comunal, sin embargo, en su posterior desarrollo trasciende las esferas locales y tiene un alcance regional, nacional e incluso internacional.

A través de su desarrollo, numerosos actores han sido partícipes del denominado “conflicto del plomo”²⁰. A partir de las dimensiones del estudio, se pueden distinguir tres tipos de actores:

- a) Actores de la sociedad civil.
- b) Actores institucionales.
- c) Actores políticos.

En el ámbito de la sociedad civil los principales actores son los pobladores y las variadas organizaciones a través de las cuales se han agrupado, tanto a nivel territorial (juntas de vecinos de las poblaciones de Cerro Chuño y los Industriales) como las entidades funcionales que se han creado. Entre éstas destacan la Asociación de Defensa del Medio Ambiente (ADEMA) y el Comité Iniciativa Arica - Parinacota Sustentable (CIAPS). A partir del año 2007, surgen además las agrupaciones de demandantes y dos organizaciones no gubernamentales: la Asociación de Familias Contaminadas con plomo (AFCONTA) y la Corporación de Familias afectadas por Polimetales (CORFAP). En una participación muy destacada también se encuentran la ONG SERPAJ y la Corporación Norte Grande. Otras instituciones que han prestado colaboración en la iniciativa son la Universidad de Tarapacá, la Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA) y TERRAM. Como causante del problema cabe relevar el rol de la empresa privada, específicamente PROMEL (en Chile) y Boliden Metal (en Suecia).

A nivel institucional, el actor más destacado ha sido la Municipalidad de Arica. A nivel provincial, la Gobernación Provincial. En el ámbito regional, la Intendencia Regional²¹, el Servicio de Salud de Arica (SSA), el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), la COREMA y las SEREMIS de Salud, Vivienda y Educación. En tanto, a escala nacional destacan la CONAMA, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Vivienda.

Por último, a nivel político, han desempeñado papeles relevantes Iván Paredes (PS) – como alcalde²² y luego como diputado²³ –, el ex alcalde Carlos Valcarce²⁴ (RN), la Bancada Verde y los integrantes de la Comisión Investigadora de la Cámara de

¹⁹ Las diversas muestras tomadas en estos sectores arrojan la presencia de otros metales, tales como mercurio, boro, cadmio, etc. No obstante, el problema se ha centrado en los dos señalados.

²⁰ Más adelante se detallarán las fases del conflicto y los actores protagónicos en cada una de ellas.

²¹ Inicialmente trabajan con la Intendencia de la Región de Tarapacá. Más tarde, cuando se crea la Región de Arica-Parinacota en el año 2007, se desarrolla el trabajo con la Intendencia Correspondiente.

²² Alcalde de Arica entre los años 1996 y 2000.

²³ Iván Paredes fue Diputado en el período 2002-2006 y fue reelecto para el período 2006 – 2010

²⁴ Alcalde de Arica entre los años 2001 y 2004. Fue reelecto para el período posterior, pero tuvo que dejar el cargo en el año 2007 ya que fue enjuiciado por corrupción.

Diputados, los parlamentarios Salvador Urrutia²⁵ (ex Diputado y actual candidato a Senador por la primera circunscripción, Jaime Orpis²⁶ (actual Senador UDI por la primera circunscripción y candidato a la reelección), Ximena Valcarce²⁷ (Diputada RN, actualmente candidata a la reelección) y Fulvio Rossi (actual Diputado²⁸ y candidato a Senador por la primera circunscripción).

Actualmente la iniciativa cuenta con los recursos humanos correspondientes a los dirigentes vecinales que participan en las diferentes instancias organizativas que se han creado en torno a la problemática del plomo. Cabe recordar que, en sus inicios, la iniciativa contó con importantes aportes financieros, provenientes de fondos internacionales y recursos públicos, a través de los cuales se pudo llevar a cabo el trabajo de educación ambiental y la elaboración del Plan Vecinal²⁹. Hoy, en cambio, la magnitud de los recursos económicos que se consiguen es menor. Algunos dirigentes postulan a proyectos para financiar sus actividades o bien consiguen recursos específicos para financiar sus acciones tales como el traslado de dirigentes a Santiago o Valparaíso, principalmente para sostener reuniones con autoridades y parlamentarios. También realizan gestiones para llevar a personas afectadas a centros clínicos a Santiago. Estos recursos los obtienen de manera directa de algunas autoridades de la zona³⁰. Por último, cabe destacar el aporte de ONGs como SERPAJ y Corporación Norte Grande, en términos de asesoría profesional y entrega de información.

La iniciativa ha ido alcanzando distintos logros y ha generando un impacto progresivo en las políticas públicas, principalmente en el tema medioambiental, desde lo local hasta lo nacional. A continuación se sintetizan algunos de los principales resultados obtenidos desde sus inicios hasta nuestros días:

- Empoderamiento de actores de la sociedad civil, principalmente organizaciones de pobladores, a través de la educación ambiental la recopilación de información sobre contaminación por metales, la movilización no violenta y el diálogo con las autoridades.
- Visibilización nacional – e incluso internacional – del problema, a través de una constante presencia en los medios de comunicación y el establecimiento de vínculos estratégicos con autoridades políticas locales, regionales y nacionales. A partir de esto se fue generando una amplia adhesión ciudadana frente a las demandas de los pobladores.
- Implementación de Oficina de Comunal del Medioambiente, en la Municipalidad de Arica (Martinic, 2000; Salgado, 2005).
- Incorporación de evaluación de impacto ambiental en las operaciones de SERVIU, para la construcción de futuros conjuntos habitacionales (Salgado, 2005).
- Traslado de los residuos tóxicos a un sitio más alejado de las poblaciones.

²⁵ Salvador Urrutia fue Diputado por el Distrito N° 1 en los períodos 1994 – 1998 y 1998- 2002.

²⁶ Senador por el período 2002-2010.

²⁷ Diputada por el período 2006- 2010.

²⁸ Diputado por el Distrito N° 2 entre los años 2002-2006 y 2006 – 2010.

²⁹ Ver punto III.

³⁰ El municipio, la intendencia y algunos parlamentarios han aportado recursos para trasladar gente, ya sea para las reuniones o por problemas de salud.

- Diagnósticos y atención de salud a parte de la población afectada³¹.
- Implementación de una Unidad de Toxicología en el Servicio de Salud de Arica (Salgado, 2005).
- Mejoramiento urbano, a través de saneamiento de los terrenos, la pavimentación de calles, la construcción y mejoramiento de sedes sociales (Salgado, 2004).
- Creación de una Comisión Investigadora en la Cámara de Diputados el año 2003 para indagar en el tema de la contaminación.
- Fallo de la Corte Suprema, el año 2007, a través del cual se reconoce el daño ocasionado por la contaminación y ordena al Fisco a pagar una indemnización millonaria a más de 300 personas afectadas.
- Generación de un programa de intervención integral, gestionada de forma directa desde el gobierno central, que busca dar una solución definitiva a los problemas generados por la contaminación. A la fecha se espera que el cumplimiento de las medidas señaladas en el programa queden garantizadas por ley, cuyo proyecto fue ingresado al parlamento en noviembre de 2009.

Entre las principales fortalezas de la iniciativa se encuentran: a) el empoderamiento de los actores de la sociedad civil, principalmente de los dirigentes poblacionales; b) la creación de organizaciones funcionales para impulsar la movilización de las demandas; c) la construcción de vínculos estratégicos, tanto con otros actores de la sociedad civil como con actores políticos; d) la exigencia del respeto de derechos y reparación por el daño causado, a través de distintas demandas de carácter judicial.

A pesar de lo anterior, también es posible apreciar algunas debilidades, principalmente en términos de la capacidad de organización como son: a) la escasa capacidad de vinculación entre las organizaciones sociales de base, lo que se traduce en una variedad de organizaciones, de diversos tipos, que no han logrado unificar sus demandas y plantearse frente a las autoridades como un solo movimiento y; b) la poca durabilidad de los vínculos establecidos con otros actores sociales y políticos, a excepción del caso de los antiguos dirigentes de Villa Los Laureles tanto con SERPAJ y la Corporación Norte Grande como con el actual diputado Iván Paredes.

Por su parte, han existido amenazas permanentes que han incidido en la manera en que se ha conducido la problemática, como son: a) la instrumentalización política del conflicto, en el sentido del establecimiento de vínculos ocasionales con agentes políticos, especialmente en tiempos de campaña electoral, lo cual acrecienta las divisiones en los grupos de base³² y; b) la tendencia a la particularización de las demandas, que provoca desarticulación y discontinuidad en el movimiento, además de interlocuciones parcializadas con las autoridades.

³¹ Como señala Salgado (2005), este logro había sido sólo de carácter parcial. Se espera que con la implementación del “plan maestro” exista una mejor cobertura en este tema.

³² Aquí no se puede hablar directamente de vínculos clientelares, por cuanto: a) los vínculos entre candidatos y dirigentes, no son de carácter permanente – con excepción, tal vez, del vínculo entre Lombardo Molina e Iván Paredes; b) algunos dirigentes solicitan recursos a varios candidatos, de diferentes partidos y coaliciones y; c) no ha sido posible comprobar que los favores y recursos entregados a determinados dirigentes tengan la obligatoriedad de ser retribuidos con apoyo electoral.

Finalmente, entre las oportunidades están: a) la posibilidad de apoyar a otros sectores de la ciudad y del país en relación con la contaminación por presencia de metales tóxicos – un problema que afecta a varios lugares, especialmente en la zona norte – y; b) la extensión de las capacidades instaladas en la parte activa de la sociedad civil para enfrentar otros temas medioambientales de la zona.

III. Análisis del Proceso.

III.1. Origen del conflicto.

El llamado “conflicto del plomo” en Arica detona con fuerza hacia fines de los años '90, época en las que se logra constatar la existencia de contaminación por polimetales en las poblaciones de los sectores Los Industriales y Cerro Chuño. Estos conjuntos habitacionales, compuestos por viviendas construidas por SERVIU entre 1989 y 1995, fueron edificados bajo condiciones irregulares³³ en terrenos aledaños a diversas fuentes de contaminación³⁴, entre las cuales se encontraba un montículo con cerca de 20.000 toneladas de desechos metálicos altamente nocivos para la salud. Estos desechos fueron ingresados a Arica entre 1984 y 1989 por la empresa PROMEL, quien los importa desde Suecia (desechos de la empresa sueca-canadiense Boliden Metal) bajo el caratulado de “barros con contenidos metálicos”, los cuales serían reciclados para obtener oro y plata³⁵. A pesar de que algunos pobladores tenían ciertas sospechas respecto de los desechos, no había certeza sobre su contenido y, menos aún, sobre sus consecuencias para la salud humana.

Las inquietudes relativas al tema se hicieron manifiestas durante el desarrollo de un proyecto – financiado por el Fondo de las Américas (FDLA) y otras fuentes³⁶– SERPAJ venía llevando a cabo en el sector de Cerro Chuño con la Junta de Vecinos de Villa Los Laureles, entre los años 1996 y 1997. El proyecto apuntaba a capacitar a los vecinos en la metodología de resolución de conflictos ambientales y reciclaje de desechos orgánicos (Martinic, 2000). Durante el diagnóstico de la problemática ambiental, los vecinos fueron planteando sus sospechas frente al cerro de materiales y al polvillo que de ahí emanaba. En los años siguientes (1998-1999) SERPAJ realizó otro proyecto financiado en gran medida por el FDLA denominado “Resolución de conflictos medioambientales por causa del tráfico de desechos tóxicos en la Provincia de Arica y Parinacota”, para fortalecer las acciones de apoyo a las organizaciones de base en el diagnóstico y priorización de problemas ambientales locales. Como resultado del proyecto se elaboró un documento denominado “Plan Vecinal de Mejoramiento del Medio Ambiente Poblacional”, el cual detectó ocho problemas ambientales en el sector. De los ocho focos detectados, la contaminación por desechos metálicos fue la que concitó mayor atención por parte de los actores, lo que motivó el inicio de diferentes gestiones para identificar el contenido de los desechos y sus consecuencias para la salud. SERPAJ solicita el apoyo de especialistas de la Universidad de Tarapacá, quienes analizan los residuos y concluyen la presencia de altos niveles de plomo, arsénico, cadmio, mercurio y cobre, entre otros metales.

³³ Las casas se construyen arriba de un basural, en un sector industrial, fuera del radio urbano, sin permiso municipal, sin saneamiento y sin fiscalización del Departamento de Obras del municipio (Programa Contacto, Agosto de 2009).

³⁴ En los sectores aledaños se encuentra el Vertedero Municipal y algunas industrias que producen ácido sulfúrico y secadora de pescados, un oleoducto perteneciente a la empresa de petróleos estatales de Bolivia, además de micro vertederos de basura (Martinic, 2000).

³⁵ Entre los distintos metales que contenían los desechos, la proporción de Arsénico era 17,5 % (su principal contenido) y 4,5% de plomo. (Programa Contacto, agosto de 2009).

³⁶ Ver Martinic (2000).

Una vez que se confirma la peligrosidad de los desechos, los pobladores inician una serie de movilizaciones apelando a las autoridades para que realicen el traslado de los materiales y la limpieza del sector. Se forma la organización ADEMA, que agrupa a más de 300 pobladores de las zonas afectadas, la que – apoyada por SERPAJ – organiza las movilizaciones y establece contacto con diversas instituciones involucradas en el conflicto.

Los desechos son trasladados del lugar en el año 1998, sin embargo muchos pobladores usaron el material para rellenar sus patios y los entornos de sus viviendas. Asimismo, la cercanía y el mal manejo de los desechos –trasladados a muy pocos metros de las poblaciones y sin protección adecuada– así como la cercanía de otros terrenos contaminados³⁷, seguían afectando a los pobladores, particularmente de jóvenes y niños que manifestaban cada vez más problemas graves de salud. Así, el problema lejos de solucionarse se perpetuaba en el tiempo. Mientras aumentaba la inquietud de los pobladores y surgían distintas agrupaciones de afectados, las autoridades restaban importancia al tema señalando que la contaminación ya no existía.

El conflicto revive a mediados del año 2009 tras la emisión del programa televisivo Contacto (Canal 13)³⁸, que puso en evidencia no sólo que seguía existiendo contaminación en las poblaciones Los Industriales, Cerro Chuño y Sica Sica, sino también que muchas de las enfermedades de los pobladores presentaban no eran causadas por el plomo – como se creía – sino por el arsénico³⁹. El impacto mediático del programa genera una rápida respuesta del gobierno, quien decide abordar la problemática directamente desde el nivel central.

III.2. Las fases del conflicto.

Es posible distinguir, al menos, 4 etapas en el desarrollo del conflicto relativo a la contaminación por polimetales en Arica. Estos son:

1. Organización de la “sociedad civil”.
2. Articulación /desarticulación con actores institucionales y políticos.
3. Judicialización del conflicto.
4. Intervención del gobierno central.

Cabe señalar que la distinción entre estas etapas es analítica y no temporal, por tanto no existe una secuencia cronológica unilineal entre una y otra. A continuación se describirán de forma detallada los sucesos correspondientes a cada una de las fases de desarrollo del conflicto.

1. Organización de la sociedad civil.

³⁷ En las zonas aledañas también se encuentran terrenos que contienen relaves mineros con alto contenido de arsénico, abandonados por la empresa PROMEL. (Programa Contacto, 2009).

³⁸ Los periodistas del programa Contacto fueron ubicados por un conjunto de dirigentes que viajaron a Santiago. Inician su investigación en junio de 2008, se van a vivir al sector por cerca de seis meses, período en el cual se reúnen con un sinnúmero de afectados y toman una serie de muestras de suelo y techo que son enviadas al DICTUC (Entrevista a Miriam Aguirre, presidenta de AFCONTA, 22 de octubre de 2009).

³⁹ Si bien en las muestras tomadas tanto el año 1998 (Servicio de Salud de Arica y Instituto de Salud Pública), como en el año 2003 (Municipalidad de Arica) y 2006 (Universidad de Tarapacá) se demuestra la alta presencia de arsénico en parte importante de las poblaciones afectadas, por parte de las autoridades de salud el tema se centra en la contaminación por plomo.

Esta primera etapa comienza con el fomento de la participación vecinal y el fortalecimiento organizativo a partir de los proyectos impulsados por SERPAJ. A través de estos proyectos, no sólo se hacen visibles los problemas ambientales en las poblaciones Industriales y Cerro Chuño, sino que también se impulsan acciones para que los pobladores demanden una solución ante las autoridades.

Durante esta fase del proceso se viven algunas tensiones que ponen en cuestión la manera de organizarse para plantear problemáticas ambientales y buscar vías de solución. En una primera etapa el trabajo de SERPAJ se hace con las organizaciones territoriales de base que existen en el sector, como son las juntas de vecinos. Sin embargo, algunos dirigentes vecinales comienzan a manifestar ciertos temores frente a las formas de movilización a través de las que se plantean las demandas, donde destacan formas de protesta no violentas (Martinic, 2000). Otros vecinos plantean serios cuestionamientos a las juntas de vecinos y su capacidad para enfrentar problemáticas nuevas y enfrentarse a las autoridades, por lo que deciden organizarse “por fuera”. Es así como surge la Asociación de Defensa del Medio Ambiente (ADEMA), una organización de tipo funcional, conformada principalmente por mujeres, madres de niños y jóvenes afectados por la exposición a los desechos metálicos (Carrasco, et. al. , 2007). Esta agrupación, sería la que encabezaría las acciones de movilización y las gestiones ante las autoridades. Más adelante, también apoyaría las demandas judiciales realizadas por los pobladores. Adicionalmente, se orientarían a la búsqueda de programas y proyectos que permitan paliar los efectos de la contaminación, pero también impulsan acciones para fomentar la toma de conciencia en los sectores menos activos de la población.

Como señalan Carrasco, et. al. (2007), otras dos organizaciones funcionan en el sector. Tal es el caso de una agrupación formada por ex dirigentes de juntas vecinales que impulsan programas para dar a conocer el conflicto en otras organizaciones vecinales. Contratan a profesionales independientes y se vinculan con otras poblaciones que sufren problemas de contaminación. Por otra parte, existe un tercer grupo conformado por dirigentes de partidos políticos, principalmente del Partido Comunista y de la Concertación, que apoyarán las gestiones judiciales impulsadas por la Fiscalía del Medio Ambiente (FIMA).

Si bien el proceso genera un fuerte impulso a la asociatividad de base, cabe destacar que el grueso de la población afectada no participa en ellas. Por su parte, los desacuerdos respecto a los fines y formas de encausar la acción generan conflictos entre las organizaciones, lo que impide la articulación entre ellas y la realización de un trabajo mancomunado. Esta tendencia a la fragmentación de las organizaciones sociales será uno de los aspectos que marcará el desarrollo del conflicto hasta nuestros días.

A pesar de esto, algunas organizaciones logran apoyo de otras entidades de la sociedad civil, con lo cual la visibilidad del conflicto se va ampliando poco a poco. Se trata principalmente del caso de ADEMA, que en alianza permanente con SERPAJ, logra contactarse con una serie de instituciones, ya sea para conseguir recursos que apoyen los proyectos desarrollados⁴⁰, para recopilar información sobre contaminación ambiental y sus alcances legales, o bien para seguir acciones judiciales para paliar el daño causado.

⁴⁰ Ver Martinic (2000)

2. Articulación /desarticulación con actores institucionales y políticos

Una vez elaborado el Plan Vecinal, resultado del proyecto desarrollado en conjunto con SERPAJ, las organizaciones vecinales presentan el documento y todos los antecedentes que habían logrado recopilar ante las autoridades comunales. Las autoridades toman conocimiento de esto y comienzan a reunirse de manera periódica con los vecinos para ver cómo se realizaría el traslado de los materiales y se atendería a la gente. Como señala un dirigente de la época, esa fue una muy buen instancia para plantear sus inquietudes, algunas de las cuales encontraron buena acogida⁴¹, como fue la idea de remover los materiales, pues ya se sabía que riesgo de la población estaba dado principalmente por el tiempo de exposición a los residuos, la cercanía a ellos, la dirección de los vientos, y la edad de las personas expuestas. Los desechos son trasladados en enero de 1998⁴² al sector denominado Quebrada Encantada, lugar definido como inicialmente como transitorio, pero donde permanecen confinados hasta el día de hoy⁴³. Los propios vecinos ayudaron con el traslado de materiales, mientras los niños fueron llevados a otro lugar a realizar actividades recreacionales organizadas por el municipio.

La toma de conciencia de las autoridades municipales sobre los alcances del problema lleva a la creación de la Oficina Comunal del Medio Ambiente. Además, el propio municipio se hará parte de las acciones judiciales interpuestas por los vecinos en contra de los responsables. (Martinic, 2000).

En ese contexto, y a instancias del municipio, visitaron el lugar el Ministro de Salud de la época, Alex Figueroa; la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados; el entonces jefe del Departamento de Medio Ambiente del Colegio Médico, Juan Luis Castro, y el experto toxicológico, profesor de la Universidad de Chile y dirigente del Colegio Médico, Andrei Tchernitchi⁴⁴.

Finalmente cabe destacar que en el año 2000, el entonces Alcalde de Arica viaja a Suecia para reunirse con la Vicepresidenta del Parlamento Sueco, con el Jefe del Departamento América del Ministerio de Relaciones Exteriores y con el Director General de la Agencia Sueca de Protección Medioambiental. Las autoridades suecas lamentaron que los hechos se produjeran antes del Convenio de Basilea⁴⁵, lo que a juicio de ellos sólo permitía la búsqueda de una solución a través de una demanda civil en Chile.

En cuanto a la vinculación con los parlamentarios, el primer acercamiento se produce en el año 1997, cuando los pobladores se ponen en contacto con el entonces Diputado PPD Salvador Urrutía, para plantearles su preocupación por los olores y el contenido que emanan del cerro de desechos tóxicos acopiados en el sitio F. A través del Diputado se gestiona con el Servicio Nacional de Geología y Minas (SERNAGEOMIN) una toma de muestras del material, el cual demostró que estos contenían arsénico y zinc.

⁴¹ Entrevista a Lombardo Molina, dirigente “emblemático” Villa Los Laureles, 23 de Octubre de 2009.

⁴² “Se realizó un encapsulamiento. Para ello, se colocó una geomembrana de material inerte, de 20 a 30 centímetros. Se levantó un cierre perimetral de albañilería, con una puerta metálica de ingreso. Cada dos años, se hace un muestreo del entorno del material de cobertura. Se estableció una señalética y se efectúa una inspección periódica. Todos los análisis de muestras de suelo obtenidos hasta la fecha han proporcionado resultados dentro de las normas de referencia y sin diferencias significativas respecto de muestras patrones del entorno” (Preinforme Comisión Investigadora Cámara de Diputados, 2003)

⁴³ “En Chile los lugares transitorios son definitivos” señala al Programa Contacto una de las autoridades de salud de la época.

⁴⁴ El doctor Tchernitchi, al enterarse de la situación de las familias, a través del Colegio Médico, realizó un muestreo privado en 150 niños, que arrojó altos niveles de plomo.

⁴⁵ Establece normas destinadas a controlar a nivel internacional los movimientos transfronterizos y la eliminación de residuos peligrosos para la salud humana y el medio ambiente. Entra en vigencia a partir de 1994. Fuente: http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/l28043_es.htm

En los años siguientes recibirían algunas visitas de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, sin embargo no es hasta el año 2003 que el parlamento toma acciones más decisivas para contribuir en la solución del problema que afectaba a las poblaciones mencionadas. Ese año se crea una Comisión Especial Investigadora, en la Cámara de Diputados, la cual estuvo presidida por el Diputado Iván Paredes(PS), ex Alcalde de Arica. La Comisión fue integrada, además por los diputados Enrique Accorsi, Francisco Bayo, Patricio Cornejo, Rosa González, Antonio Leal, Pablo Lorenzini, Alejandro Navarro, Carlos Olivares, Manuel Rojas, Felipe Salaberry, Mario Varela y Carlos Vilches. Según se detalla en el Preinforme de la Comisión (2003), entre las tareas encomendadas a esta entidad se encuentran:

- a) Elaborar un informe respecto de la magnitud del impacto ambiental provocado por la contaminación por plomo y el número de personas afectadas hasta la fecha.
- b) Presentar una propuesta relativa a las medidas que el Gobierno deberá adoptar para proporcionarle tratamiento adecuado a las víctimas de la contaminación y evitar que más personas resulten contaminadas, así como, también respecto de la reparación del daño causado.
- c) Elaborar un detalle de las adquisiciones realizadas por el Estado destinadas al traslado de los acopios de plomo, con especificación de los montos involucrados y del estado actual de estos proyectos.
- d) Realizar un estudio respecto de la construcción de viviendas en zonas susceptibles de contaminación, con individualización de las autoridades gubernamentales y locales vinculadas con la toma de decisiones que la hizo efectiva.
- e) Consultar la opinión de las siguientes instituciones y organizaciones: Ministerio de Salud, CONAMA Municipalidad de Arica, Gobierno Provincial de Arica, Servicio Nacional de Aduanas, Ministerio de Relaciones Exteriores, Consejo de Defensa del Estado, Colegio Médico de Chile, SERPAJ y Juntas de Vecinos afectadas.
- f) Proponer acciones administrativas y legales que permitan que permitan avanzar en la materialización de medidas de reparación que aseguren una atención permanente a los problemas de salud que afectan a los habitantes, en particular, realizar una observación en el tiempo de sus síntomas, como, asimismo, abrir el acceso a tratamientos de rehabilitación, con medicamentos adecuados.
- g) Todas las materias anexas que la Comisión estime pertinente considerar en relación con las causas y efectos de la grave situación de contaminación descrita.

El preinforme además señala que “Si, como producto de la investigación, se llegare a la conclusión de la existencia de acciones que puedan ser susceptibles de calificarse como ‘ilícito’, se remitirán los antecedentes a los tribunales competentes y al Consejo de Defensa del Estado, si correspondiere, para que inicie las acciones a que haya lugar” (Cámara de Diputados, 2003).

Una articulación más dificultosa a nivel institucional se generó con las autoridades de salud. Si bien el Servicio de Salud de Arica⁴⁶, alertado por SERPAJ, comienza a tomar muestras en 1998, con el paso del tiempo incurrió en sucesivos errores tales como la pérdida de muestras, el ocultamiento de información e incluso la alteración de resultados de exámenes. Todo lo anterior, lejos de dar una solución definitiva al tema, incidió en la prolongación del conflicto. A continuación se sintetizan las principales acciones llevadas a cabo por el área salud respecto al reconocimiento del problema⁴⁷:

- En 1998 el Servicio de Salud de Arica inicia el "Plan de seguimiento toxicológico de habitantes del sector Cerro Chuño - Los Industriales". Se toman muestras para análisis de plomo en sangre y de arsénico en orina, según muestreo aleatorio elaborado por el Ministerio de Salud, siendo 735 el número total de habitantes muestreados. El 60% de menores presenta más de 50 microgramos de arsénico, límite aceptable a nivel internacional. Si bien también se toman exámenes de plomo - y se encuentran personas que tienen una concentración importante – su presencia es menor en relación con el arsénico. A pesar de ello, el problema de contaminación y el seguimiento en salud se hace por la contaminación por plomo.
- En 1998 el Instituto de Salud Pública toma 34 exámenes de orina a niños para medir la concentración de arsénico. La mayoría de los menores aparecen contaminados con altos niveles de arsénico. Sin embargo, al ser entregados a las familias, los resultados de los exámenes fueron alterados (se corre la coma hacia la izquierda), por lo que los pobladores creen que el nivel de arsénico en los niños muestreados no reviste gravedad (Programa Contacto, 2009).
- En el año 2000 se inicia la "Campaña de determinación de plomo en el sector Cerro Chuño – Los Industriales", a través de un trabajo conjunto entre el Servicio de Salud de Arica (regional) y el Servicio Municipal de Salud de Arica, por mandato de la entonces ministra de Salud Michelle Bachelet, la cual fue personalmente a Arica a informar de este operativo. Se practican exámenes de plomo a 5.000 niños y mujeres embarazadas. Según expresa la propia ministra a los medios, con este operativo se busca diagnosticar lo que está pasando hacer un plan de trabajo con cada niño. Según las autoridades, sólo 120 niños y 10 adultos superan los 10 microgramos de plomo por litro de sangre. Pero el Instituto de Salud Pública (ISP) sólo recibe 600 muestras de sangre. Carolina Asela – coordinadora del programa que luego se desempeña como directora del Servicio de Salud– señala al programa Contacto de Canal 13 que las muestras se extraviaron, pero que tiene la seguridad de que estaban dentro de rangos normales⁴⁸.

⁴⁶ Entidad regional dependiente del Ministerio de Salud.

⁴⁷ Las medidas adoptadas por el sector para enfrentar el problema serán detalladas en el punto IV. 2.

⁴⁸ Según señala Carolina Asela a la Contraloría Regional “ se definió, con respecto a las entregas de los resultados de las muestras que, aquellas que tuvieran confirmación del Instituto de Salud Pública se entregaría personalmente en el domicilio del afectado por un equipo especializado, lo que se cumplió en 538 casos por parte del Servicio Municipal de Salud de Arica. Respecto a las muestras cuyo resultado se encontraba en rango normal se definió la coordinación del Servicio Municipal de Salud, el que contaba con el resultado de la totalidad de las muestras, con las organizaciones vecinales para su entrega masiva en locales del sector, actividad de la cual no se informó formalmente a ese Servicio, oficiándose al referido Servicio Municipal de Salud de Arica para que detalle información de la situación actualizada en relación al tema y confirme la situación real de dichas muestras” (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).

- El año 2009 un grupo de pobladores se dirige a la Contraloría Regional de Arica, junto al Diputado Fulvio Rossi, para denunciar a las autoridades de salud por no informar y extravíar alrededor los 4.400 exámenes tomados en el año 2000 (Programa Contacto, agosto de 2009). Esta entidad realizó una investigación acuciosa, pero no estableció responsabilidades administrativas, en tanto la acción disciplinaria se encontraría prescrita (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).

En opinión de los propios dirigentes, el Servicio de Salud trató siempre de bajarle el perfil al tema señalando que ya no existía contaminación por plomo y negando la incidencia de la contaminación por arsénico⁴⁹. Por otro lado, el trato hacia los afectados muchas veces fue vejatorio, señalando que los pobladores atribuían todos sus problemas de salud al plomo⁵⁰ y que algunos de esos problemas incluso eran de higiene. De esta manera, señalaban que los pobladores sólo buscaban obtener recursos económicos del Estado.

3. Judicialización del Conflicto

La primera acción legal relativa al conflicto se produce el 6 de febrero de 1998, cuando el alcalde de la época Iván Paredes, a nombre de la Ilustre Municipalidad de Arica, interpone un recurso de protección en contra del Servicio de Salud de Arica. A este recurso se adhieren posteriormente los Diputados Juan Pablo Letelier, Arturo Longton y Alejandro Navarro⁵¹. El fallo de la Corte de Apelaciones fue exitoso, en tanto ordenó al SSA la remoción de los desechos tóxicos. Un par de años más tarde el Concejo Municipal de Arica determina interponer demanda a la empresa Boliden Metal A.B., por la contaminación de residuos tóxicos. El 15 de mayo de 2000, el Concejo Municipal determina iniciar una demanda contra Promel, como responsable de la internación ilegal de sustancias tóxicas⁵².

Del lado de los pobladores, una vez que se visibilizó la magnitud del problema ambiental, los dirigentes de las poblaciones Los Industriales y Cerro Chuño buscaron permanentes instancias para dialogar con las autoridades, buscando establecer las responsabilidades pertinentes y la búsqueda rápida de solución. Si bien lograron establecer algunas reuniones y consiguieron el apoyo de las autoridades comunales y algunos parlamentarios, se dieron cuenta de que los procesos serían muy lentos si no buscaban otras instancias de presión.

Es así que prontamente deciden recurrir a la vía legal. Don Lombardo Molina, un dirigente emblemático de los primeros años de la movilización se había capacitado sobre la Ley de Bases del Medio Ambiente, en unos cursos realizados por la naciente CONAMA. Además, a través de los proyectos desarrollados por SERPAJ, los dirigentes se habían informado sobre los derechos y deberes medioambientales, tanto a nivel nacional como internacional (Martinic, 1999). De esta manera, el año 1999, un conjunto de pobladores encabezados por don Lombardo Molina, y apoyados por la Fiscalía del medio Ambiente (FIMA) – que habían contactado a través de SERPAJ – interpusieron una demanda por daño ambiental contra la empresa PROMEL (y sus directivos) y de indemnización de perjuicios contra el

⁴⁹ Al respecto las autoridades de salud señalaron al Programa Contacto que los niveles de arsénico presentes en esas poblaciones eran similares a los que existían en toda la ciudad.

⁵⁰ Así lo expresa la Directora de Servicio de Salud de Arica al Programa Contacto, a pesar de que se sabía que el arsénico también estaba generando graves complicaciones de salud en las poblaciones afectadas.

⁵¹ Minuta Comisión Investigadora Cámara de Diputados (2003)

⁵² *Ibid.*

Servicio de Salud de Arica. La demanda caratulada como 'Demanda contra el Servicio de Salud de Arica, Promel y Otros', buscaba probar la negligencia de la autoridad sanitaria, como causal de daños a las personas y, por eso, solicita una indemnización de veinticinco millones de pesos para cada uno de los cerca de dos mil adherentes a la causa. Más tarde, el Alcalde Iván Paredes se hace parte de esta querrela⁵³.

Tras años de litigio, el año 2007 la Corte Suprema confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Arica (2005), reconociendo el daño moral y de salud de los demandantes y estableciendo que el Servicio de Salud de Arica no adoptó ninguna medida de seguridad para proteger a la población de los desechos tóxicos aledaños a sus viviendas. Así, se determinó que el Estado de Chile debía pagar una suma de ocho millones de pesos a 356 vecinos⁵⁴. Si bien algunos dirigentes consideraron un éxito la resolución de la Corte, ya que sentaba un precedente importante en materia medioambiental, lamentaron que se rebajaran los montos de indemnización, se excluyera a parte importante de los demandantes y no se reconociera el daño material⁵⁵.

El año 2008 comenzó el pago de las indemnizaciones, lo que generó divisiones entre los vecinos que recibieron el dinero y los otros demandantes que fueron excluidos de los beneficios⁵⁶. Estos últimos incluso culpaban a los dirigentes, señalando que habían sido ellos quienes los habían sacado de la demanda.

Como señala un actual dirigente, en ese momento se hicieron las protestas más grandes que se han visto en el sector de Cerro Chuño, la justicia reconoció que había un daño pero no todos los afectados fueron compensados. Todos los vecinos que no demandaron o que fueron dejados fuera en el transcurso de esa tramitación (y no se les avisó) se tomaron la Avenida Capitán Avalos e iniciaron una marcha multitudinaria⁵⁷.

A partir de ese hito se iniciaron nuevas formas de organización basadas en grupos de demandantes. Toda la gente que no fue beneficiada por la primera demanda empieza a trabajar con un segundo abogado, el cual designó a distintos representantes o delegadas en cada población. Entonces la organización tuvo características propias y funcionales a lo que el abogado determinaba. En opinión de un dirigente vecinal no es una organización de tipo común, puesto que no es comunitaria, no está al amparo de la ley, como las juntas de vecinos que deben responder por sus actos. Luego el abogado, tomando las

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Como señaló el Diario El Mercurio "En total, el fisco deberá cancelar 2.848 millones de pesos por la internación de 20.901 toneladas de desechos tóxicos, realizada en 1984 por la empresa Promel Ltda.(...) En el fallo, dictado por los ministros Ricardo Gálvez, Milton Juica, Adalis Oyarzún, Hugo Dolmestch y Héctor Carreño, se explica que los elementos tóxicos ingresaron al organismo de la población por la respiración y los vientos, provocándoles, entre otros síntomas, "caída de cabello, desmayos, vómitos, diarreas, mareos, dolor de cabeza, erupciones en la piel, problemas mentales", lo que a juicio de los jueces es un daño moral que debe ser indemnizado. Se determinó que el Servicio de Salud incumplió sus obligaciones legales, ya que tenía la responsabilidad de "proteger a la población" de la contaminación, tal como lo resolvió la Corte de Apelaciones de Arica". (El Mercurio, 31/05/2007).

⁵⁵ No se pudo comprobar el daño material puesto que no se logró probar la relación causal entre la contaminación y las enfermedades que tenían las personas. Para ello se solicitaba una serie de exámenes que los pobladores no podían costear por su cuenta y el Estado (que estaba siendo demandado) tampoco estaría dispuesto a financiar tales indagaciones. (Entrevista a L. Molina, 23 de octubre de 2009).

⁵⁶ Según señala Lombardo Molina, más de doscientas personas fueron excluidas de los beneficios de la demanda judicial por la Corte Suprema. Esta exclusión no obedecería a criterios identificables en tanto, en una misma familia (que habita en una misma casa) habría gente beneficiada y gente que no lo fue, por tanto él cree que la selección de beneficiados fue hecha sin ninguna rigurosidad (Entrevista a L. Molina, 23 de octubre de 2009).

⁵⁷ Entrevista R. Olaechea, Presidente Junta de Vecinos Villa Los Laureles, 22 de octubre de 2009.

poblaciones Industriales y Cerro Chuño, designó a dos coordinadoras por población, con la idea de formar una ONG⁵⁸. Se trata de la ONG denominada AFCONTA (Asociación de Familias Contaminadas con plomo) buscaba captar recursos para dar soluciones médicas a los problemas de las personas afectadas⁵⁹.

A partir del 2007 y hasta la fecha, las representantes de demandas, llamadas las “dirigentas del plomo” – en su mayoría mujeres – y AFCONTA se transforman en las dirigentas más visibles del conflicto, siendo protagonistas de la visibilidad pública reciente que el tema ha tenido a través de los medios de comunicación, de la interlocución con el gobierno y de las últimas movilizaciones y manifestaciones.

4. Intervención del gobierno central.

El 04 de agosto del año 2009 se emite por televisión el capítulo “Contaminados” del programa Contacto de Canal13, donde se detallan los problemas asociados a la contaminación por plomo y arsénico que viven, desde los años '90 los habitantes de las poblaciones Los Industriales, Cerro Chuño y Sica Sica. Las “dirigentas del plomo” habían advertido a las autoridades de la investigación del programa en el sector. A partir de esto, la ministra del Medio Ambiente presenta un proyecto al Consejo Regional para realizar un estudio de sobre el estado actual de la contaminación con recursos del FNDR⁶⁰. Sin embargo, el programa salió al aire antes de que se conocieran los resultados del estudio y el nivel de impacto generado en las poblaciones afectadas y en la opinión pública general motivó una rápida movilización del gobierno.

El 09 de agosto, por petición expresa de la presidenta Bachelet, los ministros Álvaro Erazo (Ministerio de Salud), Patricia Poblete (Ministerio de Vivienda) y Ana Lya Uriarte (CONAMA) se reúnen con las “14 dirigentas del plomo”. El gobierno asume el compromiso de entregar un plan de intervención integral dentro de un plazo de 30 días para resolver el problema. Posteriormente las dirigentas viajan a Santiago y gestionan un protocolo de acuerdo que contiene el compromiso del gobierno señalado anteriormente, de abordar la problemática de forma integral y con participación de los actores sociales⁶¹. La presidenta de AFCONTA, y una de las más destacadas de los “14 dirigentas del plomo” señala las razones por las cuales quisieron trabajar directamente con las autoridades centrales sin intermediación del alcalde, ni del gobernador ni del intendente:

“Acá no va a haber nadie de la región porque nosotros necesitamos que el problema lo solucionen a nivel central. Entonces de una u otra forma objetamos a todas las autoridades, pero no con el afán de que ellos no participaran, sino que con el afán de que si tantos años habíamos tenido el problema y las autoridades no habían hecho nada, tenía que quedar esto a nivel central. O sea a nosotros a los días de haber tirado el problema para allá a nosotros nos han dado otra, nos ha dado otro giro, porque nosotros subimos al columpio a la ministra, no a las autoridades locales”⁶².

Según señala Aguirre, el “saltarse” a las autoridades locales dice relación con la escasa capacidad de influencia y las pocas atribuciones que tienen éstas para dar una solución

⁵⁸ *Ibíd.*

⁵⁹ Entrevista M. Aguirre, 22 de octubre de 2009.

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Entrevista Mónica Abud, Representante Ministra Uriarte (CONAMA) en mesa interministerial del Programa Maestro. 20 de octubre de 2009.

⁶² Entrevista M. Aguirre, 22 de octubre de 2009.

integral y definitiva al problema. En una línea similar, algunos actores gubernamentales coinciden con estas apreciaciones. El Gobernador Provincial, por ejemplo, señala que durante mucho tiempo las medidas adoptadas fueron superficiales y no apuntaban a la solución definitiva del problema⁶³.

Paralelamente a las reuniones de la mesa técnica se realizan algunas reuniones de la ministra Uriarte con los/as dirigentes, en las que estos hacen una serie de planteamientos que se espera sean recogidos en la intervención. Las dirigentas viajan a Santiago a reunirse con los representantes y los técnicos, los cuales receptionan sus demandas y aclaran algunos puntos sobre lo que es posible realizar y lo que no⁶⁴. Es allí donde comienzan los desacuerdos entre los representantes centrales del gobierno y los 14 dirigentes.

Según plantea la presidenta de AFCONTA, la propuesta inicial era consensuar el plan maestro con los dirigentes, incorporando sus puntos de vista en todas las etapas del proceso. Sin embargo, la ministra nunca las habría considerado seriamente para trabajar, ya que nunca pudieron plantear directamente las inquietudes ante autoridades, porque siempre las ponían a conversar con asesores que no tenían poder de decisión ni capacidad de respuesta a sus preguntas⁶⁵. En la prensa se señaló que se había creado una mesa de trabajo entre el gobierno y los dirigentes, la que se había quebrado. No obstante, Miriam Aguirre señala que “nunca existió una mesa siquiera para golpearla”⁶⁶. Las condiciones que ellas planteaban para trabajar conjuntamente con el gobierno era estar involucradas en las mesas técnicas de trabajo para poder llevar a sus asesores en las distintas materias que involucraría la intervención (salud, vivienda, educación, etc.) En palabras de Aguirre, ellos querían una instancia así para negociar, pero no se les avisaba con tiempo para poder organizarse con sus asesores. Además, el gobierno no habría accedido a entregarles los resultados de los estudios realizados por ISP, y por AGRIQUEM (ambos base del plan maestro), y no les quisieron adelantar el plan maestro antes de anunciarlo públicamente⁶⁷. Es ahí cuando los 14 dirigentes toman la decisión de “romper la mesa de trabajo”, lo que en realidad se traducía en terminar con las conversaciones con el gobierno. Sin embargo, al otro día se produce una división entre los propios dirigentes, puesto que cuatro de los catorce seguirían trabajando con el gobierno, mientras los otros rechazarían el plan anunciado y seguirían otros cursos de acción.

El “Programa Maestro de Intervención en Zonas con Presencia de Polimetales en Arica” se da a conocer públicamente en una conferencia de prensa el día 14 de septiembre de 2009. Como primera medida, se contempla la validación de un catastro de viviendas y personas, a través de la aplicación de la Ficha de Protección Social, el cual sería aplicado por un equipo del nivel central del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). El diseño e implementación del Plan Maestro define un área de intervención, sobre la base del documento “Recomendaciones Sanitarias”, elaborado por la Subsecretaría de Salud Pública. Este habría considerado los antecedentes disponibles, la revisión de normativa internacional, el estudio solicitado en 2008 por CONAMA a AGRIQUEM, y los resultados

⁶³ Entrevista L. Gutiérrez, Gobernador Provincia de Arica. 21 de octubre de 2009.

⁶⁴ Entrevista M. Abud, 20 de octubre de 2009.

⁶⁵ Entrevista M. Aguirre, 22 de octubre de 2009.

⁶⁶ *Ibíd.*

⁶⁷ *Ibíd.*

preliminares de muestreos realizados por el ISP en 2009⁶⁸. Según estas recomendaciones sanitarias se contempla la erradicación de 1.880 viviendas que se encuentran en lugares con valores superiores al nivel de referencia adoptado de plomo y/o arsénico en suelos del Sector F⁶⁹.

En cuanto a las intervenciones sectoriales, en el área Salud se señala que “todas las personas de las zonas afectadas serán atendidas de acuerdo a criterios de priorización e identificadas con una tarjeta que los acredita como beneficiario del Programa Especial que será implementado”⁷⁰. Además, se considerarán a los alumnos de los establecimientos educacionales que se ubican en la zona afectada y todas aquellas personas que tienen el antecedente comprobado de haber vivido en la zona afectada entre las edades 0 y 6 años de vida, desde el inicio de la exposición a polimetales.

En relación con la erradicación, se anuncia que se relocalizarán las viviendas ubicadas en la zona delimitada por Salud y Medio Ambiente, beneficiando a los propietarios de viviendas ubicadas en tales sectores. Éstos, serán eximidos de los requisitos de ahorro y puntaje de Ficha de Protección Social⁷¹. Se señala que se realizará una erradicación gradual, que no puede hacerse de forma inmediata, debido a la magnitud de este desplazamiento.

Finalmente, en el área Educación, el programa contempla un plan de apoyo pedagógico que abarca el reforzamiento al mal rendimiento, el apoyo psicológico-motivacional, la retención escolar y la integración especial; asistencialidad (en trabajo con JUNAEB en relación a las raciones alimenticias y la implementación de programas habilidades para la vida, becas, etc.); Plan de Mejora; Apoyo técnico pedagógico; Capacitación docente.

Al presentar este programa la ministra Uriarte, señaló que “este plan es reflejo del compromiso del Gobierno con la ciudadanía. Estamos hablando del traslado de vivienda más grande que se haya hecho en Gobierno alguno, exceptuando aquellos que se realizan producto de fenómenos naturales. Esto es una muestra de que el Gobierno no teme tomar medidas para proteger a los ciudadanos”⁷².

Los dirigentes no estuvieron presentes en la conferencia de prensa en el cual se presentó el Plan Maestro, ni siquiera aquellas que seguirían trabajando con el gobierno. A pesar de

⁶⁸ Fuente: <http://www.gorearicayparinacota.cl/w2/index.php/2009/09/14/gobierno-da-a-conocer-plan-maestro-de-intervencion-en-zonas-con-presencia-de-polimetales-en-arica/#more-2516>

⁶⁹ La zona de viviendas que serán relocalizadas corresponde al área ubicada entre las avenidas Renato Rocca, Alejandro Azola, Capitán Avalos, Cerro Chuño, Calles 1, 2, 3, 4, 7, 8 y Mario Ojeda. Además, el suelo contaminado deberá ser sometido a técnicas de remediación con posterioridad a la relocalización, y se asegurará que en los sitios aledaños al emplazamiento de los acopios no se construyan viviendas. Además se contemplan una serie de medidas para los sectores Maestranza y Puerto de Arica.

⁷⁰ <http://www.gorearicayparinacota.cl/w2/index.php/2009/09/14/gobierno-da-a-conocer-plan-maestro-de-intervencion-en-zonas-con-presencia-de-polimetales-en-arica/#more-2516>

⁷¹ El beneficio será un subsidio del Fondo Solidario de Vivienda 1 (UF 330 + localización, si correspondiere), con el que podrán adquirir una vivienda construida (AVC) o participar de un proyecto de construcción de una vivienda nueva (CNT). Este subsidio se podrá aplicar a todo el país, caso en que su valor será el que corresponda al lugar donde se ubique la vivienda. Además, se dará curso a la condonación de la Deuda Habitacional SERVIU, a través de la dictación de un Decreto Supremo que otorga una subvención por el total del saldo de deuda habitacional a deudores SERVIU y SERVIU-BANCA.

⁷² <http://www.gorearicayparinacota.cl/w2/index.php/2009/09/14/gobierno-da-a-conocer-plan-maestro-de-intervencion-en-zonas-con-presencia-de-polimetales-en-arica/#more-2516>

esto, la prensa recogió las opiniones de algunas dirigentes, donde se aprecia los puntos de vista disímiles con respecto a la propuesta del gobierno. Uno de los medios nacionales señaló que “una de las dirigentes de los pobladores afectados, Beatriz Suazo, se mostró desilusionada por la falta de participación de ellos en la elaboración de este plan, sin descartar posibles movilizaciones en protesta si no quedan conforme con los anuncios. Pero esta visión no fue compartida por Juana Jara, representantes de Los Industriales IV, quien expresó que ‘quedamos satisfechos, porque era lo que se esperaba y si todo es positivo se empezarán a construir casas para nosotros’⁷³.

En síntesis, los reparos ante el programa por una parte de los dirigentes son:

- Los pobladores no han sido considerados en las mesas de trabajo y que nunca tuvieron acceso al programa presentado por el ejecutivo.
- El plan maestro deja fuera a unas ocho mil personas de tres poblaciones: Industriales 0, 1 y 2. Particularmente llama la atención sobre el caso de un joven de 20 años declarado con invalidez de por vida por su bronquístacia (su caso apareció en el programa Contacto de Canal 13).

Por su parte, entre las exigencias señaladas están:

- Salir de inmediato de la zona contaminada y no de manera paulatina como se señala en el plan maestro.
- Una ley de reparación por el daño causado.
- Saber qué pasará "con las autoridades que tuvieron a cargo todos estos años y nunca se preocuparon de la salud de las personas"⁷⁴.

El día 23 de septiembre de 2009 tres pobladores inician una huelga de hambre seca, en la plaza Colón, en rechazo al Plan Maestro de Reparación impulsado por el gobierno. La vocera Patricia Solano señaló a un medio nacional que: "En el tema de salud el Gobierno está ofreciendo atención a través también del hospital público, que es lo que nosotros no queríamos, ¿ya?. Nosotros realmente necesitamos especialistas, nosotros no necesitamos una enfermera, un paramédico y un sicólogo, que nos quieren dar de principio. Y lo que nosotros queremos en estos momentos también es que estamos pidiendo una ley de reparación y una ley de presupuesto que el Gobierno los dineros, digamos las lucas, amarradas para el próximo Gobierno"⁷⁵.

Para las autoridades se trataría de una medida injustificada, en tanto el gobierno habría dado respuesta a las demandas de las dirigentes a través del “Plan Maestro”. Así lo señaló al mismo medio el intendente Luis Gutiérrez. Asimismo, explicó que el fondo solidario de vivienda es un aporte estatal, que junto con el ahorro de cada familia va a permitir acceder a una vivienda cuyo pago no va a contemplar un crédito hipotecario, además de una atención de salud como lo merecen. A esto se sumó la declaración del

⁷³ http://www.cooperativa.cl/ministra-uriarte-anuncio-erradicacion-de-familias-desde-sectores-contaminados-en-arica/prontus_notas/2009-09-14/123734.html

⁷⁴ http://www.cooperativa.cl/pobladores-contaminados-con-plomo-estan-indignados-ante-plan-de-intervencion-del-gobierno/prontus_notas/2009-09-15/072839.html

⁷⁵ http://www.cooperativa.cl/afectados-por-contaminacion-por-plomo-en-arica-iniciaron-huelga-seca/prontus_notas/2009-09-23/151020.html

Ministro de Salud Álvaro Erazo, quien llamó a la tranquilidad y la confianza de la población en que las medidas adoptadas serán las mejores para ellos y que nadie que haya tenido riesgo o esté en riesgo producto de contaminación por los polimetales quedará fuera de estas medidas⁷⁶.

La huelga de hambre se prolonga hasta comienzos de noviembre. Durante ese periodo se realizan distintas marchas en la ciudad de Arica y algunas movilizaciones a Santiago⁷⁷ y Valparaíso⁷⁸.

Finalmente, después de un largo periodo de enfrentamiento entre autoridades y dirigentes, la ley para establecer el Programa de Intervención en Zonas con Presencia de Polimetales en la comuna de Arica, ingresa al congreso el 18 de noviembre de 2009⁷⁹.

A modo de síntesis, en la siguiente tabla se señala la evolución del mapa de actores, según quienes son los principales participantes en cada una de las fases de desarrollo del conflicto.

Fases del conflicto	Actores Sociedad Civil	Actores Institucionales	Actores Políticos
1) Organización de la "sociedad civil".	<ul style="list-style-type: none"> - Juntas de Vecinos Cerro Chuño. - ADEMA - SERPAJ - Universidad de Tarapacá 		<ul style="list-style-type: none"> - Diputado Salvador Urrutia. - Alcalde Iván Paredes.
2) Articulación /desarticulación con actores institucionales y políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Juntas de Vecinos Cerro Chuño. - ADEMA - SERPAJ 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad de Arica. - Servicio de Salud de Arica. - Ministerio de Salud. - SERVIU. - COREMA/CONAMA. - Intendencia I Región 	<ul style="list-style-type: none"> - Alcalde Iván Paredes. - Alcalde Carlos Valcarce.
3) Judicialización del Conflicto	<ul style="list-style-type: none"> - ADEMA - SERPAJ - FIMA - "14 Dirigentes del plomo" (Representantes de demanda). 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipalidad de Arica. - Servicio de Salud de Arica 	<ul style="list-style-type: none"> - Iván Paredes (alcalde y luego Diputado). - Integrantes C. Investigadora Cámara. - Senador Jaime Orpis

⁷⁶ Ibíd.

⁷⁷ <http://www.radiobiobio.cl/2009/10/26/80-pobladores-afectados-por-contaminacion-por-plomo-viajan-desde-arica-a-santiago/>

⁷⁸ <http://www.elmorrocotudo.cl/admin/render/noticia/23283>

⁷⁹ <http://www.conama.cl/portal/1301/simple-article-46938.html>

4) Intervención del gobierno central.	-“14 Dirigentes del plomo” (Representantes de demanda). - AFCONTA. - Programa Contacto	- Presidenta de la República. - CONAMA. - Ministerio de Salud. - Ministerio de Vivienda. - Ministerio de Educación. - Intendencia XV Región. - Gobernación Provincial.	- Diputado Fulvio Rossi - Senador Jaime Orpis - Diputada Ximena Valcarce
---------------------------------------	--	--	--

IV. Análisis de las características de la articulación y sus actores.

IV.1. Aspectos políticos.

En una primera etapa la vinculación entre los dirigentes vecinales de Cerro Chuño y ADEMA con Iván Paredes (PS), como alcalde y luego como diputado, fue fundamental para poner el tema en el tapete público e involucrar a otros actores políticos en la discusión del problema. Esta colaboración culmina con la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, el año 2003. Luego, también el alcalde Carlos Valcarce (RN) retoma el tema y realiza algunas gestiones para llevar a niños a Santiago y realizarles exámenes. Además realiza algunas gestiones en Europa para conseguir que la empresa Boliden Metal – quien exporta los residuos tóxicos a Chile – se haga cargo del tratamiento de salud de algunas víctimas⁸⁰.

Desde entonces, la vinculación de distintos dirigentes con diversos agentes políticos ha sido más bien de carácter instrumental, para hacer visibles sus demandas, conseguir recursos puntuales para potenciar las acciones de movilización y generar instancias de presión ante las autoridades gubernamentales para dar solución a su problemática. Tal es el caso de una parte de las “14 dirigentes del plomo”⁸¹, que de forma más reciente se han vinculado con el Senador Jaime Orpis y, a través de él con otros parlamentarios de derecha, para conseguir algunas ayudas puntuales, y concitar apoyo una vez que el Plan Maestro se ingrese como ley al parlamento. No obstante lo anterior, este sector también ha establecido vínculos con los candidatos Fulvio Rossi y Salvador Urrutia, quienes han aportado recursos para financiar sus actividades y les han prestado apoyo en las gestiones para ingresar el proyecto de ley al parlamento.

Si bien las alianzas con actores políticos son beneficiosas para avanzar en los logros de la movilización, no se puede negar que introduce nuevos focos de tensiones, tanto en la articulación interna de las organizaciones sociales, como en el diálogo con las autoridades de gobierno (cuando reciben colaboración de actores de oposición). El primer caso se evidenció tras la presentación del Plan Maestro, cuando los dirigentes se dividieron entre quienes apoyaban el plan y quienes no. Los segundos, acusaron a los primeros de haberse vendido, azuzados por el Diputado Fulvio Rossi, con quien trabajaría una de las dirigentas. Por su parte, algunas autoridades gubernamentales han señalado que las

⁸⁰ Entrevista Ximena Valcarce, Diputada Distrito N° 1. 22 de octubre de 2009.

⁸¹ Se trata de las dirigentas que rechazaron el plan maestro y que iniciaron las movilizaciones más radicales.

otras dirigentas están siendo apoyadas por la derecha, y que esa sería la razón que está detrás de su rechazo a la propuesta de gobierno.

Desde este punto de vista las coyunturas electorales son especialmente importantes para generar algún tipo de articulación con los candidatos o las autoridades que van a la reelección. Sin embargo, no se dan vinculaciones de largo plazo, sino más bien relaciones ocasionales en que ambas partes obtienen beneficios inmediatos. Esto explica el hecho de que ningún actor político esté apoyándolos desde el principio de la movilización, al contrario, lo que se aprecia es la intermitencia de ciertas figuras, dependiendo del momento del conflicto.

IV.2. Aspectos institucionales

En una primera etapa del conflicto (de 1997 al año 2000 aproximadamente) la problemática fue acogida por la Municipalidad de Arica, entidad que generó instancias de trabajo (con los dirigentes – aunque no fueron institucionalizadas ni permanentes en el tiempo –, creó una Oficina Municipal de Medio Ambiente y apoyó a los pobladores en las distintas iniciativas legales para perseguir responsabilidades sobre la contaminación. Cabe señalar también que en el año 2003 el Alcalde Carlos Valcarce Medina, inauguró un centro de atención de salud en el sector Los Industriales, al que se denominó "Clínica del Plomo". Sin embargo este recinto no contó con la autorización sanitaria correspondiente por parte del Servicio de Salud, en tanto no tenía la implementación necesaria para atender gente.

En cuanto a la intervención a nivel sectorial, en el área salud, tras los resultados de las muestras tomadas el año 2000, el Servicio de Salud de Arica inicia una campaña de seguimiento y tratamiento a los 120 niños cuyos exámenes habrían arrojado valores en rango de intoxicación, campaña que se denominó "Niños libres de plomo". El mismo año el servicio inicia una campaña educativa sumada a un curso de Salud Ambiental. El último informe de la campaña "Niños libres de plomo" se emite en el año 2002 (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).). Luego, existe un período de latencia del tema hasta la resolución de la Corte Suprema en el año 2007. Ese mismo año, contando con recursos extraordinarios del Ministerio de Salud, se inicia la planificación y socialización del "Programa de Salud dirigido a niños con exposición a plomo ambiental de la ciudad de Arica", cuyo objetivo general fue desarrollar un programa de control y tratamiento a largo plazo de los efectos de la exposición al plomo, sobre la población expuesta detectada y tratada en los años 1998 y 2000, en las poblaciones de Cerro Chuño y Los Industriales⁸²(Ibíd.). En todo este proceso no se toman medidas respecto a la contaminación por arsénico, del cual se tenía conocimiento desde 1998.

⁸² La población planteada para el estudio son niños y adolescentes con niveles confirmados de plomo mayor a 10 ug/dl, tratados y seguidos en el año 2000 (120 niños entre 7 y 20 años actualmente), niños y adolescentes con niveles confirmados de plomo superior a 10 ug/dl en los años 1998 y 2000 (70 niños) y, finalmente, otros niños y adolescentes que no fueron controlados en años previos, pero cuyas madres muestran preocupación por un probable efecto post - exposición, encontrándose 260 personas inscritas, completándose, a la fecha, la etapa de evaluación biomédica con lo que se determinarían las acciones de salud caso a caso, considerando, además, los factores de riesgo y de vulnerabilidad social detectados, por lo cual el plan de seguimiento para cada niño sería oportunamente informado a la familia. (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).

A nivel intersectorial, en el ámbito regional, en el año 2005 se crea una comisión del Gobierno Regional de Tarapacá⁸³, para dar cuenta de las solicitudes realizadas por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en relación a dar respuesta a las solicitudes emanadas del informe de la Cámara de Diputados. El año siguiente, Gobierno Regional de Tarapacá crea un comité técnico intersectorial que analiza las propuestas y factibilidad de implementación de las medidas contempladas en el informe final de la Cámara de Diputados⁸⁴ (Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota, 2009).

Más tarde, cuando el problema reflota en la palestra pública nacional, con la emisión del programa Contacto (agosto de 2009), el gobierno lanza el “Programa Maestro de Intervención en Zonas con Presencia de Polimetales en Arica”. Por primera vez se habla de polimetales y ya no sólo de contaminación por plomo. Se trata de una propuesta articulada directamente desde el gobierno central, a petición de la Presidenta de la República, donde trabajan de forma conjunta los ministerios de Salud, Educación, Vivienda y la CONAMA bajo la coordinación de la ministra Ana Lya Uriarte (Directora de CONAMA). Se genera una mesa de trabajo técnico, una mesa interministerial con participación de las carteras mencionadas, a las que se suman los ministerios de Planificación y Hacienda, para hacer un trabajo en conjunto. En la mesa intersectorial hay un representante directo de cada ministro, que responde directamente a la máxima autoridad de cada cartera, representantes que se vinculan directamente, a su vez, con los respectivos SEREMIS.

Sobre la decisión de abordar la problemática directamente desde el nivel central, sin recurrir a la institucionalidad regional o local, Mónica Abud, representante de la ministra Uriarte para este tema, señala: “La intervención del nivel central se explica por la magnitud del problema, que requiere una gran voluntad política y de recursos, lo que excede las posibilidades y la capacidad de decisión de una región”⁸⁵. Un funcionario de la gobernación señala al respecto que el tema se aborda desde el nivel central, porque “lamentablemente, digamos, todo funciona en Santiago. Aquí nosotros todavía estaríamos haciendo comisiones de estudio o mesas de trabajo o se estaría tratando el tema en el CORE. En cambio aquí la Presidenta de la República dio instrucciones a la ministra del medio ambiente para que tomara este tema y se elaborara un programa así, una decisión de Estado, una política de Estado”⁸⁶.

Abud, plantea que si bien en la fase inicial del plan la intervención es abordada directamente desde las instancias gubernamentales centrales, la idea es que la ejecución del plan se vaya asentando en la estructura institucional regional y que se trabaje con las capacidades presentes allá. Por tanto se está en un momento de transición. La apuesta que ellos hacen es a no generar institucionalidades especiales sino que más bien hacer funcionar un equipo de apoyo, de forma extraordinaria, para resolver e identificar ciertos nudos, pero la idea es que el trabajo pueda continuar bajo el liderazgo regional y en el contexto institucional que corresponde⁸⁷.

⁸³ La Región de Arica y Parinacota fue creada por la Ley N° 20.175, publicada el 11 de abril de 2007, y su instalación definitiva se produjo el 08 de octubre de 2007 (Ver Anexo del Segundo Informe de Avances del presente estudio)

⁸⁴ No se pudo recabar información relativa al trabajo de tales comisiones.

⁸⁵ Entrevista M. Abud, 20 de octubre de 2009.

⁸⁶ Entrevista Juan Vargas, profesional Oficina de Información y Coordinación del Programa Maestro. 22 de octubre de 2009.

⁸⁷ Entrevista M. Abud, 20 de octubre de 2009.

Cabe señalar que el gobernador tiene un rol de vocería especial en la relación con las organizaciones sociales y que en la propia gobernación se creó una Oficina de Información y Coordinación del Programa Maestro Zonas afectadas por Polimetales. Su objetivo es “establecer una serie de vínculos y redes con la comunidad y con los servicios públicos, también con los pobladores y los medios de comunicación”. Trabajan cuatro profesionales: asistente social, periodista, profesora y secretaria y un psicólogo. El equipo depende directamente de la ministra Uriarte⁸⁸.

También se mantiene contacto con el municipio, con el cual se coordinó el levantamiento de la Ficha de Protección Social y se está trabajando lo concerniente a las becas JUNAEB⁸⁹.

El financiamiento del plan se basa en fondos sectoriales. Hubo que hacer ajustes y complementos que se incluyeron dentro de la ley de presupuesto.

En cuanto a las estructuras de participación involucradas, se generaron algunas instancias de trabajo informales de conversación con algunos dirigentes, principalmente con los llamados “dirigentes del plomo” (que son representantes de demandas). Sobre la interlocución con estos dirigentes, Mónica Abud señala que “ya estaban constituidos como contraparte, y estaban legitimados estos catorce dirigentes y ellos son los que se plantean en relación a la autoridad y lo que hizo la autoridad fue reconocer esa calidad y establecerlos a ellos como los interlocutores”. De esos dirigentes sólo cuatro han seguido trabajando con los representantes centrales del gobierno. Con el resto de los dirigentes, se ha trabajado en sus territorios para el levantamiento de información, inclusive con aquellos involucrados en la huelga de hambre⁹⁰.

IV.4. Aspectos sociales.

Desde que se originó el “conflicto del plomo” en Arica, muchas organizaciones sociales han estado vinculadas al tema, adquiriendo mayor o menor protagonismo en sus distintas fases. En un primer momento el problema logra visibilizarse a través de la alianza entre las juntas vecinales y la ONG Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) Arica. Esta alianza es significativa por cuanto se da un impulso a la capacidad de las organizaciones sociales de constituirse como actores, capaces de diagnosticar sus problemas y buscar las vías para su solución. Los proyectos desarrollados por SERPAJ con los pobladores combinan de manera eficiente el conocimiento “científico”, en sus componentes de investigación y educación ambiental, y la movilización social a través de la acción cultural, el entrenamiento para la no violencia, el ejercicio ciudadano y político. Por otra parte no sólo se trate de una educación unidireccional desde la ONG hacia los pobladores, sino también de autoeducación por parte de los profesionales de SERPAJ y de un aprendizaje conjunto vinculado a los saberes de los propios pobladores. Desde este punto de vista el proyecto buscaba crear un empoderamiento en la comunidad⁹¹ y fue bastante efectivo en activar a las bases para plantear sus demandas frente a las autoridades.

Si bien las acciones apuntaban a plantear una serie de demandas a las autoridades y buscaba establecer responsabilidades por el daño causado, no se puede catalogar directamente como una actitud “peticionista”, en tanto la magnitud del problema requería

⁸⁸ Entrevista J. Vargas, 22 de octubre de 2009.

⁸⁹ Entrevista Hernán Herrera, jefe gabinete Alcalde Arica. 21 de octubre de 2009.

⁹⁰ Entrevista M. Abud, 20 de octubre de 2009.

⁹¹ Entrevista B. Araya, 23 de octubre de 2009.

el involucramiento de las autoridades locales, regionales y nacionales. Por su parte, los pobladores fueron capaces de diagnosticar sus problemas, priorizarlos, informarse de manera acabada y proponer alternativas de solución. En tal sentido su capacidad para generar de propuestas, de articular redes –que llega a escala internacional incluso –, hacer visible públicamente el problema, de dialogar con las autoridades y de buscar vías alternativas de solución son elementos destacables en estos actores. Incluso en la actualidad, antes que el gobierno hubiera esbozado un plan integral de intervención, fueron los propios dirigentes los que plantearon cuáles debían ser las acciones a seguir para paliar el daño que habían sufrido y dar una adecuada cobertura a los problemas de salud que enfrentaban. Esas propuestas se habían construido a través de los años, habían surgido de las interminables conversaciones y discusiones con otros actores de la sociedad civil y del mundo político y habían sido puestas en el tapete por distintos dirigentes y organizaciones en los diferentes momentos del conflicto.

En contraste con su capacidad de propuesta, los actores de la sociedad civil que han sido protagonistas del conflicto han tenido escasa capacidad para articularse entre sí, agrupándose en una sola entidad o bien unificando sus demandas. Desde los inicios del conflicto se vio una tensión entre buena parte de las juntas vecinales y grupos de pobladores que pretendían generar formas más activas de movilización⁹². Es así como surge ADEMA, entidad que encabeza el movimiento en su primera etapa. Más adelante, cuando se judicializa el conflicto⁹³, a partir de la resolución de la Corte Suprema en el año 2007, las divisiones entre los pobladores se acrecientan y surge un nuevo tipo de organización bajo la figura de las representaciones de demanda. No obstante, los nuevos dirigentes (representantes de un grupo de pobladores en las demandas), no logran unificarse hasta el año 2009, cuando se inicia la investigación del programa Contacto de canal 13. Cabe destacar que estas nuevas dirigentes no se vincularán con las organizaciones preexistentes que fueron las que comenzaron la movilización social. Luego, cuando el nivel central del gobierno presenta su propuesta de intervención integral, los 14 representantes se dividen entre quienes apoyan el plan y quienes lo rechazan. De esta manera, las vinculaciones entre las organizaciones sociales de base que agrupan a los afectados por contaminación en Los Industriales y Cerro Chuño han sido escasas. Lo que ha primado ha sido la división en función de la relación con las autoridades (cooperación/conflicto), de la diversidad de intereses (económicos, políticos o de figuración social) y a partir de los resultados de la judicialización del conflicto.

En cuanto a la naturaleza de la problemática, si bien el tema de la contaminación por polimetales es un tema que afecta a numerosas comunidades, especialmente en el norte del país, la historia del conflicto en Arica muestra una tensión contante entre intereses colectivos e intereses particulares. Los intereses colectivos motivan la movilización en los momentos de visibilización pública del tema. Ahí se habla de las poblaciones afectadas en su conjunto y se demanda por una solución para todos. Sin embargo, cuando comienzan a buscarse las vías de resolución del problema surgen las distintas visiones, los distintos intereses y se particularizan las demandas. Un claro ejemplo de ello ocurrió con respecto a los primeros pobladores que decidieron seguir la vía judicial y que lograron una indemnización por parte del Estado. Luego se fueron generando una serie de agrupaciones de demandantes, que buscaban reparaciones de distinta índole (por ejemplo unos buscaban erradicación, mientras otros buscaban compensación

⁹² Ver Martinic (2000)

⁹³ Ver punto III.2

monetaria⁹⁴. Esta manera de abordar la problemática también se evidencia cuando el gobierno expone el plan maestro de intervención y se excluyen a algunas poblaciones, una parte de los dirigentes decide apoyar igualmente el plan pues sus poblaciones estaban contempladas. En estas instancias, además, los nuevos dirigentes excluyen de las conversaciones a los representantes de los pobladores de la primera demanda, señalando que con el dinero que habían recibido ellos ya deberían haberse ido del lugar⁹⁵.

Cabe destacar, sin embargo, que la demanda social que impulsa el movimiento dice relación con una apropiación ciudadana del tema medioambiental, particularmente de la contaminación por desechos metálicos en poblaciones vulnerables de Arica. Como ya se ha señalado, son los propios pobladores los que alertan sobre la existencia de esta problemática, y comienzan a trabajar sobre el tema en el marco de un proyecto que SERPAJ había postulado al Fondo de las Américas (FDLA). Es así como, las organizaciones de base, en conjunto con esta ONG, comienzan a informarse sobre la problemática, ponen el tema en evidencia ante las autoridades y la ciudadanía en general e inician las movilizaciones para dar solución al problema. Desde este punto de vista se trata de una movilización impulsada “desde abajo”, que poco a poco va incorporando a distintos actores sociales y políticos para alcanzar una visibilización a nivel nacional e internacional.

V. Consideraciones Finales.

El caso de la contaminación por polimetales en Arica muestra varios elementos importantes de relevar, dada su potencialidad analítica para la identificación de aspectos críticos en la concertación de actores para la descentralización.

En primer lugar, se observan algunas trabas en la articulación interna de la sociedad civil. Lo interesante del caso es la capacidad de los pobladores organizados para generar alianzas con otros actores sociales, principalmente ONGs e instituciones vinculadas al medioambiente, y de visibilizar una problemática que obliga a las autoridades a replantear las políticas públicas para abordar el tema de la contaminación y sus consecuencias en la salud de las personas. El impacto en la gestión pública inicialmente se genera a escala local, pero trasciende sucesivamente esta esfera instalándose como un tema de preocupación del gobierno central. Desde este punto de vista es destacable la capacidad de mantención del movimiento social y de búsqueda permanente de vías para encontrar una solución al problema, por más de una década. No obstante, durante todo el proceso el movimiento presenta discontinuidades y desarticulaciones constantes entre las organizaciones y los dirigentes de base. En su fase inicial son las juntas de vecinos y ADEMA, en conjunción con SERPAJ, los actores protagónicos en la esfera social. Luego de la resolución de la Corte Suprema (2007), se generan mayores divisiones entre los pobladores y surgen nuevos dirigentes y nuevas formas de organizarse, quedando los dirigentes emblemáticos y sus organizaciones, relegados a un segundo plano, tanto en la conducción del movimiento como en la interlocución con las autoridades. La constante división de los actores de base impide la elaboración de estrategias conjuntas de acción y la unificación de demandas, todo lo cual resta peso al movimiento y lo hace más vulnerable frente a las presiones externas. De esta forma, la particularización de las demandas y la fragmentación del movimiento serán las tendencias dominantes en la articulación de la sociedad civil.

⁹⁴ Entrevista R. Olaechea, 22 de octubre de 2009.

⁹⁵ Entrevista L. Molina, 23 de octubre de 2009.

En segundo lugar, cabe recapitular algunos aspectos relativos al impacto en la gestión pública local, donde se entrecruzan aspectos institucionales y aspectos políticos. En este ámbito se observa una vinculación fundamental con la Municipalidad de Arica, especialmente en los primeros años del conflicto, que corresponden al mandato de Iván Paredes (PS). El municipio apoya las demandas de los pobladores y genera algunas modificaciones en su estructura institucional para dar cabida al problema (Oficina Municipal de Medio Ambiente). Sin embargo, este vínculo no se institucionaliza ni tiene continuidad en las gestiones siguientes, lo que puede llevar a pensar que el involucramiento del municipio pasaba por el vínculo personalizado entre Paredes y los dirigentes emblemáticos, principalmente con Lombardo Molina. Desde esta perspectiva, se trataría más bien un vínculo con la autoridad política más que un vínculo entre los actores sociales y la institucionalidad pública comunal. La manera en que se da continuidad al tratamiento del tema – tanto en la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados como a través de las relaciones con distintos parlamentarios de la zona – puede ser un elemento que contribuya a reforzar esa línea de análisis. Al respecto cabe concluir que la vinculación (personalizada) con autoridades políticas con capacidad de incidencia en el espacio público regional y nacional, ha sido vital para el desarrollo del proceso y, especialmente, para impactar en la institucionalidad, cuya capacidad de proposición y liderazgo frente al tema han sido bastante escasos. Esto es relevante, a pesar de que la cercanía a uno u otro actor político haya introducido algunos factores de división interna entre los dirigentes de base.

En el ámbito institucional regional, el conflicto se radicó en el sector salud, el cual tuvo un desempeño complejo durante todo el proceso. Por una parte se impulsaron algunas medidas como las tomas de muestras, la realización de campañas y el seguimiento a los problemas de salud de una parte muy minoritaria de la población afectada. Por otra parte, ciertas acciones muestran negligencia en el tratamiento del problema e incluso un manejo errado de la información con respecto a los resultados de las muestras y a la persistencia de la contaminación, lo cual impidió que se tomaran las medidas adecuadas para dar solución definitiva al tema. Al respecto, cabe recordar que se mantiene en el discurso que el foco del problema es el plomo y que este habría sido solucionado con la remoción del montículo de desechos en 1998. Sin embargo, la contaminación seguía existiendo, puesto que estaba presente en los suelos, en los patios de las casas, en los techos y en el aire, pero no se trataba sólo de plomo, sino también de arsénico⁹⁶.

Desde este punto de vista, las autoridades regionales de salud actuaron siempre de manera reactiva ante las presiones externas, generadas a través de vías judiciales y políticas. Ejemplos de ellos son el traslado de los desechos en 1998 (ordenado por la Corte de Apelaciones en 1998); la toma de muestras impulsada en el 2000 y su posterior seguimiento (ordenada por la Ministra de salud de la época y, motivada tal vez, por la demanda interpuesta en el año 2009 en contra del Servicio de Salud); la participación en

⁹⁶ A pesar de los resultados de los exámenes, que desde 1998 vienen evidenciando la mayor presencia de este tóxico en los cuerpos de las personas afectadas – Carolina Asela (Directora del Servicio de Salud de Arica hasta 2009) señala al Programa Contacto que en 1998 queda claro que el problema central en términos de contaminantes era el plomo. Muy por el contrario, Claudio Matus, director de dicho servicio en 1998 reconoce, en el mismo programa, que los niveles de plomo no eran tan importantes como sí ocurría con el arsénico. Según relata Matus, no se le dio relevancia al tema del arsénico porque el tema del plomo vendía más y hubo gente que trató de sacar provecho político de eso. En el año 2006 un conjunto de estudiantes de la Universidad de Tarapacá, a cargo de la profesora Lorena Cornejo, realizan un estudio para medir la presencia de arsénico a 47 niños. A pesar de que se comprometen a entregar los resultados a las familias, esto no sucedería debido a “presiones políticas” por parte de las autoridades de salud (Programa Contacto, 2009).

mesa intersectorial de análisis en el Gobierno Regional de Tarapacá (sugerida por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia para responder a los requerimientos de la Comisión Investigadora de la Cámara); la relativa inactividad de acciones hasta el año 2007 donde se retoma el seguimiento a ciertos casos (después de la resolución de la Corte Suprema) y; la ausencia de acciones más decididas para reconocer a persistencia y real dimensión del problema hasta el año 2009 (por orden de la Presidenta de la República de dar una solución integral y definitiva al problema).

Por su parte, las Intendencias Regionales (primero la de Tarapacá y luego la de Arica y Parinacota), se mantienen relativamente al margen del tema, y sólo articulan algunas iniciativas sin mayor trascendencia a solicitud de organismos centrales del gobierno. Tal es el caso de las comisiones creadas en el Gobierno Regional de Tarapacá tanto en el año 2005, a petición del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, como el 2006 para analizar las propuestas y factibilidad de implementación de las medidas contempladas en el informe final de la Cámara de Diputados. Asimismo, en el año 2009, el Gobierno Regional de Arica y Parinacota encarga estudios de medición de contaminación a solicitud de la CONAMA, en conocimiento de la que estaba en marcha la investigación del Programa Contacto⁹⁷.

Dado este escenario en el espacio local/regional es comprensible la insistencia de los dirigentes en buscar distintos caminos para hacer del problema un tema de preocupación nacional y, en tal sentido, interpelar directamente a las instancias centrales del gobierno. Al respecto, además de la articulación con actores políticos, son relevantes tanto la judicialización del conflicto y como el uso de los medios de comunicación masiva. Todos estos factores decantaron el año 2009, cuando tras la emisión del Programa Contacto se moviliza rápidamente la voluntad política del gobierno central y se propone un plan de intervención integral para gran parte de las personas afectadas. Si bien las autoridades gubernamentales niegan que el programa televisivo haya sido el causante de la movilización de la voluntad central, tras la revisión del proceso, no parece tan claro que la respuesta haya sido motivada por las dinámicas internas de la institucionalidad pública. Desde este punto de vista, se puede inferir que la necesidad de intervención del gobierno central no sólo tiene que ver con la magnitud de los recursos que implica la intervención y la capacidad de decisión que se requiere para movilizarlos, sino también con la poca capacidad de liderazgo que la institucionalidad regional ha tenido para articularse con los actores sociales, para reconocer la dimensión del problema y tratar de impulsar en conjunto un camino para su solución. Esto podría explicar también, las dificultades que en la actualidad presenta el Programa Maestro para asentarse en las estructuras institucionales locales y regionales. Al respecto, aún deben definirse con claridad tanto las funciones que tendrá de cada actor en el ámbito comunal, provincial y regional⁹⁸; la articulación entre ellos en las distintas instancias sectoriales involucradas en la implementación del programa y; los pasos concretos a seguir para materializar las propuestas contenidas en él.

VI. Referencias bibliográficas.

Carrasco, Carlos, et.al. (2007). "Conflictos Socioambientales por la presencia de plomo en los asentamientos de Cerro Chuño y Los Industriales, Comuna de Arica. Un análisis

⁹⁷ Entrevista M. Aguirre, 22 de octubre de 2009.

⁹⁸ Cabe señalar que al momento de realizar la investigación estos ámbitos aún no estaban claramente definidos y existían ciertas superposiciones, por ejemplo, entre el Gobernador y el Intendente, en cuanto a la vocería y la interlocución tanto con el gobierno central como con los propios dirigentes.

desde la postmodernidad”. En: *Seminario de Formación. Magíster en Psicología mención Psicología Comunitaria. Problemáticas Regionales de Chile y América Latina*. Cuaderno de Trabajo N° 3. Magíster en Psicología mención Psicología Comunitaria, Universidad de Chile.

Cámara de Diputados. (2003). Preinforme de la Comisión Investigadora encargada de analizar la grave contaminación por plomo que afecta a miles de personas en la ciudad de Arica. En: <http://www.navarro.cl/defensa/plomoarica/doc/Preinofrmeplomo2.htm>

Contraloría General de la República Regional de Arica y Parinacota. (2009). Informe Final Servicio de Salud de Arica y Municipalidad de Arica.

Gobierno Regional Arica y Parinacota. (2009). Programa Maestro de Intervención Zonas con Presencia de Polimetales en Arica.

Martinic, Roberto. (2000). “Los niños del plomo en Arica: Del caos al plan vecinal en la resolución de un conflicto ambiental” En: *Los caminos que buscamos. 30 Innovaciones en el espacio público local*. Centro de Análisis de Políticas Públicas (INAP, Universidad de Chile) y Fundación para la Superación de la Pobreza.

Programa Ciudadanía y Gestión Pública. (2008). Marco Conceptual Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Chile”. Universidad de los Lagos – Sede Santiago.

_____ (2009). Anexos Segundo Informe Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Chile”. Universidad de los Lagos – Sede Santiago.

Salgado, Luis. (2005). “Gestionando Derechos Civiles Ante la Contaminación Ambiental”. En: *Nuevas experiencias de Gestión pública Ciudadana. Las 20 destacadas del premio 2004*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública, Universidad de los Lagos.

Caso 6: Transantiago y regiones: ¿una oportunidad perdida para una mayor descentralización en Chile?

Autor: Antoine Maillet⁹⁹

Escala Nacional

I. Introducción

Cuando se lanza el nuevo sistema de transporte de Santiago, conocido como Transantiago, en febrero de 2007, es difícil imaginar que el caos ocurrido en la capital durante estos primeros días pueda tener algún efecto, y menos un impacto positivo, para las otras regiones de Chile. Sin embargo, sólo seis meses después, en julio de 2007, se promulga una ley que, además de asegurar un financiamiento provisorio del déficit del sistema, aumenta en una cantidad sustancial (más o menos 20%) los fondos atribuidos a las regiones a través del Fondo Nacional de Desarrollo regional (FNDR). Este aporte se realiza en nombre de una “compensación” a las regiones. Dos años después, en agosto de 2009, se vota otra ley que instaura un subsidio *nacional* para el transporte público, además de fondos transitorios que consagran el aumento de la dotación regional. En este texto, doy cuenta de la intensa negociación política que desemboca en estas leyes y analizo el proceso y sus resultados, desde un punto de vista favorable a la descentralización.

Poco después del lanzamiento del nuevo plan de transporte urbano de la capital, aparece nítidamente que, más que los innegables problemas de operación, de frecuencia o cobertura del sistema, lo que complica políticamente al gobierno es el tema del desequilibrio en las finanzas de Transantiago. Si bien los primeros se pueden solucionar mediante una acción reglamentaria y administrativa, el déficit constatado requiere necesariamente de una solución política, dado que los aportes financieros tienen que ser aprobados por ley, lo que implica un acuerdo en el Congreso. Hasta este momento, la reforma del transporte urbano de la capital nunca había sido objeto de una ley. Sólo había aparecido en las discusiones presupuestarias, sin ser materia de un verdadero debate.

La necesidad de una discusión en el Congreso, junto a la presión mediática que se ejerce sobre el gobierno, cambian sensiblemente las condiciones de la discusión. El gobierno, a pesar de tener en este momento mayoría en ambas cámaras, asume desde la introducción del paquete legislativo destinado a “arreglar” Transantiago, que será insostenible legislar sólo para la Región Metropolitana. La inclusión de una “compensación” para las regiones parece inevitable. Emerge entonces una característica común a los dos proyectos de ley votados hasta hoy sobre el tema. Ambos son de una naturaleza doble, incluyendo por una parte medidas específicas para el Transantiago, y por la otra medida destinada a las regiones. En términos más analíticos, estos proyectos¹⁰⁰ se ubican entonces en el ámbito de dos sectores: el transporte y la política de desarrollo regional¹⁰¹.

⁹⁹ Antoine Maillet es doctorante del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, en cotutela con Sciences-Po (Francia)

¹⁰⁰ Se trata de los siguientes proyectos: a) proyecto de ley “que crea un fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago y dispone otros aportes fiscales que indica”. Introducido por el mensaje presidencial n°269-355, redunda en la ley 20.206, publicada en el diario oficial el 06/07/07.

La coyuntura inesperada provocada por las dificultades de la reforma del transporte urbano en la capital parece abrir una oportunidad para la promoción del desarrollo regional en el país, la cual se caracteriza por el aumento del presupuesto de los gobiernos regionales (GORES). Sin embargo, desde el punto de vista del fortalecimiento de la institucionalidad regional, inferir de una mayor asignación presupuestaria una mejora para las regiones, es probablemente apresurado. Obviamente, si se resume el desarrollo regional a las sumas otorgadas a las unidades subnacionales, el resultado es positivo. Pero un análisis más cualitativo del gasto, es decir, de las modalidades bajo las cuales se desembolsa en regiones, levanta preguntas sobre la mejora real para ellas. En términos concretos, esta discusión aborda la pregunta de la traducción, o no, de estos proyectos legislativos en un incremento de las responsabilidades de los GORES. Dicho de otra manera, habrá que evaluar cuánto esta inyección de fondos contribuye a su fortalecimiento institucional.

Vale la pena destacar la trascendencia política del tema, concentrada en el aspecto relativo al Transantiago. Esta coyuntura cristaliza la crisis en la Concertación, y lleva a la pérdida de mayoría en el Congreso, con la expulsión de Adolfo Zaldívar de la Democracia Cristiana (DC). Más allá de la contingencia política, me esforzaré en poner en evidencia la relación de distintos actores individuales o colectivos, como parlamentarios, partidos políticos, ministerios, con el tradicional marco centralista del Estado chileno. En este sentido, esta situación constituye una oportunidad de analizar el comportamiento parlamentario y político en general en relación a la temática de la descentralización. Las opiniones sobre el desarrollo institucional regional se hacen más visibles en este contexto que en el procedimiento normal de debate parlamentario.

Este trabajo se basa en un extenso análisis de prensa, en el estudio de documentos oficiales relativos a la tramitación legislativa, y en un conjunto de entrevistas realizadas con actores involucrados en el proceso. Estas fuentes permitirán:

- Reconstituir el proceso que en algún momento pareció favorable al fortalecimiento institucional de las unidades subnacionales.
- Definir cómo se posicionan los actores en relación a aquello.

A continuación, llevaré a cabo un estudio comparativo de los dos procesos legislativos, que tomará en cuenta paralelamente las siguientes dimensiones por cada uno de ellos: la configuración política inicial, la estrategia del gobierno, la dinámica en la fase de negociación y los proyectos aprobados, dando cuenta de sus impactos en términos institucionales.

b) proyecto de ley “que crea un subsidio nacional para el transporte remunerado de pasajeros”. Introducido por el mensaje presidencial n°200-356, redonda en la ley 20.378, publicada en el diario oficial el 05/09/09.

¹⁰¹ Puede resultar problemático considerar al desarrollo regional como un sector, dado que una visión normativa alternativa lo podría abordar como una política transversal, que debería ser presente en todas las facetas de la acción pública. En efecto, es una pregunta abierta, que implica una reflexión más general sobre la política de regionalización que tiene lugar en Chile, para dirimir si se orienta más hacia la descentralización o la desconcentración.

II. Configuración política

Durante todo el período estudiado, cualquier asunto relativo al Transantiago está marcado por el sello de la “crisis” que ocurrió durante el lanzamiento; una percepción alimentada por el tratamiento mediático catastrofista que recibe¹⁰². Los problemas de operación – reales, por cierto- y su hábil explotación comunicacional -por parte de la oposición- afectan a la popularidad de la Presidenta Bachelet y del gobierno. Frente a la magnitud del problema, el ministro de Transportes, Sergio Espejo, es reemplazado -en abril de 2007- por un político experimentado, René Cortázar, a quien la Presidenta encarga la “normalización” del sistema.

El primer plan de financiamiento del Transantiago forma parte de un paquete de tres proyectos de ley elaborados por Sergio Espejo y mantenidos por René Cortázar. Se trata de proyectos que contemplan: (a) crear autoridades metropolitanas de transporte¹⁰³; (b) otorgar al ministerio de Transportes la facultad de nombrar un interventor, en caso de incumplimiento de contratos¹⁰⁴, y (c) obtener 290 millones de dólares para asegurar el equilibrio financiero del sistema. Los tres proyectos marcan el inicio de la transición desde una política orientada exclusivamente a la capital, hacia la elaboración de instrumentos de alcance nacional. En efecto, los dos primeros, si bien obviamente están pensados para resolver una situación contingente en Santiago, podrían -en principio- tener una aplicación en otras situaciones. El último proyecto, enviado el 4 de junio de 2007, contempla dos partes: una para la Región Metropolitana (RM)¹⁰⁵ y otra para el resto del país. Me enfocaré en la discusión de este último proyecto, donde aparece explícita la idea de compensación.

En un análisis de la configuración política al inicio de una negociación, es necesario preguntarse si los parlamentarios tienen algún margen de independencia, o si votan en bloque siguiendo “consignas” partidarias. La apuesta de este trabajo es que por lo menos algunos de ellos son susceptibles de modificar su decisión en función de las propuestas del gobierno. En el caso contrario, no valdría la pena considerar a los parlamentarios individualmente. La emergencia de independientes en ambas cámaras, sea por elección (el Senador Bianchi) o por la propagación del “fenómeno díscolo”¹⁰⁶, hace del Congreso un lugar de negociación. Aun así, la situación es bastante distinta entre el primer proyecto, votado en julio de 2007, y el segundo, del cual se discuten distintas versiones a partir del primer semestre de 2008.

Durante la primera discusión, la Concertación conserva -en principio- la mayoría en ambas cámaras, a pesar de las primeras defecciones (los ex-PPD Fernando Flores y Esteban Valenzuela). En la segunda, el oficialismo queda sin mayoría a partir de diciembre de 2007, cuando Adolfo Zaldívar es expulsado de la DC, seguido

¹⁰² Es posible hacer la hipótesis de que la concentración de los medios, en particular de los principales diarios y los canales de televisión, genera una tendencia a la “nacionalización » (en el sentido ocupado en este trabajo de tener un alcance a nivel nacional) de los problemas de la Región Metropolitana, lo que puede haber fortalecido la necesidad política de « compensaciones » para el resto del país.

¹⁰³ sigue en tramitación legislativa

¹⁰⁴ votado pero nunca usado

¹⁰⁵ En estricto rigor, la parte “Transantiago” del proyecto considera sólo a las 35 comunas de la región Metropolitana que forman parte del dispositivo. Las comunas restantes se benefician también de los mecanismos de compensación. Sin embargo, para no recargar el texto, distingo entre Región Metropolitana (RM) y regiones.

¹⁰⁶ Este calificativo ha sido atribuido por la prensa a diputados, en general de la Concertación, que se han mostrado reacios, en diversas ocasiones, a votar a favor de los proyectos legislativos del gobierno. Si bien el fenómeno parecía más bien ocurrir en el plano discursivo, las renuncias y expulsiones de parlamentarios de las filas oficialistas y la candidatura del diputado Enríquez-Ominami a la presidencia de la república, han amplificado el fenómeno.

posteriormente por cinco diputados¹⁰⁷. Esta nueva configuración obliga al gobierno a adoptar una postura abiertamente negociadora, ya que no tiene los votos necesarios para aprobar sus proyectos. Además, los diputados de oposición parecen tener algún grado de “libertad de acción” para el primer proyecto, o por lo menos la tentación de favorecer a sus regiones por sobre las prioridades de sus partidos. Como se observará más adelante, este margen de incertidumbre desaparece en la segunda discusión, donde el criterio que impera es explícitamente político.

III. Estrategia del gobierno

III. 1. Los proyectos

Ambos proyectos reflejan la necesidad de buscar soluciones para resolver los problemas del Transantiago y a la vez incluir “compensaciones” para las regiones. Desde que surge la idea de legislar, se asocian los fondos destinados a la RM con equivalentes para el resto del país. En un principio, estos últimos son llamados informalmente por los actores “fondos espejo”, en un juego de palabras con el apellido del efímero ministro de transportes, que recuerda la obligación de reflejar en asignaciones para regiones los montos comprometidos para la RM.

La inclusión de una « compensación » para las regiones parece derivarse de un consenso. Esta última afirmación podría parecer tener un eco “teleológico”, dejando entrever un raciocinio apoyado sobre el conocimiento de la conclusión. No es el caso. Al contrario, la investigación inicialmente contemplaba determinar el lugar de origen de la idea misma de “compensación”. Sin embargo, ni la revisión de prensa ni las entrevistas arrojan elementos contundentes que permitan dirimir si la idea había sido emitida originalmente por parlamentarios del oficialismo, la oposición, o por el Ejecutivo mismo. Pareciera que emergió en pocos días un consenso sobre la necesidad de acoplar la ayuda financiera al transporte en la Región Metropolitana a medidas de alguna manera equivalentes en favor de las regiones.

Algunos entrevistados mencionan presiones de los parlamentarios oficialistas, que hubieran hecho ver al gobierno la inviabilidad de una solución que no incluyera algún beneficio para el resto del país, por los costos políticos que esto traería. Es probable que estas presiones se hayan ejercido de forma soterrada, y hayan sido rápidamente tomadas en cuenta por el ejecutivo, que las incluye en el primer proyecto de ley de financiamiento. Más allá del valor anecdótico de haber encontrado el origen de la medida, para el análisis se puede considerar que existe un consenso sobre la necesidad de acompañar los gastos en Santiago de medidas equivalentes en regiones. Este consenso demuestra ser particularmente sólido. Las divergencias que se expresarán durante el proceso son relativas a los montos y modalidades de entrega de aquellos, pero el principio de un equilibrio entre Santiago y las regiones se revela intocable.

Más allá de este fundamento común, los proyectos de ley introducidos por el Ejecutivo divergen en muchos aspectos. Según el propio título del mensaje presidencial que introduce el proyecto el 4 de junio de 2007, el propósito es “crea[r] un fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago y

¹⁰⁷ Como veremos más adelante, la expulsión de estos parlamentarios DC se vincula en forma directa con el debate sobre el Transantiago.

dispone[r] otros aportes fiscales que indica”. Este proyecto está marcado por la urgencia. Las medidas relativas a regiones aparecen como un complemento, es patente que su incorporación es más bien casual y no responde a una estrategia precisa. Desde esta premisa, se hace necesario inventar un mecanismo para distribuir estos fondos. El proyecto plantea recurrir al FNDR, a través de la mención del artículo 76 de la ley 19.175, que rige el funcionamiento de los GORES. Lo más notable de este proyecto, en la perspectiva comparada con el proyecto posterior sobre las mismas materias, es su completa dicotomización. Es decir, las materias no están integradas de ninguna manera, sino que tratadas como dos realidades distintas. El título I trata “del fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la región de Santiago”, el título II “de los aportes a regiones”.

En este ámbito, se puede observar un cambio notable en el segundo proyecto. El mensaje presidencial del 30 de abril de 2008 indica que el objetivo del proyecto es “crea[r] un subsidio *nacional* para el transporte público”¹⁰⁸. La perspectiva desde la cual se aborda el financiamiento de proyectos en regiones ha sido remodelada e integrada a una visión global sobre el transporte. De hecho, las disposiciones específicas para Transantiago aparecen sólo al final del proyecto, en un capítulo sobre medidas transitorias. No por esto dejan de ser importantes, pero esta modalidad distinta de redacción constituye una primera muestra del giro operado por el gobierno en su estrategia para abordar el transporte, tanto en la capital como en regiones. Mostraré más adelante en qué circunstancias se produjo esta inflexión.

III. 2. Repartición de responsabilidades dentro del gabinete

El dispositivo del gobierno no estaría completo sin tomar nota de la distribución de las responsabilidades en las negociaciones. La estrategia del gobierno está en gran parte condicionada por la evolución de la configuración política anteriormente descrita, pero no solamente. Otro factor a tomar en cuenta es la repartición del poder dentro del propio gabinete, donde también ocurren cambios posiblemente pertinentes para el objeto de estudio. En diciembre de 2008, durante la tramitación del segundo proyecto, pero sin que estos acontecimientos estén vinculados, la Subsecretaria de Desarrollo Regional, Claudia Serrano, asume como Ministra del Trabajo, y es sustituida en el cargo por Mahmud Aleuy. Claudia Serrano era una Subsecretaria con un protagonismo relativamente alto en el gobierno, además de presencia mediática. El nuevo Subsecretario adopta una conducta más discreta.

Existe la tentación de vincular este cambio con la evolución en la repartición de los roles en las negociaciones. En el primer proyecto, el diseño parece ser a geometría variable. Intervienen tanto los ministros sectoriales, el ministro de Transporte o la Subsecretaria de Desarrollo Regional, como autoridades transversales o superiores como el Ministro Secretario General de la Presidencia Antonio Viera-Gallo o el propio Ministro del Interior Belisario Velasco. El Ministro de Hacienda Andrés Velasco es co-firmante de los mensajes presidenciales en tanto que los proyectos incluyen a la Dirección de Presupuestos en calidad de fiscalizadora, y como prestadora de apoyo. El segundo proyecto está sobre todo a cargo del Ministro de Transportes en relación con el Ministro de Hacienda. La Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) pasa a segundo plano. El Ministro Secretario General interviene puntualmente, sobre todo en las primeras etapas de la segunda discusión.

¹⁰⁸ El énfasis es del autor.

Sin embargo, sería un equivoco personalizar esta discusión. Más que un asunto de figuras, parece ser un tema de arbitrajes al interior del gabinete. En efecto, al momento de la introducción del segundo proyecto, cuando la relegación de la SUBDERE ya es un hecho consumado, Claudia Serrano sigue siendo subsecretaria. Lo que evidencia el segundo proyecto, y el dispositivo que lo acompaña, es un doble movimiento en comparación con el primero:

- El asunto está tratado principalmente desde un punto de vista político. Las dinámicas permitirán explicar esta transición.
- En términos sectoriales, la dimensión de transporte pasa a primer plano, dejando en un segundo plano el desarrollo regional. Volveré sobre este aspecto en el análisis de los textos aprobados.

Ambas evoluciones conducen al Ministro de Transporte y su gabinete a tomar en forma exclusiva las riendas de las negociaciones, probablemente con el aval de la presidencia. El análisis de las dinámicas del proceso legislativo hace evidentes estas evoluciones.

IV. Dinámicas del proceso legislativo

Un elemento fundamental a tomar en cuenta en la comparación de ambos procesos, es la duración de aquellos. En el caso del primer proyecto, la tramitación es extremadamente rápida, ya que apenas tres meses después de haber sido introducido, el proyecto está aprobado. El segundo proyecto tiene una tramitación más accidentada, pero aún así este es despachado en poco más de un año. Entre estos dos procesos tienen lugar varios episodios, por ejemplo durante la tramitación de la ley de presupuestos, que ilustran lo dificultoso que se ha vuelto para el ejecutivo hacer aprobar sus proyectos, en particular en este tema central de la agenda política. Otro punto a tomar en cuenta es la imbricación del tema regional con las discusiones relativas a la situación del Transantiago. No es el propósito de este artículo analizar estas discusiones. Sí es relevante considerar que en las discusiones del primer proyecto el componente “regional” recibe gran atención. Al contrario, la discusión del segundo, que el propio ejecutivo ha orientado más hacia el sector transporte, deja poco espacio para la discusión sobre regiones.

- o Mayo-Julio 2007: ¿Una ventana de oportunidad para el fortalecimiento institucional de las regiones?

Los debates “en sala” en torno al proyecto de ley que “crea un fondo de estabilización financiera del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago”, muestran una situación bastante abierta, donde parlamentarios de la oposición parecen sensibles al esfuerzo del gobierno hacia las regiones, aunque algunos lo consideran insuficiente. La mayoría bastante estable que tiene la Concertación en la Cámara de Diputados en aquellos momentos parece dejar más “libertad” a los parlamentarios de la oposición, que son sensibles a la argumentación favorable al desarrollo de las regiones, o por lo menos interesados en canalizar los fondos de “compensación” destinados a su región. Los más críticos en esta fase son un grupo de diputados de la Concertación, concentrados especialmente en dos aspectos:

- En la definición de las materias que podrán ser financiados por estos fondos.
- En la elaboración del mecanismo de entrega de estos fondos.

En su versión inicial, el proyecto estipulaba que estos fondos estaban destinados a financiar exclusivamente “iniciativas de inversión en infraestructura vial, de transportes y de telecomunicaciones”. Después de algunos reclamos por parte de ciertos diputados, se vota “en sala” la incorporación al texto de obras de riego y “proyectos comunitarios”. La Concertación vota a favor y la Alianza se abstiene. Por el otro lado, el mecanismo de entrega de los fondos también genera polémicas. El proyecto inicial del gobierno contemplaba la entrega de fondos a través del FNDR o de los programas de mejoramiento urbano (PMU).

En la comisión de Hacienda del Senado se modifica el proyecto en ambos sentidos. Los “proyectos comunitarios” son excluidos de las materias financiables y el PMU de los mecanismos de entrega. Ambas modificaciones tienen un fundamento relativamente similar. Para los parlamentarios, en general de la oposición pero no únicamente, se trata de limitar las posibilidades de ingerencia política en la atribución de los fondos. Se enmarca en lo que parece ser una visión despreciativa de las instituciones subnacionales, y -más generalmente- de los procesos políticos que tienen lugar a este nivel, como si fueran *esencialmente* diferentes de la política nacional.

En términos positivos, se argumenta a favor de grandes proyectos, en vez de pequeñas intervenciones. El Senador Orpis (UDI) defiende esta posición:

“No soy partidario de incorporar tales programas a los recursos que se van a entregar a las regiones. (...) Lo único que estamos consagrando con lo que se propone en los Programas de Mejoramiento Urbano es que no van a pasar por el sistema de planificación y, en promedio, tendremos proyectos no de 70 millones, sino de 50 millones hacia abajo.

He sabido incluso que algunos Parlamentarios ya les están manifestando a los alcaldes: “Llédense de proyectos inferiores a 50 millones de pesos porque van a tener una autorización tremendamente rápida”. Y quiero profundizar el tema señalando que es el peor favor que le podemos hacer al Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Porque el Congreso con esta norma está avalando el financiamiento de proyectos que no tienen impacto, que carecen de toda importancia, en circunstancias de que al eliminar este tipo de programas podríamos fomentar una consolidación de los gobiernos regionales para que realmente promuevan iniciativas que sean de interés en la Región.”¹⁰⁹

De vuelta a la Cámara, estos cambios son de nuevo materia de debate. El oficialismo está dividido sobre el tema, en torno a los mismos argumentos expresados en el Senado. En la votación, la indicación del Senado es aceptada gracias a los votos de la oposición, y a pesar de la votación en contra de 27 diputados de la Concertación. Los mismos, menos uno, votan también en contra de la indicación que suprime los “proyectos comunitarios” de las materias elegibles para financiamiento.

Si bien estos detalles (por cierto de importancia para la materia que nos ocupa) movilizaron bastante a los diputados, lo principal para el gobierno era la aprobación del proyecto en general, es decir, incluyendo las materias relativas a Transantiago. Dada la configuración, el Senado era la instancia que podía hacer peligrar el proyecto. En efecto, desde el principio, el Senador DC Adolfo Zaldívar se mostró muy reacio a votar a favor.

¹⁰⁹ Historia de la ley 20.206, www.bcn.cl

En la fundamentación de su voto, pone el énfasis en que considera que Transantiago ha provocado “la mayor crisis social que ha sufrido nuestro país desde que tengo memoria”¹¹⁰. De este tono exagerado¹¹¹, se puede inferir que su voto es eminentemente político, es decir que la materia importa poco. Con el Transantiago, el Senador ha encontrado la coyuntura que probablemente esperaba para ganar espacio y hacer valer su voto.

Por lo tanto, podría parecer irrelevante para el análisis desde el punto de vista de la regionalización. Pero adquiere relevancia en la medida en que da forma a la configuración política. El ejecutivo no demora en considerar este voto como perdido. Sus esfuerzos se concentran entonces sobre los Senadores Bianchi (independiente) y Flores (Chile Primero, CH1). Ambos reciben una atención especial. Flores anuncia su voto en favor del proyecto al salir de una entrevista en La Moneda con el Ministro Secretario General de la Presidencia. Este acercamiento forma parte de una estrategia para credibilizar el movimiento Chile Primero, que Flores ha fundado al dejar el Partido por la Democracia (PPD).

En el caso de Bianchi, diputado regionalista, las disposiciones del proyecto parecen haber tenido una cierta influencia. Se muestra sensible al esfuerzo del gobierno a favor de las regiones. Sin embargo, no es el único factor que motivó su voto. Después de la votación, reconoce haber recibido un llamado personal de la Presidenta de la República. Mucho se ha especulado sobre el tenor de esta conversación. El único elemento tangible es que, dos meses después, en agosto de 2008, la Presidenta Bachelet viaja a Punta Arenas para la firma de un convenio entre el gobierno regional y los ministerios de Obras Públicas y Vivienda. En esta ocasión, Bianchi declara: “Cumplió su palabra y era lo que correspondía”¹¹², lo que deja claro que hubo un trato, aunque no se conoce su contenido.

Este voto genera reacciones muy negativas de parte de representantes de la oposición. El vice-presidente de Renovación Nacional (RN) señaló en relación a este acontecimiento: “lo más peligroso de la situación es que la política se está prostituyendo”¹¹³. Aunque pueda parecer un exabrupto, en realidad esta crítica se inserta en un registro que fue movilizado por la oposición incluso en el Congreso, donde el Senador Cantero (RN¹¹⁴) ocupó las mismas palabras:

“Me parece un disparate, un error, que el Gobierno pretenda usar como moneda de cambio la entrega de plata a las Regiones si se otorgan los recursos solicitados, los cuales se destinarán a un proyecto mal formulado y peor ejecutado. Lo considero una falta de respeto hacia ellas.

Señor Presidente, hemos visto imágenes de parlamentarios -lo digo con el mayor respeto, pero, también, con absoluta franqueza- condicionando su voto a cambio de una “obrita” por aquí o un “proyectito” por allá.

¡Eso se llama “prostituir” la política!”¹¹⁵

¹¹⁰ Historia de la ley 20.206, www.bcn.cl

¹¹¹ Nacido en 1943, ¿Adolfo Zaldívar habría borrado de su memoria acontecimientos de la Unidad Popular, de las protestas de los años 1980s y la transición?

¹¹² *La Nación*, 11 de agosto de 2007

¹¹³ *La Tercera*, 20 de junio de 2007

¹¹⁴ Renunció a este partido en noviembre de 2007

¹¹⁵ Historia de la ley 20.206, www.bcn.cl

En las palabras del Senador Cantero, no cabe duda que los proyectos originados en los GORES sean de mala calidad. La expresión “mal formulado y peor ejecutado” constituye una clara descalificación de la capacidad técnica de estos organismos. La segunda parte de su declaración denota una imagen muy despreciativa de la política local, que parece tener un fuerte arraigo en la clase política, de manera transversal, como lo demuestra la división de la Concertación en relación al PMU¹¹⁶.

En estas representaciones, la política local aparece como una instancia menospreciable, lugar de todas las indecencias. El recurso a críticas de esta magnitud revela el anclaje que tiene la posición centralista, que es un corolario natural de este discurso negativo. No es materia de esta contribución evaluar si tales críticas puedan tener algo de fundamentación. Lo interesante es tomar nota de la existencia de una representación negativa de la institucionalidad regional, que se ha instalado como un lugar común en la clase política¹¹⁷.

A pesar de estas críticas, el proyecto es aprobado, transformándose en la ley 20.206. Más adelante volveré sobre las disposiciones que ella establece.

- Noviembre 2007- mayo 2008: créditos sin compensación

Los fondos liberados mediante la ley 20.206 no permitieron estabilizar las finanzas del Transantiago. Por lo tanto, el gobierno tiene que buscar de nuevo la aprobación del Congreso Nacional. En noviembre de 2007, el gobierno incluye fondos específicos en el proyecto de ley de presupuesto, con sus respectivos “fondos espejos” para regiones. Sin embargo, la iniciativa no prospera en la Cámara, donde cinco diputados DC y el ex-PPD Esteban Valenzuela (Ch1 en este momento) se alinean con la oposición para rebajar esta asignación presupuestaria a \$1.000 pesos “simbólicos”¹¹⁸. El gobierno pretende revertir esta votación en el Senado, pero Flores y Bianchi votan esta vez en contra. Bianchi expresa el sentimiento de haber sido engañado en las negociaciones anteriores. En particular, reclama: “A Magallanes se le entregaron fondos sin proyectos”¹¹⁹. Sin embargo, es difícil comprobar cuán fundamentada puede ser esta crítica. En el dispositivo establecido por la ley 20.206, está claro que los GORES son las instancias que deben armar una cartera de proyectos. Así, no queda muy claro cuál es el tenor del reclamo de Bianchi.

La explicación de este cambio probablemente tenga más que ver con una oportunidad política, como sucede en el caso de Flores, que intenta acercar su movimiento a la derecha, para mostrar una posible alternancia a la Concertación. Este momento marca un punto de inflexión en la trayectoria aquí descrita. Los factores netamente políticos toman cada vez más importancia, en desmedro de la evaluación de la situación en regiones. La orientación política conduce el debate hacia el componente santiaguino de los proyectos, es decir, las medidas relativas al Transantiago. Las regiones pasan a segundo plano. Se cierra definitivamente la ventana de oportunidad, sin que haya podido ser aprovechada.

¹¹⁶ La crítica a este programa como susceptible de favorecer la ingerencia política por sobre los criterios técnicos también aparece en entrevistas con diputados concertacionistas.

¹¹⁷ Las representaciones del personal político sobre los distintos niveles de acción pública es un tema que merecería mayor profundización, que no es materia de este estudio.

¹¹⁸ Equivalentes a dos dólares estadounidenses

¹¹⁹ *La Nación*, 18 de noviembre de 2007

La focalización en lo político se evidencia con la pérdida definitiva de la mayoría concertacionista en el Senado, producto de la expulsión de Adolfo Zaldívar de la DC. Esta sentencia pronunciada por el Tribunal Supremo de su partido se fundamenta en la participación del Senador en la declaración “*La gente ya no puede esperar más*”, posterior al rechazo de la partida presupuestaria destinada a financiar el transporte urbano en la capital.

En enero de 2008, el gobierno, frente a la incapacidad de hacer adoptar proyectos de ley, decide explorar alternativas para financiar el Transantiago. En enero de 2008, recurre a un préstamo del Banco Estado. La contrapartida de esta solución es que no incluye recursos para las regiones. La Concertación, esta vez por el intermedio del diputado Fulvio Rossi (Partido Socialista), da cuenta de la pérdida para las regiones:

"La oposición tiene que hacerse responsable de lo que ha ocasionado, porque su actitud es la que determinó que ahora el Gobierno buscara esta salida alternativa que no incluye recursos para regiones, lo que nos parece muy injusto".¹²⁰

Esta declaración se enmarca en una estrategia de la Concertación y del gobierno por responsabilizar a la derecha por el estancamiento del proceso legislativo, con los costos en términos de oportunidad perdida para las regiones. Si bien es interesante tomar nota de esta preocupación por los territorios, se puede relativizar en el marco de una reflexión sobre el tema del fortalecimiento de la institucionalidad regional. Retomando el marco esbozado en la introducción, se puede constatar que la preocupación por el nivel sub-nacional es más de orden cuantitativo que cualitativo. En otros términos, la preocupación es más bien política que realmente un compromiso con estas zonas. Más allá de la voluntad de “anotar puntos” contra la derecha, no se observa un discurso articulado sobre el desarrollo de las regiones en cuanto unidades sub-nacionales.

En abril de 2008, el gobierno tiene que recurrir a otro crédito, esta vez negociado con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De nuevo, estos fondos son destinados exclusivamente a la RM. Al final de este período transitorio en la discusión, la situación es bastante clara. El tema regional está presente, pero casi exclusivamente como un recurso político para presionar a los adversarios. El contexto de las negociaciones está marcado por la pérdida de mayoría por el ejecutivo.

- Mayo 2008 – Agosto 2009: el tiempo de la política

En mayo de 2008, el Ejecutivo presenta un nuevo proyecto legislativo, relativo a la creación de un subsidio nacional para el transporte. El concepto de compensación está presente, aunque sea de una forma menos explícita, y por lo tanto más integrada, a través de la idea de una política *nacional* para el transporte. Esta evolución conceptual consagra la inflexión del gobierno, que, bajo el impulso del Ministro de Transporte, se ha esforzado en restarle particularidad a la situación en Santiago. El corolario de esta evolución es la sectorialización de la iniciativa, en el ámbito del transporte. La dicotomía presente en el primer proyecto está atenuada, sólo presente en las medidas transitorias.

¹²⁰ *La Nación*, 3 de enero de 2008

La oposición, lejos de acompañar esta evolución, al contrario, la rechaza. Símbolo de esta posición, es el Senador RN Andrés Allamand, quien pide -en julio de 2008- que se vuelva a la dicotomización, o sea que Transantiago sea objeto de un proyecto de ley específico:

“Son cosas que no tienen nada que ver entre sí y se deben ver de manera separada. (...) Cortázar sabe que tiene una pésima propuesta de solución para el Transantiago, por eso lo está vinculando con un subsidio al transporte rural”.¹²¹

Sin embargo, a pesar del peso político de su promotor, la separación de los asuntos no recibe otros apoyos. La reformulación del principio de compensación, bajo la idea de la “nacionalización”¹²², protege a las regiones en este sentido. Además, varios parlamentarios del oficialismo y de la oposición muestran su apego a la entrega de fondos a las regiones.

Ocurre en este momento uno de los episodios más comentados por los actores que participaron en las negociaciones. Según varios interlocutores, el Ministro Cortázar habría alcanzado un acuerdo con los negociadores de la Alianza, los diputados Monckeberg y Uriarte. Sin embargo, a pocos días de la votación, estos diputados se reúnen con los senadores Allamand y Novoa, quienes les informan la decisión de no votar el proyecto del gobierno, al mismo tiempo que pasan a ser ellos los encargados de la negociación. Este episodio consagra la preeminencia del criterio político, con la sustitución de dos diputados jóvenes por dos senadores experimentados, líderes históricos de sus respectivos sectores. A partir de este momento, con este nuevo liderazgo, la oposición impone su ritmo a un gobierno sin mayoría parlamentaria. El ritmo de la Alianza está dictado por consideraciones relativas a las futuras elecciones presidenciales, y la voluntad de sacar el mayor provecho político de este tema.

Frente a esta situación, el gobierno toma la opción inversa y apuesta a fortalecer su discurso pro-regional. El ministro Cortázar encarna este giro, que se materializa con un viaje a regiones donde atribuye la culpa del estancamiento a la oposición, culpándola por adelantado de una posible alza en los precios de los pasajes, tanto en Santiago como en regiones. De hecho, insiste en que, si bien el gobierno tiene instrumentos para controlar las tarifas en Santiago, en regiones no está en condiciones de actuar, sin el texto legislativo adecuado. Frente a la inflexibilidad de la derecha, esta campaña está llamada a fracasar. Después de conseguir una escasa mayoría en la Cámara, el proyecto es rechazado en la Comisión de Transporte del Senado, en agosto de 2008. La solución alternativa provisoria es recurrir al 2% constitucional, otra vez sólo para la RM.

Después de este fracaso, el asunto queda pendiente por casi un año. El tema reaparece públicamente en mayo de 2009. Carlos Cantero (independiente, ex-RN), Evelyn Matthei (UDI), Andrés Allamand (RN) y Fernando Flores (Ch1) presentan una propuesta sobre el Transantiago, que incluye fondos para las regiones. Se trata del primer acto oficial de la “Coalición por el Cambio”, plataforma elaborada por el pre-candidato presidencial Sebastián Piñera (RN). La ocasión elegida señala la trascendencia política que posee el tema. En julio (2009), el propio Piñera se adelanta al ministro Cortázar para anunciar que el gobierno y la oposición llegaron a un acuerdo para una ley de subsidio al transporte

¹²¹ *La Nación*, 21 de julio de 2008

¹²² En este trabajo, se hace referencia a la nacionalización en términos espaciales, es decir, la consideración de todo el territorio nacional para una política pública, en vez de una focalización sobre la región metropolitana. No se refiere en ningún caso al régimen de propiedad de la industria del transporte.

público para todo el país. Un mes después, el proyecto, con muy pocas modificaciones respecto al proyecto rechazado en agosto de 2008, es aprobado, y pasa a convertirse en la ley 20.378. Aunque el contenido de la ley es relevante para todo el país, la comunicación del gobierno y -sobre todo- de la oposición, se concentra en el Transantiago. Resulta simbólica la desaparición progresiva del tema regional en este proceso.

Queda por analizar la sustancia misma de estos textos legislativos, y sus implicancias para el fortalecimiento de la institucionalidad regional.

V. Proyectos aprobados

Independientemente de la discusión sobre la atribución de los fondos por PMU, el primer proyecto tiene un potencial fortalecedor para las regiones. En efecto, los Gobiernos Regionales se encuentran en condición de relativa independencia para decidir sus proyectos. Más aún, los asuntos que estos proyectos pueden tratar han sido ampliados por la intervención de parlamentarios de ambos bloques. Al final, estas materias pueden ser “iniciativas de inversión, incluidos estudios de factibilidad y de diseño, en infraestructura vial, riego, servicios básicos de agua potable y saneamiento rural, de transportes y telecomunicaciones” (ley 20.206).

Para la SUBDERE, esta modalidad representa una mayor cantidad de trabajo. Además, frente al temor de los parlamentarios de ver estos dineros indebidamente ocupados, tiene que rendir una cuenta mensual, preparada junto a la División de Presupuestos (DIPRES). En términos generales, esta ley significa un incremento en la partida presupuestaria de la SUBDERE, lo que puede ser visto como un fortalecimiento de esta institución. Sin embargo, esta conclusión está matizada por el carácter puntual del proyecto, aunque en el momento de los hechos se pueda razonablemente esperar que se perpetúe el mecanismo. Es en este sentido que hablamos de una ventana de oportunidad, como una coyuntura favorable al desarrollo de la institucionalidad regional. Sin ser un cambio decisivo, la ley 20.206 parecía contener las semillas de una inflexión en la política hacia las regiones. Sin embargo, esta inflexión no se confirma en la segunda ley.

En efecto, la ley 20.378 tiene implicancias radicalmente diferentes para la institucionalidad y los equilibrios entre ministerios y sectores de acción pública. No profundiza en la senda abierta por la ley precedente. Al contrario, se construye en una lógica muy distinta, basada en la sectorialización de la materia dentro del ámbito de la política de transporte. Es decir, si en la ley 20.206 había un trabajo conjunto entre Ministerio de Transportes y SUBDERE, en la ley 20.378 la materia pasa a ser primordialmente enfocada como un tema de transporte, cuando otro abordaje podría haber sido el desarrollo regional, o el fortalecimiento de la institucionalidad regional. El movimiento hacia una “nacionalización” de la política del transporte, impulsado por el ministerio de Transportes, marca una clara victoria institucional de este ministerio sobre la SUBDERE, que no ha podido ganar los arbitrajes en el gabinete, probablemente por el papel protagónico que ha adquirido el ministro René Cortázar.

Como en cualquier materia de acción pública, habrá que esperar la fase de implementación para evaluar los cambios que ha generado. Sin embargo, siguiendo la letra del proyecto, ya es posible constatar que la ley viene a reforzar la red desconcentrada del ministerio de Transporte. En particular, este ministerio adquiere la facultad de entregar subsidios directamente en todo el país, lo que implica un incremento importante de los fondos que maneja. Además, se crea un nuevo cargo de jefe de

división, lo que implica la creación de una nueva división, clara señal de una ampliación de las actividades de este ministerio, que logra captar en forma casi exclusiva la implementación del nuevo subsidio.

Por cierto, el texto de la ley deja algún margen de interpretación, en particular en relación a la atribución del “restante” del pago de la subvención al transporte escolar¹²³. Después del pago de este subsidio – cuyo monto total todavía no se conoce- están previstas dos mecanismos que implican ejecución por parte del ministerio de Transportes o de la SUBDERE. Habrá que observar la aplicación concreta de estos dispositivos. Sin embargo, la ascendencia que parece haber tomado el ministerio de Transporte augura que sabrá canalizar estos recursos. Al final, la situación es relativamente concordante con el análisis de Rámirez (2009, este mismo estudio) sobre la evolución del financiamiento de las regiones. Si bien los montos destinados a regiones aumentan, lo hacen mediante el mecanismo de las provisiones, que implican una mayor sujeción al poder central. Cuantitativamente hablando, estamos frente a un proceso favorable para las regiones. Pero en lo cualitativo, es decir, en la manera con la cual están gestionados estos fondos y en términos de fortalecimiento institucional de las unidades subnacionales, el saldo parece ser más bien negativo.

La transición de la “compensación” al “subsidio nacional al transporte”, mediante el mecanismo conceptual de la “nacionalización” del problema, se hace al detrimento de las instituciones regionales descentralizadas (los GORES), para al contrario fortalecer la red de instituciones desconcentradas del ministerio de transporte. En vez de entregar a cada región la posibilidad - y las capacidades necesarias- para definir sus propias prioridades, el nuevo mecanismo privilegia la concentración de la decisión al nivel nacional. Considerado junto a las opiniones negativas sobre la política subnacional expuestas anteriormente, denota el peso de una estructura de oportunidad muy restringida para el desarrollo de una capacidad institucional propia a los niveles subnacionales.

VI. Conclusión

La comparación de estos dos textos legislativos y los mecanismos que ponen en marcha, muestran que el espacio para la descentralización, en un contexto de gran centralización, es muy reducido en Chile.

El lanzamiento difícil del Transantiago parece abrir una coyuntura inesperada para fortalecer los GORES, pero tanto la desaparición de la SUBDERE del proceso de negociación como su escasa representación en el proyecto finalmente votado, ilustran la tendencia a privilegiar una desconcentración controlada por sobre un proceso de descentralización. Llama la atención la habilidad estratégica del Ministro de Transporte Cortázar. Rápidamente él entiende que la solución política a sus problemas en Santiago pasa por medidas de alcance nacional. En el proceso, aprovecha para hacer crecer, en

¹²³ La ley establece un monto de \$230.000.000 miles para el subsidio nacional. La mitad se destina a la Región Metropolitana, la otra a las regiones. Para las regiones, una primera parte (no determinada, pero dentro del límite fijado por la ley) de este monto debe financiar una rebaja de la tarifa para los estudiantes. El ministerio de Transporte se encarga de gestionar la entrega de este subsidio.

El restante queda a disposición por un lado para un “Programa de Apoyo al Transporte Regional”, administrado por el Ministerio de Transporte, y por el otro para una provisión especial de la SUBDERE, a incorporarse en los presupuestos de los Gobiernos Regionales. La ley no especifica cómo se definirá la atribución a uno u otro fondo. En todo caso, en comparación con la ley 20.206, es evidente que el impacto para los GORES va a ser mucho menor, por lo cual concluimos a un resultado mucho menos favorable en términos de fortalecimiento institucional de estas instituciones.

términos de fondos gestionados y de desarrollo institucional, el ministerio que preside. La confusión inicial respecto de saber si se trataba de una materia del ámbito del transporte o de la política de desarrollo regional se resuelve a favor de la preponderancia del sector transporte.

Las discusiones en torno a estos proyectos ilustran también la baja calidad del debate público sobre el desarrollo institucional de las unidades sub-nacionales en Chile. La compensación está pensada en términos estrictamente cuantitativos, mecánicos. Para la mayoría de los parlamentarios, se trata más bien de “cumplir” con las regiones. Así, parecen tener una relación instrumental con el tema del desarrollo regional, cuando no se trata de un desprecio por los procesos que tienen lugar a nivel local. No existe una presión política que vaya más allá de las declaraciones de principio. Para todos es positivo ser regionalista, defender su circunscripción, pero son escasos los proyectos de desarrollo territorial, más allá de la petición de fondos.

Esta narrativa evidencia dos problemas que son limitantes importantes para las perspectivas de la descentralización en Chile. Primero es difícil que ocurra un proceso descentralizador sin que haya presión de actores políticos locales, lo que se da en forma escasa actualmente. Segundo, la SUBDERE aparece en este proceso como el depositario de una política sectorial que queda relegada a segundo plano dentro de las negociaciones internas al gabinete. Puestos juntos, estos dos hechos establecen la paradoja de un actor *central* favorable a la descentralización con poco eco en las unidades subnacionales. Mientras no crezca la demanda local por una mayor descentralización, parece difícil que se resuelva esta paradoja.

Anexo: Recapitulativo del proceso de tramitación de ambos proyectos

Materia	Ley 20.206	Ley 20.378
Tramitación	Extremadamente rápida	accidentada
Configuración política	Mayoría Concertación	Pérdida de la mayoría por presencia de independientes
	Elecciones municipales en un año	Elecciones presidenciales y legislativas en 6 meses
	Emergencia “espontánea” del tema de la compensación	Concepto de compensación instalado
Estrategia gobierno	del Trabajo en conjunto entre Transporte, Hacienda y SUBDERE.	Preponderancia de Ministerio de Transporte, + Hacienda. Ausencia SUBDERE.
	Inclusión de la compensación para convencer a algunos parlamentarios de regiones. También presencia de Viera-Gallo.	Insiste en la compensación, sin mucho efecto. Pasa a ser un argumento para tratar de “culpar” a la oposición, y no sólo para conseguir votos.
		Argumento se usa:
		- cuando gobierno obligado a recurrir a soluciones alternativas
		- con gira de Cortazar en regiones
		- por Presidenta
Dinámicas	Negociación con peso de los	Nuevos negociadores de la

	parlamentarios Rol del senador Bianchi	Alianza no sensibles a la argumentación sobre tema regional. Adoptan una estrategia esencialmente política, en miras a las elecciones presidenciales. Controlan el tiempo, imponen su calendario (hasta el anuncio de Sebastián Piñera, focalizado en tema Transantiago más que regiones)
Proyecto aprobado	Relativa independencia de los GORES para decidir sus proyectos Ampliación de las materias (con límites) = pesa el contexto electoral, con incentivos contradictorios: todos quieren recuperar fondos para su región, pero también temor de ver el oficialismo aprovechar más. Inserción del tema recurrente del “intervencionismo” electoral (ver episodio PMU)	Focalización aparente sobre transporte Una política nacional de transporte Refuerza la red desconcentrada del ministerio de transporte Creación de una nueva división
Resultados términos institucionales	en SUBDERE fortalecida, en coordinación con MinTrans y Hacienda (DIPRES). Un interlocutor válido para parlamentarios	SUBDERE ausente. Pierde las negociaciones internas. = vuelta a la normalidad

Seminario Internacional Sentando Más Actores a la Mesa ¿Somos capaces de concertarnos para la gobernanza regional?

I. Sistematización Seminario Sentando Más Actores a la Mesa ¿Somos capaces de concertarnos para la gobernanza regional? Santiago, 25 de agosto de 2009

En el marco del desarrollo del Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en tres regiones de Chile”, y con el objetivo de discutir sobre los desafíos de la construcción de gobernanza democrática en los ámbitos regionales y locales y los avances de investigación alcanzados hasta el momento, se desarrolló durante la mañana del día 25 de agosto de 2009, el Seminario Sentando Más actores a la Mesa. Dicha actividad también se inserta en el contexto del recientemente publicado informe de la OCDE “Territorial Review” sobre Chile¹²⁴, el cual plantea importantes desafíos para el avance del proceso de descentralización y la profundización democrática.

El Seminario se organizó en base a mesas temáticas de discusión, las cuales se estructuraron en base a las tres dimensiones del estudio (social, institucional y política), con una presentación inicial del investigador a cargo de cada dimensión, un expositor invitado más comentaristas relacionado con la temática. Finalmente se dio espacio para los comentarios y debates de los asistentes, los cuales conformaron un importante grupo de estudiosos en materias de descentralización, representantes académicos de universidades capitalinas y regionales, así como de organismos gubernamentales.

El Seminario “Sentando más actores a la Mesa” además involucró la colaboración entre el Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos y el Departamento de Políticas Públicas Expansiva - Universidad Diego Portales, la que se tradujo en la coordinación, gestión, realización y difusión del Seminario, lo que permitió una cobertura comunicacional más amplia. A la vez, el espacio de colaboración académica y difusión de contenidos permitió ampliar el espectro de diálogo y la generación de reflexiones entre académicos de diversos campos de estudio.

La charla inaugural estuvo a cargo de Molvina Ceballos, DESCO¹²⁵ Perú, y versó sobre la concertación de actores sociales y estatales en América Latina, a partir de la experiencia reciente en la región. La académica señaló el contexto específico en que los temas de concertación de actores y participación se expresan en América Latina, señalando sus oportunidades y constricciones.

Respecto a la **Mesa “Desafíos de la gobernanza subnacional y la descentralización en Chile”**, la exposición de Gonzalo Delamaza, denominada “La demanda de gobernanza subnacional: un desafío para la Descentralización y el desarrollo territorial” expone las principales hipótesis sociales, políticas e institucionales que sostienen el estudio. En este sentido, de acuerdo al diagnóstico presentado, se sostiene que los esfuerzos para una efectiva gobernanza subnacional y de descentralización en el país, deben centrarse tanto en las condiciones como en la articulación de actores a nivel subnacional y en la coordinación entre diversos niveles, consideraciones que están en línea con lo planteado por “Territorial Review”, informe de la OCDE para Chile.

¹²⁴ Estudios Territoriales de la OCDE: Chile. ISBN 978-956-8468-18-7 – OCDE 2009. Ministerio del Interior del Gobierno de Chile para la edición en español. Publicado originalmente en inglés bajo el título: OECD Territorial Reviews. Chile.

¹²⁵ Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo de Perú.

El otro expositor en esta mesa fue Egon Montecinos, Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Local y regional (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, quien a su vez desarrollo el capítulo regional en Los Lagos del estudio “Articulación y Actores para la descentralización”; Montecinos compartió la ponencia “¿región sin territorios? Realidad y desafíos de articulación en la Región de Los Lagos”, el investigador dio a conocer los principales hallazgos de la investigación sobre las dinámicas de articulación y concertación en la región. Ambas presentaciones fueron comentadas por Ignacio Irrázabal, Director del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Los comentarios de Irrázabal se sitúan provocativamente en base a varios puntos relevantes sostenidos en las ponencias y en la perspectiva del estudio. En primer lugar, señala que el estudio se encuentra en la senda correcta de aquellos estudios sobre descentralización y políticas públicas, que buscan reconocer concertaciones, alianzas, entre diversos actores territoriales y regionales.

En segundo lugar, señala la pregunta sobre qué es la región, ya que tanto en lo señalado por Egon Montecinos como en su experiencia de investigación, en Chile no hay una identidad regional, y lo que verdaderamente existe es una identidad asociada a la ciudad región, donde es la ciudad (dinámica) la que lidera ese espacio porque es ahí donde se genera mayor desarrollo económico. Por eso, sostiene, a lo mejor es falso que sea la región quien deba liderar algunos procesos de desarrollo.

En este sentido, indica que la división político administrativa no sería eficiente cuando tratamos de buscar una gobernanza para impulsar el desarrollo económico de los territorios, la división político administrativa entonces importaría poco en este sentido. Es lo que ocurriría respecto a la relevancia de los Gobiernos Regionales en Chile, dado su escaso peso en la generación de desarrollo.

Respecto a la concertación de actores, pide poner atención sobre la actitud “voluntarista” respecto a la concertación de actores; esta por sí misma no nos llevará al desarrollo, por tanto es una tarea empírica demostrar que las alianzas efectivamente producirían un círculo virtuoso respecto al desarrollo de las regiones. Las investigaciones recientes que cita, hechas por el Banco Mundial, indican que para que haya un desarrollo permanente debe haber presencia de capital social, pero no sólo institucional, sino también capital social cognitivo. Constata que, donde cada vez menos el Estado tiene el monopolio de las políticas públicas – como el caso de Chile - debemos demostrar que en aquellos territorios donde hay más concertación realmente hay más desarrollo económico. Por tanto, importa la combinación y presencia de ambos tipos de capital social (institucional y cognitivo) señalados para que haya desarrollo en un territorio, ya que esa combinatoria llevaría a la acción social colectiva.

Por último, indica que habría una dicotomía en las políticas públicas entre darwinismo y paternalismo, donde por un lado, debido al paternalismo desde el Estado se ponen incentivos para “haya necesariamente articulación”, pero cuando se acaban los recursos asociativos colocados desde fuera, se acaba la asociatividad. Señala que la prueba de fuego sería la prueba darwinista en las políticas públicas, es decir, cuando se retira la inyección de recursos. El desafío sería saber donde está el equilibrio entre el límite y retiro del apoyo o dejar el proceso natural.

En tanto la **Mesa “Articulación institucional del Estado para la Descentralización”** contó con la participación de Nuria Cunill, investigadora a cargo de la dimensión institucional del estudio “Articulación y actores para la descentralización”¹²⁶, con la ponencia “Competencias, relaciones y participación: un enfoque para entender el comportamiento estatal y sus incentivos para producir gobernanza subnacional”, luego intervino Marcelo Ramírez¹²⁷, consultor de Latitud Sur, con la ponencia “Rol de las agencias centrales en el estímulo o freno a la gestión descentralizada: el caso de la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda. La comentarista de esta mesa fue Fernanda Garcés, abogada del Instituto Libertad.

En esta oportunidad la investigadora, dio a conocer los principales resultados de la investigación respecto a esa área en las tres regiones, Arica – Parinacota, Coquimbo, Los Lagos, que se especifican en las variables: relaciones intergubernamentales (RIGs), las competencias de los gobiernos regionales y las interfases Estado / Sociedad, con especial énfasis en los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana que se ejecutan o ponen en práctica a nivel regional. Mientras que Marcelo Ramírez, hace un exhaustivo análisis del papel del ministerio de hacienda y de otras agencias públicas centrales, como SUBDERE, las cuales progresivamente han ido acumulando funciones estratégicas en la definición de políticas, en las asignaciones presupuestarias e incluso en la evaluación y establecimiento de lineamientos desde el “centro” sobre programas públicos específicos. Estas evidencias apoyarían los hallazgos efectuados en la dimensión institucional del estudio en su sentido general, toda vez que la institucionalidad central concentra una cantidad significativa de competencias y definiciones.

Para Fernanda Garcés, comentarista de esta mesa, la gran discusión hoy está centrada en cómo elegimos la institucionalidad regional (CORES) y no se ha centrado en una política regional prioritaria del gobierno. Sin desconocer aquello, señala que es necesario avanzar en otro tipo de discusiones, más allá de lo institucional, ya que siendo importante el papel de los GORE en las regiones, su papel está minimizado.

Otro aspecto que hay que destacar como una de las reformas a impulsar es la modificación del papel doble de los intendentes, como representantes de la presidenta de la república y del ejecutivo regional, ya que ambos papeles muchas veces pueden ser contrapuestos. Este tema debe ponerse en el tapete paralelamente a lo que es la elección de los consejeros regionales; de otra manera la institucionalidad regional no va a poder avanzar como quisiéramos.

Otra temática importante que debiese cambiarse es la generación de políticas homogéneas a nivel central para las regiones. Al gobierno central le ha costado entender que las regiones no son homogéneas, son heterogéneas y por lo tanto se debe reconocer esa heterogeneidad y esto debe hacerse con la participación y la consulta de los actores regionales de las regiones y de los GORE.

Para terminar, en relación a la descentralización fiscal, Garcés señala que hoy básicamente vemos que el nivel de descentralización fiscal, como lo mencionan las estadísticas de MIDEPLAN, en función de la inversión pública efectiva a nivel regional

¹²⁶ Además es miembro asociada del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD

¹²⁷ El investigador desarrolló un paper de investigación en el marco del estudio, sobre el “Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el proceso de Descentralización del Estado”, cuyos avances fueron entregados con oportunidad del Seminario.

sólo alcanza un 23%. Vemos también como han aumentado las provisiones respecto al FNDP, y la disminución porcentual progresiva de los fondos de libre disposición, donde la mayoría de las inversiones que se realizan a nivel regional vienen ya amarradas. Es decir, la decisión y la participación que tiene la región en el presupuesto es bastante reducida. Si bien se ha avanzado, es momento de abrir la discusión a otras alternativas, a otras propuestas. Deja en claro, que descentralizar fiscalmente no significa una catástrofe fiscal, más bien se trata de avanzar en un presupuesto regionalizado, pensar en una ley de rentas regionales, e incluso en la facultad de los GORE de endeudarse.

Cada una de estas propuestas requiere compromisos, mecanismos, recursos que se ciñan al procedimiento de accountability o rendición de cuentas y que obviamente no terminemos desde el gobierno central tapando las deudas de los GOREs en el mal uso de estos mecanismos. De momento, no se tiene una idea clara del rol que queremos que jueguen los GORE dentro del país.

Por último, la tercera **Mesa “La política de las Políticas Públicas Descentralizadas”** contó con la exposición de Alfredo Joignant, investigador a cargo de la dimensión política del estudio y miembro del Instituto de Políticas Públicas Expansiva – UDP, su presentación se centró en el análisis de los “Estímulos y frenos del sistema político chileno al avance de los procesos de gobernanza subnacional”, luego presentó su trabajo John Durston¹²⁸ sobre “Clientelismo y prácticas políticas en los espacios regionales”. El comentarista a cargo en esta oportunidad fue Cristóbal Aninat del Instituto de Políticas Públicas Expansiva – UDP.

En la tercera Mesa Alfredo Joignant dio una visión prospectiva de los posibles escenarios con que se enfrentarían los actores políticos en la eventualidad de que ocurrieran cambios en el sistema político chileno, los que generarían incentivos políticos para la toma de decisiones desde regiones y la descentralización del poder político, vía por ejemplo, la elección democrática y directa de los Consejeros Regionales (CORE). Dichos escenarios, se encuentran con las “barreras” que imponen las reglas del sistema político chileno y sus aplicaciones prácticas en regiones, tal y como muestran algunos resultados del estudio de la dimensión política. En este último sentido, se sustenta el estudio empírico que realiza John Durston en base a sus investigaciones previas sobre el campo del clientelismo político en zonas rurales e indígenas de la región de la Araucanía, el caso de la región del Bío – Bío y el liderazgo del intendente de esa región y la Región de Coquimbo, con el caso de la Mesa Rural regional. Durston entrega interesantes conclusiones sobre las redes clientelares y su análisis, señalando en general que las redes clientelares deben ser investigadas en cada territorio sociopolítico y que su mayor presencia tiene como efecto una menor calidad de la participación de los sectores populares o subalternos.

Cristóbal Aninat, comentarista de esta Mesa resalta que el efecto de la descentralización no es sólo a nivel local, sino que significativamente a nivel nacional. Si nosotros pensamos en la descentralización como la elección directa de alcaldes, CORES e intendentes más una transferencia de atribuciones en la política fiscal, lo que tenemos es que hay un cambio en el balance de poderes hacia el gobierno regional y local, lo que tendría “Efectos de retroalimentación” sobre el funcionamiento del sistema político central

¹²⁸ Asimismo, el consultor independiente John Durston desarrolló en el marco del estudio el paper “Clientelismo y prácticas políticas en los espacios regionales”, dando a conocer sus avances durante el seminario

tanto en la política fiscal como en el sistema de partidos, y al final en el sistema político nacional.

La manera en que se relacionan los distintos actores funciona en base a los incentivos que determinan las diferentes instituciones y ello puede llevar a juegos que son virtuosos o viciosos, la pregunta sería saber si son virtuosos o viciosos en cuanto a qué. El informe sobre políticas públicas que hizo el BID para el año 2006 plantea que lo importante en los juegos políticos, en la interacción de los actores políticos es poder generar cooperación, o sea, si nosotros pensamos que a mayor cooperación entre los distintos actores políticos, los actores centrales y regionales, tendremos mejores políticas públicas, mejores resultados para la ciudadanía.

En referencia a la descentralización fiscal, señala que el efecto de retroalimentación en el sistema global, si es que no asumimos un aumento en la carga tributaria para los ciudadanos, ya sea para incrementar impuestos locales o regionales, lo que tenemos es que hay una disminución de recursos para otros proyectos que se manejan a nivel central, lo que genera una situación que ya no es solamente económica sino que también de balance de poder político y también puede afectar la política fiscal en sí que en Chile es reconocidamente muy sana, que ha permitido por ejemplo los ajustes contra cíclicos que ha habido el último tiempo y que es reconocida como una de las mejores políticas que tiene este país. Con este argumento quiere enfatizar que cuando se lleva a cabo una descentralización fiscal, se lleva a cabo un cambio que implica un incremento de la cantidad de actores que participan en la política fiscal; es decir, al tener un financiamiento que es multilateral, con muchos más actores, ahí hay que resguardar muy bien la transparencia del sistema, la capacidad de comprensión de la ciudadanía de un sistema fiscal que se complejiza.

En cuanto descentralización política, lo que nosotros tendríamos en un sistema político muy cerrado como el chileno, que está dominado por la cúpula de los partidos, en gran parte por los efectos del sistema binominal, lo que se genera en esas circunstancias son nuevas alternativas para iniciar o desarrollar carreras políticas, nuevos actores, que funcionarían al margen de las cúpulas partidarias. Eso nosotros lo vemos en alcaldes como Lavín, Zalaquett, Orrego, Undurraga, que son alcaldes que tienen claramente una visión de futuro hacia el sistema político nacional y que a través de una buena gestión alcaldía están desarrollando carreras que van a tener un efecto de trampolín a nivel nacional.

Si nosotros observamos cómo, con el avance de la descentralización y el empoderamiento de las municipalidades en Chile el número de alcaldes que van a desarrollar relevancia a nivel nacional es muy importante, entonces eso empieza a generar una mayor competencia desde abajo, en un sistema político muy centralizado y que hoy en día vemos que tiene un excesivo poder de las cúpulas que está impidiendo la renovación de la gente, la renovación de los candidatos y llevando en definitiva a esta crisis de los partidos que vemos actualmente. En ese sentido la descentralización genera actores nuevos, alternativas nuevas, para incrementar la competencia en el sistema.

Habría que preguntarse cuál puede ser la verdadera contribución que estos actores nuevos pueden generar, tenemos que ver cómo se empalma esto con el balance de poderes que se puede generar en el sistema político, la constitución y el sistema binominal en particular.

En relación al sistema binominal, Aninat señala tres componentes característicos del mismo: la magnitud del distrito, el tipo de lista y la fórmula de asignación de los escaños; no obstante en Chile sería importante un cuarto elemento que es que las coaliciones políticas a que entren los partidos a nivel local deben ser necesariamente nacionales. Si se produce una verdadera descentralización política tendríamos actores mucho más empoderados, veríamos que se generarían partidos políticos regionales, los cuales podrían crecer en número, formando a la larga un sistema binominal en los partidos de base netamente de desarrollo centralizado parlamentario, y partidos regionales que pasarían a entrar al hemiciclo, que tienen una legitimidad regional y que por lo tanto no tienen los elementos disciplinadores que generan las coaliciones con el liderazgo de los partidos.

Hay que ver cuál es el balance de poderes que tenemos en nuestro país y como se inserta esto. En Chile tenemos un ejecutivo que dicta la agenda legislativa, el 90% de los proyectos que se aprueban son mensajes del ejecutivo y las mociones parlamentarias que avanzan, que son muy pocas, son aquellas que vienen apoyadas por el ejecutivo, que les pone urgencia y las hace avanzar en el proceso.

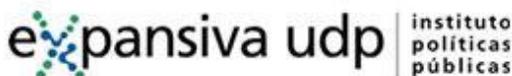
Entonces tenemos un ejecutivo que fija la agenda legislativa, tenemos un congreso con muy altos quórum calificados. Por tanto, la pregunta es, si tenemos un sistema binominal que es capaz de ordenar las fuerzas en base a dos coaliciones, cercanas al 50%, lograr estos quórum se facilita por lograr negociaciones en bloque. Entonces nosotros tenemos que dado el alto requerimiento de los quórum, dada la iniciativa legislativa presidencial y su poder de agenda en general, nosotros tenemos que al ingresar con un número de partidos regionales pequeños, esto nos produce una dificultad en que el ejecutivo pueda avanzar en su agenda legislativa, entonces podemos llegar a los problemas de estancamiento legislativo.

Esto es muy diferente en los países que tienen sistemas proporcionales, en donde la multiplicidad de partidos no genera a un ejecutivo poderoso, sino que por el contrario, como son sistemas parlamentarios el ejecutivo siempre es por definición el líder de la mayoría en el parlamento, aunque sea un sistema multipartidista, entonces lo interesante de esto no es nuevamente hacer el diagnóstico fatalista de la descentralización, porque por supuesto podemos avanzar en estas diferentes líneas, pero lo que estamos recomendando ahora es que se reconozcan, se analicen los efectos de retroalimentación, los efectos cruzados, y los efectos generales que tienen en el funcionamiento del sistema político las reformas a nivel local, o sea, cuando se sostiene que la reforma que queremos que salga sea muy rigurosa, Aninat agregaría que el rigor en cuanto a ello es ser capaces, para no tener que regresar en reformas correctoras, ahora que estamos proponiendo las reformas es conceptualizar, visualizar, cuál va a ser el cambio en los balances de poderes, cuál va a ser la capacidad de poder articularse los distintos niveles y las distintas legitimidades democráticas de tipo electoral a nivel nacional.

Luego de las exposiciones por cada dimensión se dio cabida a las preguntas y al debate. En general la participación fue bastante heterogénea, ya que pudo enfrentar posiciones provenientes tanto desde el mundo académico y político. También la instancia de diálogo posibilitó una retroalimentación para el equipo de investigación, tanto regionales como central, rescatando importantes reflexiones que han servido de insumo para la última etapa del estudio, que se encuentra en curso.

ANEXOS

ANEXO1: Programa Seminario Sentando Más Actores a la Mesa



Seminario **Sentando más Actores a la Mesa.** **¿Somos capaces de concertarnos para la *gobernanza* regional?**

Fecha : Martes 25 de agosto
Hora : 8.30 – 13.30 hrs.
Organizan : Programa Ciudadanía y Gestión Pública Universidad de Los Lagos
Instituto de Políticas Públicas Expansiva – Universidad Diego

Portales

Auspicia : Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Objetivo

En el marco del debate sobre descentralización del país, el Seminario se plantea debatir sobre los desafíos de construcción de *gobernanza* democrática en el ámbito subnacional, tomando pie en lo planteado por el Informe "*Territorial Review*" sobre Chile elaborado recientemente por una misión de la OECD. En dicho Informe se señala que para producir los bienes públicos que requiere la continuidad del desarrollo económico chileno –confianza, institucionalización, etc.- es necesario "sentar más actores en la mesa". Concretamente se habla de los vínculos entre los actores regionales y los focos de decisión de las políticas nacionales, las relaciones entre los diferentes sectores del Estado y de ampliar los mecanismos de participación en el ámbito regional. ¿Cómo hacerlo? ¿Contamos con las condiciones institucionales, las capacidades y la voluntad de lograrlo? ¿Quiénes y cómo son los actores que pueden avanzar en esta tarea? Esas son algunas de las preguntas que abordará el Seminario "Sentando más Actores a la Mesa".

Para lograr su cometido, el Seminario debatirá el enfoque y resultados parciales del Estudio "Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile", llevado adelante por el Programa Ciudadanía y Gestión Pública de la Universidad de Los Lagos, por encargo de la SUBDERE. En dicho trabajo se ha abordado el problema desde el punto de vista estatal, político y social con énfasis en las regiones de Arica / Parinacota, Coquimbo y Los Lagos.

Los resultados del Estudio serán presentados por tres investigadores del Equipo Central del mismo y tres investigadores asociados. Serán comentados por especialistas de diferentes *think tanks* y centros de estudio. Las presentaciones serán seguidas por debate del público, conformado por académicos y responsables de políticas y programas, tanto del gobierno central como de regiones. Al inicio contaremos con una exposición sobre experiencias latinoamericanas recientemente sistematizadas de concertación en los ámbitos subnacionales.

Programa

8.30 Recepción de los/as participantes

8.45 Inauguración

Ignacia Fernández – Jefa División de Políticas - SUBDERE

9.00 Charla inaugural

La concertación entre actores sociales y estatales en América Latina.
Conclusiones de la experiencia reciente. – Molvina Zeballos - DESCO
Perú.

9.45 Mesa “Desafíos de la *gobernanza* subnacional y la descentralización en Chile”

Moderador: Jorge Marshall – Director Instituto de Políticas Públicas Expansiva UDP

Expositores:

- Gonzalo Delamaza - La demanda de *gobernanza* subnacional: un desafío para la descentralización y el desarrollo territorial
- Egon Montecinos – ¿Región sin Territorios?: realidad y desafíos de articulación en la Región de Los Lagos

Comenta

- Ignacio Irrarrázaval – Director Centro de Políticas Públicas Universidad Católica

Preguntas y Debate

10.45 Pausa

11.15 Mesa “Articulación Institucional del Estado para la descentralización”

Moderador: Gonzalo Delamaza – Director Programa Ciudadanía y Gestión Pública Universidad de Los Lagos

Expositores:

- Nuria Cunill – Competencias, relaciones y participación: un enfoque para entender el comportamiento estatal y sus incentivos para producir *gobernanza* subnacional

- Marcelo Ramírez - Rol de las agencias centrales en el estímulo o freno a la gestión descentralizada: el caso de la Dirección de Presupuesto y el Ministerio de Hacienda

Comenta

- Fernanda Garcés – Instituto Libertad

12.15 Mesa: “La Política de las Políticas Públicas Descentralizadas”

Expositores:

- Alfredo Joignant – Estímulos y frenos del sistema político chileno al avance de los procesos de *gobernanza* subnacional

- John Durston – Clientelismo y prácticas políticas en los espacios regionales

Comenta

- Cristóbal Aninat – Instituto de Políticas Públicas Expansiva / UDP

13.30 Preguntas y Debate

14.00 Cierre del Seminario

**ANEXO2: Listado de participantes Seminario “Sentando más Actores a la Mesa
¿Somos capaces de concertarnos para la gobernanza regional?”**

Nombre	Institución	Correo electrónico	Teléfono
Gabriela Córdova	Programa Ciudadanía y Gestión Pública	gabrielacordova@gmail.com	81849448
Jorge Rodríguez	Expansiva - UDP	Jorge.rodriquez@expansivaudp.cl	6762888
Gonzalo Vío	SUBDERE	Gonzalo.vio@subdere.gov.cl	6763039
Exequiel Gaete	Programa Ciudadanía y Gestión Pública	Ex.gaete@gmail.com	93287569
Víctor Hernández	SUBDERE	Victor.hernandez@subdere.gov.cl	6363989
Ignacio Irrarrazaval	Universidad Católica	iirarrazaval@uc.cl	3542378
José Jara	SUBDERE	Jose.jara@subdere.gov.cl	6763054
Jorge Marshall	UDP	jorge.marshall@udp.cl	6762805
Angélica Hernández	SUBDERE	Angelica.hernandez@subdere.gov.cl	6363685
Marcelo Ramírez	Latitud Sur	mramirez@latitudsurconsultores.cl	2262239
Patricia Acevedo	SUBDERE	Patricia.acevedo@subdere.gov.cl	6763058
Margarita Fernández	Programa Ciudadanía y Gestión Pública	mfernandez@innovacionciudadana.cl	6753076
Nuria Cunill	Programa Ciudadanía y Gestión Pública	nuriacunill@vtr.net	6753076
Mario Gómez	SUBDERE	Mario.gomez@subdere.gov.cl	6763049
Mario Tobar	CORE Valparaíso	mtobarl@gmail.com	81386693
Esteban Soms	Consultor	esoms@vtr.cl	3263978
Luis Bertoglia	Asesorías para el Desarrollo	luisbertoglia@asesoriasparaeldesarrollo.cl	2368699
Cecilia Cariz	Dirección del Trabajo	ccarizm@gmail.com	7317263
Karla Palma	Programa Ciudadanía y Gestión Pública	kpalma@gmail.com	6753076
María Victoria Valenzuela	Universidad Alberto Hurtado	vickyvalenzuela@hotmail.com	7933411
Mónica Vargas	Universidad de Los Lagos	mvgargas@ulagos.cl	6753076
Mónica Villablanca	SUBDERE	Monica.villablanca@subdere.gov.cl	6763054
Cristian Leyton	SUBDERE	Cristian.leyton@subdere.gov.cl	6763054
Jairo Buarque	Universidad de Los Lagos	Jairo.buarque@gmail.com	6263476
Patricio Aroca	Universidad Católica del Norte	Paroca@ucn.cl	
Álvaro Ramis	ACCION	alvaroramis@gmail.com	6349374
Constanza Ulriksen	Universidad de Toulouse	Constanza_ulriksen@yahoo.com	
Fernanda Garcés	Instituto Libertad		

Manuel Escobar	Universidad Católica del Norte		
Germán Correa	Conicyt	Germancorrea2005@yahoo.es	
Pablo Ríos	Universidad de Los Lagos	pabloriosrodriguez@yahoo.es	90434911
César Pagliai	Fundación Para la Superación de la Pobreza	Cesar.pagliai@superacionpobreza.cl	77595941
Evelyn Navarrete	SUBDERE	Evelyn.navarrete@subdere.gov.cl	6363696
John Durston	Investigador Independiente	johnwagnerdurston@gmail.com	
Sergio Villagra	Municipalidad de Lo Espejo		97834959
Carolina Muñoz	UNAB Consultora	calorinamun@yahoo.es	74571678
Fabiola Leiva	SUBDERE	Faviola.leiva@subdere.gov.cl	6763028
Cristóbal Aninat	Expansiva		

ANEXO 3: Ponencias dimensiones institucional y política

Ponencia Dimensión Política

Estímulos y frenos del sistema político chileno al avance de los procesos de gobernanza subnacional

Alfredo Joignant

¿Es posible descentralizar un país sin que las autoridades subnacionales – en el caso chileno regionales - esgriman legitimidad electoral? La respuesta es sí, aunque a renglón seguido es necesario agregar que esta descentralización sin elección ni aval electoral tiene límites.

La experiencia europea muestra, y aquí me inspiro en países como Italia y Francia – en que la elección de las autoridades regionales (o subnacionales) es la penúltima gran reforma política desde el punto de vista de la democratización de unidades otras que las nacionales y locales (La última es la de la elección de los diputados europeos), y dentro de esta penúltima gran reforma, la última es la que se refiere al modo de generación de la cabeza de un gobierno regional. A partir de entonces, me parece que el mundo vive una ola democratizadora de las autoridades de este nivel de administración, de la que es difícil sustraerse.

De allí que el énfasis de lo que voy a decir a continuación acerca de los estímulos y frenos del sistema político chileno parta de la premisa de autoridades regionales electas.

Lo que la elección de estas autoridades conlleva es la consagración electoral de intereses políticos en pugna, las que – dependiendo de los arreglos competenciales (si es que hay) a los que se llegue – producirán juegos más o menos virtuosos...o viciosos. Más profundamente, la elección de los CORES configura un mercado electoral muy complejo, con potenciales contradicciones y conflictos de intereses.

El seminario al que estamos convocados tiene dos particularidades que lo distinguen de la actual discusión sobre la reforma del sistema electoral binominal:

- 1) que no existe un sistema electoral en el plano regional que haya que reformar;
- 2) que existe un basto consenso retórico acerca de la deseabilidad de elegir por sufragio universal a los CORES.

Quiero albergar la esperanza que este seminario sirva para construir las bases de un consenso político con el fin de emprender una reforma democratizadora que en este caso no forma parte de los cerrojos autoritarios, ni se inscribe en una transición a la democracia que en lo medular concluyó. En tal sentido, la implementación de un sistema de elección de las autoridades regionales forma parte de aquella familia de reformas que se producen en el marco de una democracia normalizada, y debe ser tratada como tal, sin temores ni prejuicios provenientes de un pasado autoritario.

Lo anterior no significa que se trate de una reforma anodina, políticamente aséptica y carente de dificultades. Muy por el contrario. Naturalmente, no es posible esperar de las intervenciones que seguirán, incluyendo la mía, soluciones definitivas para acabar con el déficit de legitimidad popular del que carecen los actuales CORES. Más modestamente, lo que me propongo hacer

en los minutos que me restan es instalar criterios normativos y políticos para una reforma como la que hoy nos ocupa, lo que me permitirá concluir con lo que me parece es el principal efecto político y la principal dificultad generada por cualquier sistema electoral.

Dadas la desigual envergadura territorial y poblacional de las regiones chilenas y considerando el rol de los CORES en materia de decisiones de inversión de iniciativa regional, partamos por afirmar sin discusión que el sistema electoral no puede si no ser de naturaleza proporcional. Así dicho, esta afirmación es de una insoportable generalidad y vaguedad. En efecto, la verdadera controversia comienza a la hora de definir:

- la fórmula electoral (esto es, el modo de reconversión de votos en escaños).
- La magnitud distrital (en este caso, el volumen de escaños a elegir en cada región).
- La unidad territorial de elección, respecto de lo cual las alternativas son cuatro:
 - 1) constitución de la región como base electoral;
 - 2) constitución de las provincias como base electoral;
 - 3) construcción de un distrito ad hoc al interior de las regiones, por ejemplo a través de la creación de unidades electorales al interior de cada región, sean éstas departamentos, cantones o distritos regionales;
 - 4) la constitución de los actuales distritos diputacionales en distritos electorales para elegir a los CORES, probablemente incrementando la magnitud distrital en cada caso.

Hace algunos años, realicé para la SUBDERE junto a mi equipo de la Universidad de Chile una propuesta de sistema electoral, de la cual algunos de sus elementos han sido objeto de pronunciamiento político por parte de los partidos políticos (lo cual no quiere decir que se esté haciendo explícitamente referencia a la propuesta que pudimos hacer hace unos seis años).

En esa propuesta, la unidad electoral era la provincia, la que es de menor envergadura que la región y generalmente de mayor tamaño que los distritos diputacionales. La provincia parece ser una unidad territorial adecuada por razones de tamaño espacial y poblacional, pero también por tratarse de una unidad administrativa ya existente, dotada de una realidad relativamente tangible para los ciudadanos comunes y corrientes.

En cuanto a las magnitudes involucradas, estimo que estas no pueden en ningún caso ser inferiores a cuatro, lo cual corresponde a la situación de la XI y XII regiones. En cualquier caso, la magnitud es un asunto debatible a la luz de criterios de representatividad provincial y poblacional, y ciertamente de las funciones que les incumben a los CORES. Resuelto este asunto, se presenta la dificultad técnica y política de definir la fórmula electoral en base al abanico general de fórmulas electorales disponibles en la literatura especializada y a escala comparada.

No ignoro que en estos dos momentos de la reforma, tienda a imponerse naturalmente los lápices de los ábacos y de las calculadoras de los expertos electorales de los partidos. Estos lápices de los ábacos no sólo se refieren a cuántos escaños se lleva tal o cual partido o coalición, en el marco de tal o cual sistema electoral (unidad electoral + magnitud distrital + fórmula electoral). De modo políticamente más complejo, se refiere también y sobre todo a las relaciones de rivalidad electoral entre diputados y senadores por una parte, y CORES electos por otra parte. Esta dificultad política, objetiva y evidente, no se resuelve técnicamente, sino políticamente.

No creo equivocarme al señalar que, más allá de la retórica políticamente correcta de los diputados y senadores, en cuanto suelen decirse y sentirse favorables ante la necesidad de democratizar el modo de generación de los CORES, son los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado la principal fuente conservadora, y de modo transversal. ¿por qué? Simplemente porque CORES electos constituyen una amenaza para su permanencia en ambas cámaras, en la medida en que todos estos representantes pueden esgrimir legitimidad electoral. Sin olvidar a alcaldes y concejales.

De no ser posible una solución política (por ejemplo, a través del voto bloqueado por lista llevada) para esta dificultad, arriesgo una propuesta políticamente incorrecta, pero al fin y al cabo racional:

- instituir la acumulación de mandatos, con un máximo de dos:
 1. CORE – Diputado o Senador
 2. CORE – Concejal
 3. Diputado o Senador – Alcalde
 4. CORE – Alcalde
- límites de los mandatos (en cuanto a la elección del presidente del Consejo Regional, no observo contradicción con la permanencia del Intendente (prefecto) suponiendo que sepamos cuáles serían las respectivas funciones).
- no rotación de uno o dos mandatos legislativos.

Cualquiera sea la alternativa, quiero creer que la reforma sea rigurosa y permanente, readecuando la población regional de los CORES y las magnitudes distritales cada 3 años, en función del censo.

Ponencia Dimensión Institucional

Competencias, relaciones y participación: un enfoque para entender el comportamiento estatal y sus incentivos para producir gobernanza subnacional

Nuria Cunill

Muchas gracias Gonzalo, para mi es un placer participar en esta investigación, tanto por lo que ella implica como por quienes están allí presentes. Bien, voy a intentar en este brevísimo tiempo comentar algunos de los asuntos de los cuales ha versado la investigación sobre la dimensión institucional. Voy a referirme a por qué abordamos la dimensión institucional, qué cosas hemos tomado de ella, cómo las hemos tomado y, finalmente, cuáles son algunas de las cuestiones que hemos atendido hasta este momento.

Primero ¿por qué la dimensión institucional hace parte de este estudio? Hay dos respuestas, una general, que tiene que ver con lo que ya todos sabemos, el que las reglas de juego, vale decir las instituciones, determinan en gran medida el juego, en este caso el juego de la descentralización. Y porque ellas, en si mismas, inciden sobre los valores que porta el propio proceso de descentralización. Todos sabemos que hay una interdependencia clave entre instituciones y valores y prácticas sociales, por ende estudiar la descentralización sin abordar este asunto es tomar una parte del problema. En específico, porque asumimos que el tamaño institucional estatal a nivel regional, vale decir, específicamente los GORE, son fundamentales y constituyen una dimensión fundamental. Para respondernos a la pregunta ¿Con qué actores contamos para la descentralización? La pregunta, de manera genérica, es hasta dónde los GORE, como tales, tienen el poder y la legitimidad para constituirse en reales actores de los procesos de descentralización, valederos para el desarrollo y, para articularse en pos de ese objetivo con otros actores. Eso es lo que alude a la primera pregunta, el por qué la dimensión institucional.

Respecto de ¿qué hemos estudiado, de esta dimensión? Pues hemos estudiado 3 categorías que son relativamente obvias en este tipo de casos. Hemos estudiado competencias, hemos estudiado relaciones intergubernamentales y hemos estudiado interfases Estado Sociedad, siempre alrededor de este actor, real y o potencial, que son los GORE. ¿Cómo hemos estudiado esto? Tal vez esto es un asunto largo y fastidioso de escucharse, simplemente aludo a las grandes categorías analíticas y remito al trabajo respectivo. Lo que hace a competencias, nos planteamos de un lado estudiar grado de adaptabilidad funcional, que existe en lo que respecta al propio proceso de transferencia de competencia, buscando escudriñar, en la medida de... mejor dicho, buscando escudriñar la medida en que se produce o no complejización del cuadro competencial, con base en los requerimientos del desarrollo regional. Nos planteamos también estudiar la tesis de intensidad de el cuadro competencial, intentando determinar hasta donde las competencias reales corresponden verdaderamente a las nominales y, para ello, analizamos desde las facultades necesarias asta el financiamiento, las condicionalidades del financiamiento, el peso específico de las competencias. También, en tercer lugar, siempre a propósito de las competencias, nos planteamos estudiar la coherencia de las competencias, inserto este asunto dentro del cuadro de competencias generales de la institucionalidad pública estatal. Ello, para intentar obtener algunas luces sobre el grado de capacidades que tienen las regiones de articular políticas sobre los asuntos en los cuales tienen competencia. Finalmente nos planteamos estudiar el uso efectivo de las competencias, vale decir, hasta dónde lo que ocurre dentro de las regiones pasando, incluso por su propio cuadro administrativo, es

mínimamente acorde con lo que en verdad está planteado. En lo que respecta al otro asunto, relaciones intergubernamentales, nos planteamos hacer una doble mirada. Mirar las relaciones intergubernamentales a nivel vertical, vale decir, las relaciones entre el Centro y los niveles subnacionales, regionales, regional y municipal. Y nos planteamos también hacer una mirada de tipo horizontal, vale decir, los actores gubernamentales, insisto, o actores más estrictamente estatales, a nivel horizontal. Y, al respecto, intentamos indagar qué instancias, que instrumentos y que capacidades normativas estaban instituidas a los efectos de el desarrollo de relaciones intergubernamentales en pos de la cooperación entre los distintos sectores concernidos. En lo que hay ahí de interfases, estado social, en tercera dimensión, hicimos un barrido bastante exhaustivo tratando por un lado de determinar e identificar, cuál era la institucionalidad que, desde el punto de vista de la gran normativa nacional caída a las regiones, luego cuál era la institucionalidad que habiendo fase de estado en sociedad en el que concierne específicamente a lo nacional, las regiones, vale decir, en este caso los distintos sectores, el sector salud o el sector agricultura en la región, no es lo que la Seremi (no se entiende). Y, en tercer lugar, lo que los propios GORE estaban haciendo en términos de crear interfases Estado – Sociedad.

Bien, eso en términos muy generales ¿qué hemos encontrado?, tercera pregunta. Bueno, hemos encontrado y, me temo que en este sentido no vamos a responder probablemente las expectativas de la mayoría de ustedes, porque hemos encontrado un diagnóstico que es muy similar al que se viene haciendo desde hace 15 o tal vez más años. Esta no es una conclusión menor, porque de alguna manera da cuenta de que este se ha construido en un tema comercial. Cuando revisamos la literatura encontramos, precisamente, que ay una enorme coincidencia, como señalo, entre los hallazgos nuestros y distintos hallazgos que se han ido haciendo a lo largo del tiempo. Si quisiéramos graficar en unas brevísimas palabras lo que responden de la situación digamos, en lo que concierne a los Gobiernos Regionales, en tanto eventuales actores de el proceso de descentralización ¿qué conseguimos? Conseguimos, nos atreveríamos a decir, de un lado, actores que están amarrados de manos, amarrados de manos para definir políticas de desarrollo regional y, amarrados de manos, para articularse con otros sectores en pos de la implantación e incluso, el propio esbozo de una agenda de desarrollo propia. De otro lado actores que, en gran medida, y por favor discúlpenme el esquemización del planteamiento, actores que están asfixiados y actores que aparecen, a la vez, homogeneizados por el centro. Y por el centro con una doble perspectiva, de un lado por el centro que hace parte de aquella institucionalidad pública transversal, escúchese Hacienda, escúchese Mideplan, escúchese por ende todas aquellas funciones generales que irradian a todo el aparato público, pero también por el centro en lo que respecta a los sectores específicos. A lo largo tenemos un poder central que está arraigado a las regiones a partir de distintas consideraciones, un poder central que, por lo tanto en sí mismo, inhibe buena parte de las posibilidades de que los Gobiernos Regionales, como tales, se constituyen en pro de eso. Que tenemos casos excepcionales sí, y muchos, pero son todos casos que responden a una casuística, liderazgos fuertes, continuidad en los equipos, visiones compartidas por una tradición de los grupos más o menos común por circunstancias a su vez más o menos especiales, pero entra en totales excepciones. La norma es una institucionalidad profunda que implica y que se traduce en acumulación de poder en el centro. Reglas de juego, formales e informales, que se traducen en la acumulación de poder, repito, en el centro, en esa doble dimensión. Tanto en lo que hace, específicamente, al manejo del campo público a nivel transversal, como en lo que hace a cada uno de los sectores que lo componen. Y eso trata pues de un problema que responde a una lógica conspirativa, no se trata tampoco, por lo menos no exclusivamente, de un problema de déficit normativo, aún cuando es reconocido por todos de que, efectivamente, hay necesidades de deshacer, muchos de ellos legales, algunos de los cuales están puestos en el tapete a través de la petición de reforma constitucional. Diríamos, no se trata sólo de eso, sino que se trata, en

verdad, de aplicar a un asunto que es más de fondo y que está más en el fondo y, por ende, es menos visible pero que pareciera tener una enorme incidencia en por qué las cosas pasan como pasan. Dicho, sostenemos, que la muy marcada debilidad de capacidades institucionales en las regiones que muchas veces se utiliza para abonar argumentos a favor de la descentralización o, por lo menos, de la desaceleración del proceso de descentralización. Esa deficiencia de capacidades, de acuerdo a los hallazgos, nos parece que son mucho más efecto del problema, que causa del problema, efecto de la institucionalidad en referencia. Con todo el riesgo de ser extremadamente esquemática y simplista, nos encontramos con regiones en lo que hace a su institucionalidad estatal que no tienen control sobre su personal, pero hay, y esto a sido reiteradamente ambiguo en nuestros estudios de campo, hay un problema para las regiones en lo que hace a las plantas, dos regiones que no tienen control realmente sobre los recursos. Si bien son innegables los avances hechos en esta materia, al final de cuentas, como les decía, resulta que las cuatro quintas partes de los recursos se definen en Santiago por cualquiera de las distintas instancias, cualquiera, que son muchas, lo sabemos, sólo las cuatro quintas... perdón no sólo, las cuatro quintas, y por ende, sólo una quinta parte las definen las regiones. Entonces no tienen control, en definitiva, sobre aquellos elementos que determinan buena parte de la medida en que pueden o no pueden hacer cosas, gente y platas, para disponibilidad. En segundo lugar, están ausentes, los Gobiernos Regionales, de las interfases creadas a nivel estatal para la relación con la sociedad, esto es bien interesante. Conseguimos muchas cosas, a nivel de las regiones, muchas en términos de interfase, pero buena parte de ellas excluyen a las instancias regionales. O sea, hay cantidades de mecanismos que son creados desde el sector salud, por ejemplo, y que son premiados los del centro, y que son activados en la región, pero que ni siquiera indican formalmente a quienes hacen parte de la institucionalidad enfocada a nivel regional. Y lo mismo ocurre con las relaciones intergubernamentales, no percibimos ningún espacio formalizado a través del cual se puedan tomar decisiones compartidas entre el centro y las regiones, y esta vez, una de las experiencias muy importantes, es de Chile y unos cuantos países de América Latina, donde estas instancias existen y operan. Por otro lado, conseguimos que las, de nuevo con esta misma lógica, las relaciones intergubernamentales que llegan a la región se tejen desde el centro y, por ende, excluyen a los actores estrictamente estatales regionales. Y, por último encontramos, ratificando que está presente Correa, que fue una de las personas que hizo un interesantísimo estudio el año 2000, encontramos que las distintas políticas de modernización de la gestión pública que se han instalado en Chile en los últimos años y que se han erigido, prácticamente, en paradigmas para muchos otros países, esas políticas o buena parte de esas políticas de modernización no favorecen ni la integración, escúchese articulación, ni la atención a la diversidad, bien al contrario, la mayoría de ellas crean incentivos que se oponen a miradas integrales y a articulación entre actores, desde metas ministeriales que, en tanto tales, se han pensado sólo para el Ministerio y no para la integralidad de un problema que, como todos sabemos, trasciende las fronteras de un solo Ministerio. Dos compromisos de gestión que están pensados sólo para un organismo particular. Tres programas de mejoramiento de el desempeño que, en si mismo, también hacen una mirada hacia adentro y que, como unos cuantos nos lo decían, en definitiva dejemos esas recetas de Santiago y en el caso de los PMG dejemos porque significa un incentivo de (no se entiende). Los PMG, ojo, no nos permiten mejorar, porque todo viene absolutamente cantado, compremos la receta y le damos un incentivo. Algo tenemos, por ende, que, desde este punto de vista también, hay una lógica profunda que está creando desde incentivos a el empoderamiento de uno de los actores, sino el actor clave de la descentralización.

¿De qué da cuenta esto? A nuestro juicio da cuenta de que necesitamos emprender, si es que estamos tomando este tema en serio, necesitamos emprender una reforma de la

institucionalidad estatal central, una reforma que le construya viabilidad a un proceso de descentralización para el desarrollo. Y que, como tal, de cuenta de, a lo menos, cuatro asuntos que son muy mentados en el discurso pero poco realizados en la práctica. Primero, distribución del poder y, al decir distribución del poder o democratización del poder, estamos refiriéndonos a un asunto que tiene que ver con los espacios territoriales, sean ellos los que sean, primer asunto, como salida deseable. Segundo, como salida, la diversidad, desde hace mucho tiempo se viene diciendo de que no podemos, con instrumentos homogéneos, atender a la diversidad y, por lo tanto, potenciar la diversidad, en lo que tiene de retroceder precisamente para el desarrollo en la actualidad. Viene diciéndose hace mucho tiempo, pero seguimos produciendo instrumentos homogenizadores. Entonces, dos cosas, que requiere integralidad, integralidad también muy mentada, pero con muy pocos resultados y soluciones prácticas en la mesa. Sabemos que las políticas públicas del futuro, sabemos que los problemas más acuciantes del presente, escúchese pobreza y (no se entiende), son todos problemas que en sí mismos no pueden ser abordados sino integralmente. Es un espacio público estatal fragmentado, que no puede dar cuenta de esos problemas, ni puede dar cuenta de las nuevas políticas que, por definición, tienen abordajes entrecruzados. Cuarto, equidad, naturalmente, entonces diríamos una reforma, fíjense, de centro que ponga el énfasis de manera directa y expresa y que reinvente o repiense los mecanismos para producir una verdadera distribución del poder, dos, que tenga la capacidad de generar y enriquecer la diversidad de todo punto de vista, tercero, que produzca soluciones integrales a los problemas, cada vez más integrales, y cuarto, obviamente que genere equidad.

Y con esto terminamos, creemos que este asunto es grave, ciertamente no el único, hay muchos otros, ya comentados acá y otros tantos por comentarse, pero creemos que si se soslaya este asunto, probablemente estaremos, tal cual lo decía al comienzo, dejando una mesa con una pata de menos y por ende una mesa extremadamente debilitada. Nosotros, como muchos de ustedes o probablemente todos ustedes, no creemos que la descentralización, por sí, no produce democracia, ni produce desarrollo, sino que estas cosas se construyen, sólo que a su vez creemos que la descentralización puede facilitarlas, pero también creemos que, a estas alturas, ya no podemos hablar de centralización versus descentralización. A estas alturas uno da lecciones que hemos aprendido no sólo en Chile, sino que en general, es que la centralización y la descentralización son dos procesos que se refuerzan, o mejor dicho, que se deben reforzar mutuamente. Para que eso sea así, sin embargo, hay que abordarlos a sí mismo en su integralidad.

ANEXO 4: Presentaciones PPT Seminario Sentando más actores a la mesa

Presentación de Gonzalo Delamaza



La Demanda de Gobernanza Subnacional: un Desafío para la Descentralización y el Desarrollo Territorial

Gonzalo Delamaza

Programa Ciudadanía y Gestión Pública

Agosto 2009

www.innovacionciudadana.cl

ESCENARIOS DE DESCENTRALIZACIÓN

Propuesto por la SUBDERE (2006)	Escenario Actual
Descentralización territorial	Desconcentración administrativa
Elección Pública Local	Nombramientos desde el nivel central
Incorporación del Enfoque Territorial	Enfoque Sectorial
Incorporación de las Identidades y necesidades de la comunidad	Diseño político e institucional homogéneo en todas las regiones
Gestión participativa	Gestión estatal

Planteamiento de la OECD: la *gobernanza* multinivel

-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 (p.168)**

- Para gestionar la cooperación y coordinación entre diferentes actores se requiere un sistema que incluya: **arreglos multinivel de cooperación y coordinación y mecanismos participativos *de abajo hacia arriba***

- Se requieren reformas que **fortalezcan el ámbito subnacional y que flexibilicen el nivel central**

OECD: Fortalecer el rol del GORE en las Agendas de Desarrollo

- Distinguir más claramente la gestión regional de la representación nacional
- Fortalecer la capacidad de coordinar y vincularse con las agencias sectoriales desconcentradas
- Avanzar hacia inversión más comprensiva requerirá adaptar el proceso de inversión a la lógica territorial y a un esquema multianual. Eso supone crear una **“sólida estructura de gobernanza regional capaz de crear un marco coherente para el desarrollo económico”** (174)

OECD: Mejorar las políticas públicas con enfoque territorial para favorecer el desarrollo regional

- Determinar el **alcance** de las reformas y sus **límites de implementación** (temores y actores de veto)
- Definir **metas y medios** para traspaso de funciones y competencias (metas concretas y etapas)
- Institucionalidad para la **coordinación entre sectores y niveles** (rol de los actores regionales)
- Fortalecer **capacidades** en el nivel subnacional (el gran cuco de los centralistas)
- Institucionalidad para la **participación ciudadana** y la **accountability** (el espacio vacío)

ENFOQUE

Es necesario reconocer y analizar las **condiciones institucionales y políticas** y su relación con las **visiones, capacidades y dinámicas** de los actores estatales, políticos y sociales (empresariado y sociedad civil), para **concertarse** entre si y con otros a fin de **cooperar** en función de la descentralización y el desarrollo regional

HIPÓTESIS DE INVESTIGACION Y DE ACCION

- **Existe influencia recíproca** entre las condiciones (sociales, institucionales y políticas) y las capacidades de articulación e interlocución para la descentralización, manifiestas o potenciales, de los actores políticos y sociales.
- **Actores con capacidad de acción y propuesta**, que establecen relaciones entre sí, pueden demandar espacios de autonomía y articularse en pos del desarrollo.
- Se debe trabajar en ambos polos: **condiciones y articulación**

¿Existe la Demanda Subnacional?

- Existe un importante número y variedad de **redes de relación** entre actores subnacionales
- Dichas experiencias tienen **poca incidencia**, pues se verifican principalmente en el **nivel local** y, en general, sólo comprometen a **actores intermediarios**

¿Existe la Demanda Subnacional?

- Existe una **fractura o falta de acoplamiento** entre las iniciativas surgidas desde el nivel regional y aquellas que surgen de los niveles locales (Tablas)
- Los **gobiernos regionales “innovadores”** no han logrado instalar una agenda de modificaciones sustentables que los favorezca

Alcances de Experiencias relevantes de Desarrollo de los Territorios

Área Geográfica	Frecuencia	%
Subcomunal	15	12,5
Comunal	52	43,3
Territorio Supracomunal	15	12,5
Ciudad	16	13,3
Provincia	9	7,7
Región	10	8,3
Países	3	2,5
Total	120	100

Número y Tipo de Actores Vinculados al Desarrollo de los Territorios

Actores	Número
MUNICIPIO O ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	172
CORPORACION MUNICIPAL	26
ESCUELA O LICEO	65
CONSULTORIOS	14
SERVICIOS PUBLICOS SECTORIALES	200
INSTITUCIONES DE GOBIERNO INTERIOR O GOBIERNO REGIONAL	73
MINISTERIOS O SECRETARIAS REGIONALES MINISTERIALES	80
OTRAS REPARTICIONES PUBLICAS	29
Total Sector Público	659
FUNDACIONES Y CORPORACIONES	58
ORGANIZACIÓN SOCIAL	75
ORGANIZACIÓN INDIGENA	19
ORGANIZACIÓN GREMIAL O SINDICAL	20
IGLESIAS	5
OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD	61
Total Sociedad Civil	238
ORGANIZACIÓN PRODUCTIVA	38
ASOCIACIONES EMPRESARIALES	6
EMPRESAS	54
Total Asociaciones Empresariales y Empresas	98
Total	995

Descentralización: acuerdo normativo en las metas y avances desiguales

- **Mayor democracia y participación:** no hay mayores avances desde 1992.
- **Gestión pública más efectiva:** programas de fortalecimiento, traspaso de competencias
- **Mayor competitividad regional:** Hoy: Agencias, FIC. Ayer: Foros de Desarrollo Productivo; GTI; Chile Emprende. ¿Cómo compensar las desigualdades regionales?
- Existe bastante **acuerdo en los aspectos normativos** del "país descentralizado que queremos". Pero hay menos el camino a seguir y las causas de su entramamiento.

Hipótesis Políticas

- Chile es una excepción en América Latina, pues **la descentralización no ha estado asociada a la liberalización y democratización política** (Angell, 1999).
- La democratización contempló sólo la reforma municipal y "**la reforma regional, por su parte, ocurrió como un efecto no deseado** de esta restauración" (Mardones, 2006: 19)
- Los **incentivos electorales y las ventajas de los actores políticos** los han hecho reacios a profundizar el proceso descentralizador.
- Puede que los tres factores estén cambiando, ¿cuánto?

Hipótesis institucionales ¿Es el gobierno regional (y local) un actor?

- **A mayor adaptabilidad funcional, complejidad, autonomía y coherencia del gobierno regional o del gobierno local, mayor es su grado de institucionalización y su capacidad de convertirse en un actor político** capaz de definir y ejecutar agendas diferenciales de política pública, que a su vez impacten en la agenda del gobierno central

Hipótesis Institucionales: ¿Es el gobierno regional (y local) un actor?

- **La distribución competencial entre niveles de gobierno y su financiamiento**
 - A mayor dispersión y fragmentación institucional menor será el grado de institucionalización del respectivo gobierno local (regional o municipal)
- **El diseño y la gestión de la institucionalidad regional o local**
 - el modelo de gestión pública local afecta las capacidades de innovación y diferenciación del gobierno subnacional y su capacidad para definir y ejecutar agendas propias
 - Tradición administrativa
 - Las relaciones de responsabilidad entre los órganos políticos y administrativos central y locales y entre éstos y la ciudadanía

Relaciones Intergubernamentales y condiciones que impactan a los actores sociales

- **Dinámica de las RIGs.** Mientras más se circunscriban a mecanismos bilaterales de decisión y mientras menores los ámbitos de gobierno compartido basados en la negociación, menor será la colaboración que desarrollen las partes
- **Diseños institucionales de la participación ciudadana promovida por el Estado**
 - ¿Cómo se diseñan los espacios de la participación ciudadana?
 - ¿Dónde se ubican las instancias de participación?
- **Incidencia de la institucionalidad estatal en las formas de participación social**
 - mientras más desarticulada esté la institucionalidad estatal, mayor será la desarticulación de instancias de participación

Hipótesis sobre Concertación

- El proceso descentralizador, inicialmente *top down* ha favorecido **cierta emergencia de actores subnacionales** (Mardones, 2006)
- La **efectividad** de las instancias de concertación depende de las características del diseño institucional, de la demanda social y de la fortaleza y capacidades de las contrapartes. (Casos destacados)
- En contextos de oportunidad política, alianzas político / sociales con arraigo local han logrado **medidas descentralizadores ad hoc** cuyo impacto político aún no puede evaluarse (Nuevas regiones, Plan Chiloé, Compensaciones Transantiago)
- La **insuficiente descentralización** de la gestión pública resulta una **dificultad para impulsar procesos de concertación regional efectivos**

Rotación de Intendentes Región de Los Lagos

Intendente	Periodo	Partido Político	Figuración liderazgo	Motivo de salida
Rabindrantah Quinteros	1990-2000	Partido Socialista	Local	Candidato Alcalde
Ivan Navarro	2000-2001	Democracia Cristiana	Local	Conflicto Político
Carlos Tudela	2001-2002	Democracia Cristiana	Local	Conflicto Político
Patricio Vallespin	2002-2004	Democracia Cristiana	Nacional	Candidato a Diputado
Jorge Vives	2004 – 2006	Democracia Cristiana	Local	Cambio de Gobierno
Jaime Bertín	2006 – 2007	Democracia Cristiana	Local	Candidato Alcalde
Sergio Galilea	2007 a la fecha	Partido Por la Democracia	Nacional	En ejercicio

Concertación y Actores Regionales y Locales

- Predomina en la **sociedad civil regional una estructuración de tipo "archipiélago"** que no cuentan con instancias intermedias que fortalezcan sus capacidades de incidencia regional
- No existen aún **instancias institucionales de participación** que involucren el proceso regional o que articulen lo que surge de los niveles locales
- **Dinámicas de concertación** locales: poco institucionalizadas, sobrecargadas y fuera del espacio público

El Costo de la falta de Institucionalidad Participativa

- Se verifica una tendencia a la **reproducción de la desigualdad. Movimientos ciudadanos con incidencia** frente a problemas urbanos. Santiago / (ABC1: 66%; 19% comunas populares) (Poduje, 2008: 7)
- **Mayor costo para el Estado**, pues “al no contemplar marcos institucionales claros, el Estado ha debido transar para evitar el conflicto, sin que dicha decisión implicase necesariamente un beneficio social” (Id.: 14)
- **Discontinuidad:** Presupuestos Participativos se desactivan (Buin, Cerro Navia, Illapel); planificación territorial de Bío Bío no se consolida; sólo en las condiciones de Vitacura se logra un plebiscito ciudadano

Un par de conclusiones

- El desafío de articulación de actores resulta central para construir la *gobernanza* multinivel: de la región hacia abajo / de coordinación desde la región
- Las señales necesarias: flexibilización del nivel central / fortalecimiento del nivel sub nacional
- Sostener institucionalidad básica orientada al desarrollo territorial: democracia, participación y competitividad
- Participación de la sociedad civil: asociar a derechos, establecer estándares y fortalecer el espacio público

Para incrementar la incidencia de la concertación de actores

▪ MEDIOS:

- Mayor coherencia de la **articulación de niveles de gobierno** (modelos institucionales y gestión de políticas);
- Incrementar la capacidad de **procesar la diversidad** de la demanda regional y local (instituciones estatales y actores políticos) y
- Fortalecer las **capacidades y oportunidades de los actores** locales y regionales

Presentación Molvina Ceballos

**SEMINARIO
SENTANDO MÁS ACTORES A
LA MESA.
¿SOMOS CAPACES DE
CONCERTARNOS PARA LA
GOBERNANZA REGIONAL?**

Programa Ciudadanía y Gestión Pública Universidad de Los Lagos /
Instituto de Políticas Públicas Expansiva – Universidad Diego Portales

**CONCERTACIÓN Y
PARTICIPACIÓN.
ALGUNAS LECCIONES DE LA
EXPERIENCIA.**

Molvina Zeballos, desco.

CONTENIDOS

- CONCERTACIÓN, PODER Y PARTICIPACIÓN
- DISTINTOS MECANISMOS DE CONCERTACION Y PARTICIPACIÓN
 - ▣ PLANIFICACIÓN CONCERTADA Y PARTICIPATIVA
 - ▣ ALIANZAS PUBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO
 - ▣ PRESUPUESTO PARTICIPATIVO
 - ▣ ASOCIATIVISMO MUNICIPAL
- LIMITES Y RETOS DE LA CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN

A PROPÓSITO DE LA PARTICIPACIÓN

- Concepto polisémico que se origina en 2 tradiciones, lecturas y prácticas que aparecen, más o menos, combinadas en la realidad.
- Como respuesta al “déficit democrático” del sistema político (crisis de representatividad y pérdida de legitimidad): se origina “desde abajo” (vgr. Villa el Salvador) y desde los partidos políticos (vgr. PT).
- Como respuesta al “déficit socio económico” y de efectividad de la gestión pública: se origina también “desde abajo” (“autogeneración de mejores condiciones) y desde la cooperación al desarrollo (políticas “pro pobre” de las multilaterales).
- RESULTADO: Experiencias múltiples y heterogéneas de iniciativas colectivas, con actores diversos alrededor de formulación y ejecución de políticas públicas, acceso a servicios y mejores condiciones de vida en espacios locales. OJO: No parten de mirada territorial.

La participación: objetivos

Objetivo de la participación	Impacto buscado	Objetivos específicos
Resolver el déficit democrático	Mejora de la gobernabilidad y la legitimidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> - Redistribuir el poder y el acceso a recursos entre los ciudadanos - Mejorar la gestión pública
Resolver el déficit económico-social y de provisión de servicios	Mejora de la calidad de vida de los pobres	<ul style="list-style-type: none"> - Mejorar acceso a servicios públicos - Incrementar las transferencias de recursos a los más pobres

CONCERTACIÓN: Tipología de experiencias

Por grupos involucrados	Por las funciones que cumplen	Por su temporalidad	Por su forma organizativa
Coordinación de instituciones personalidades y algunas organizaciones: la población es vista como beneficiaria de su acción.	Espacios de negociación y formulación de propuestas.	Concertación para acciones puntuales.	Comités sectoriales. La concertación y la participación vistas como un método.
Confluencia de instituciones y organizaciones sociales: la población interviene en las decisiones a través de ella.	Espacios que ejecutan proyectos.	Concertación de larga duración para fines estratégicos.	Mesas de concertación de desarrollo. La concertación y la participación como estrategia.
Confluencia de instituciones, organizaciones sociales y ciudadanos: la población interviene directamente en sus decisiones.	Espacios que formulan propuestas, planifican y gestionan proyectos y comparten agenda pública.	Concertación institucionalizada.	Mesas y consejos de desarrollo. La concertación y la participación como proceso.

¿Por qué analizar el poder?

- Crisis de legitimidad y de confianza de los ciudadanos en las instituciones y la manera en que se toman las decisiones que afecta sus vidas.
- Grandes debates sobre la ‘governabilidad’ y cuales son los roles ideales del Estado, del mercado y de la sociedad civil.
- ¿como se puede construir nuevas relaciones y mecanismos de comunicación entre los ciudadanos y las instituciones?
- ...mucha experimentación en muchos países con nuevas formas de relaciones, tomas de decisiones, colaboración, planificación, etc.

(John Gaventa)

¿Por qué analizar el poder?

A pesar de estos esfuerzos, un desafío...

La participación: ¿Por qué, a pesar del uso extensivo de métodos, procesos y valores del desarrollo participativo, no hemos visto cambios sociales más profundos y más sostenibles a favor de los pobres y excluidos?

La política: ¿Por qué, a pesar de muchos esfuerzos, campañas y movilizaciones para profundizar la democracia y para participar en procesos políticos, no hemos visto cambios en relaciones de poder?

MECANISMOS

- ▣ PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA CONCERTADA
- ▣ LIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS PARA EL DESARROLLO
- ▣ RESUPUESTO PARTICIPATIVO
- ▣ SOCIATIVISMO MUNICIPAL

PLANIFICACION PARTICIPATIVA CONCERTADA

- ▣ Usada como herramienta. Mejora intervención porque incorpora sectores excluidos en procesos de diagnóstico y priorización involucrando cuando menos necesidades y demandas de los más vulnerables.
- ▣ **Momentos:** i) convocatoria, municipalidad a organizaciones e instituciones y designación representantes; ii) formación equipo técnico (funcionarios municipales a los que suman otros); iii) capacitación participantes; iv) diagnóstico (situación económica, social, política y cultural del ámbito, precisando problemas, necesidades, recursos y potencialidades; v) formulación de estrategia de desarrollo, definición de ejes (económicos, sociales, institucionales, culturales y de organización territorial), objetivos y tiempo; vi) concertación y aprobación (programación proyectos e inversiones en el territorio).

Maneras de “hacer” la planificación participativa

	Como método	Cómo estrategia	Como participación social	
			Amplia	Plena
Participación	Información: Las autoridades ofrecen información a los ciudadanos sobre los temas que ellas deciden finalmente. El Plan es de las autoridades.	Participación restringida: Se consideran las opiniones y expectativas de las organizaciones sociales sobre el plan que lideran las autoridades y que es formulado por equipo técnico.	La población participa activamente en el diagnóstico y en la definición de ejes y objetivos. El equipo técnico tiene fuerte protagonismo. El Plan resultante es consultado a los participantes y aprobado por el municipio.	La población participa en todas las fases de formulación y aprobación. Equipo técnico facilita y apoya en la integración. Proceso se descentraliza a las distintas comunidades. El Plan es aprobado por la población y la municipalidad.
Interacción	No hay retroalimentación sistemática. Proceso formal	Retroalimentación a partir de las decisiones de las autoridades	Negociación y cooperación en la toma de decisiones	Transferencia de responsabilidades que son compartidas
Rol de los ciudadanos	Participantes como receptores	Participantes como clientes	Participantes como socios	Participantes como protagonistas. El Plan es vinculante
Grado de participación	Pasivo	Influencia para la toma de decisiones	Influencia y decisión	Influencia, decisión e intervención en la planificación y gestión.

Planificación Participativa: Limitaciones

- **Limitaciones:** i) desacoplamiento con otros procesos mismo territorio; ii) planes nacionales y regionales no dialogan con estos procesos; iii) distintas cuestiones políticas y operativas (representatividad de organizaciones y eficiencia para divulgación del proceso; demandas y expectativas mayores que las que el plan puede organizar y atender; tensión entre participación sectorial y territorial de la población; concentración sectores con más capacidades; lenguaje técnico; incorporación de necesidades y posibilidades sectores no organizados.

ALIANZAS PARA EL DESARROLLO

- Organizadas de múltiples formas, se agrupan por dos tipos: i) “por respuesta” (organizadas por municipalidades; objetivos de desarrollo, gobernanza territorial, innovación gestión pública y aspectos de desarrollo económico subnacional); ii) “por iniciativa” (respuesta cuestiones puntuales desde acceso servicios públicos hasta innovación productiva; convocatoria desde organizaciones sociedad civil).
- Territorialidad de ambos tipos vincula enfrentamiento pobreza, desarrollo territorial y cambio institucional. Integralidad garantizada por modos de planificación y gestión compartidos.
- **Factores favorables:** i) procesos descentralización alientan modernización e innovación institucional; ii) valoración (instrumental) participación en territorios sub nacionales; iii) sectores empresariales asumen algunas responsabilidades sociales.

Alianzas para el desarrollo: Actores

Nivel de complejidad institucional	Características	Principales contenidos	Actores fuertes en el proceso	Liderazgo
Complejidad institucional muy alta (Territorios I y II)	Ciudad metropolitana. Diálogos de síntesis de procesos mayores que se alimentaron de otros previos en escenarios de complejidad institucional alta.	Estrategias nacionales frente a grandes temas: lucha contra la pobreza, descentralización, programas sociales etc.	Autoridades nacionales Alta burocracia Agencias multilaterales y bilaterales Gremios empresariales Iglesias Organizaciones sociales nacionales ONG especializadas	Autoridades políticas Alta burocracia Agencias multilaterales y bilaterales Iglesias Organizaciones sociales nacionales
Complejidad institucional alta (Territorios I y II)	Ciudades grandes e intermedias, centros mercantiles y de poder, con adscripciones diversas e intercambios múltiples	Estrategias locales y regionales frente a temas concretos: programas y proyectos nacionales/regionales. Presupuesto participativo	Autoridades regionales y locales Representantes estatales Iglesias ONG Organizaciones Pequeños empresarios Comerciantes Grupos de interés local	Autoridades regionales y locales Representantes estatales Iglesias ONG
Complejidad institucional intermedia (Territorio III)	Pequeñas ciudades y pueblos grandes, con intercambio limitado con los centros mercantiles y de poder, con ciudadanos con intercambios múltiples	Estrategias locales de desarrollo, programas y proyectos puntuales, presupuestos participativos	Autoridades locales Representantes estatales Iglesias ONG Comerciantes Asociaciones de productores	Alcalde Funcionarios municipales Iglesias ONG
Complejidad institucional baja (Territorio IV)	Pueblos y centros poblados menores, alejados del poder y con limitado intercambio mercantil, con ciudadanos dispersos y organización tradicional	Estrategias locales de desarrollo y acciones puntuales, muchas de ellas en la esfera productiva	Autoridades locales Iglesias ONG Líderes comunales	Alcalde Grupos de poder tradicionales

Alianzas para el desarrollo: momentos, resultados, límites y lecciones

- **Momentos:** i) conformación (convocatoria, objetivos, precisión, expectativas e intenciones, definición mecanismos = confianza); ii) afirmación (mecanismos información de miembros, plan de acción y roles = reciprocidad y pertenencia); iii) intervención (contempla transparencia para incentivar iniciativa innovadora); iv) evaluación.
- **Resultados:** más allá de contribuir gobernanza territorial, algunas transformaciones productivas, acceso a servicios o innovación institucional: i) incremento de recursos para desarrollo territorial; ii) incremento productividad de esos recursos; iii) generación capital social y humano.
- **Límites:** dependen del carácter de la alianza.
- **Lecciones:** i) importancia de municipalidad por participación directa o interlocución fluida; ii) importancia de alianzas transparentes y abiertas; iii) espacio para expresión de saberes, afirmación de identidad y vinculación con territorio.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

- Proceso democrático para asegurar que gasto público en gobierno local sea asignado de forma eficiente, productiva, transparente e incluyente, lo que supone redistribución de recursos.
- Estructura y proceso de participación basado en instituciones-canales para asegurar participación comunitaria en decisión municipal.
- **Principios:**
 - Participación relativamente abierta;
 - Combinación democracia directa-representativa;
 - Recursos para inversión combinan criterios de inclusión y técnicos: compatibilizar reglas propias y exigencias acción gubernamental;
 - Espacio público distinto a esfera público-estatal.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: condiciones y momentos

- **Condiciones:** i) voluntad política; ii) capital social; iii) personal mínimamente competente en administración municipal; iv) tamaño relativamente reducido; v) recursos suficientes en los gobiernos locales; vi) plataforma legal.
- **Aspectos centrales:** i) importancia de la deliberación; ii) reglas acordadas y acceso a la información; iii) participación directa de las autoridades locales.
- **Momentos:** i) convocatoria; ii) identificación de necesidades y recursos (eventual relación con planes previos); iii) formulación de proyectos y definición de acuerdos (distintos arreglos institucionales); iv) ejecución (control); v) rendición de cuentas y evaluación.

Los distintos objetivos y los resultados buscados con el presupuesto participativo

Tipo de objetivo	Contenido	Resultados buscados
Político	Fortalecer la democracia	Legitimación del sistema político Disminuir corrupción y clientelismo Equilibrio entre representación/ participación Democratización de sociedad
Social	Redistribución de recursos Inclusión de los más pobres	Acceso equitativo a servicios a partir de correcta identificación de necesidades.
Administrativo	Mejorar la gestión pública	Incorporar a los usuarios a la gestión pública aprovechando sus conocimientos. Modernización de gestión por resultados Transparencia y accountability
Económico	Impulsar el desarrollo humano en el territorio	Plan de desarrollo concertado: proyectos de alcance territorial Articulación de las economías locales a los mercados dinámicos Inversión necesaria para fortalecer desarrollo local
Cultural	Contribuir a generar una identidad territorial y una cultura de cooperación y solidaridad	Territorio como construcción social Ampliación del sentido de comunidad

Presupuesto participativo: Resultados y límites

- **Resultados:** i) mejora gobernabilidad local; ii) renuevan sistema político; iii) fortalecen sociedad civil; iv) sentido “común” sobre concertación para desarrollo territorial; v) nuevos liderazgos territoriales y ordenamiento de acción externa; vi) construcción espacio público local; vii) mayor cobertura y calidad de servicios.
- **Límites:** i) contextos más amplios son determinantes; ii) diferencias de capacidades fortalecen a algunos; iii) participación desigual: grupos fuertes y organizados/exclusión relativa de más pobres y vulnerables/ausencia de empresarios; iv) debilidad de planes y prioridades: ausencia de visión de DT como tendencia; v) ámbito restringido favorece clientelismo; vi) gestión sectorial limita gestión integrada territorio.
- **Lecciones:** i) su irreversibilidad depende de empoderamiento; ii) nuevas formas producción informal y resistencia económica más vinculadas que formas tradicionales; iii) responden a ciudadanía y gobernabilidad y crean condiciones para gobernanza territorial.

ASOCIATIVISMO MUNICIPAL (MANCOMUNIDADES)

ASOCIATIVISMO MUNICIPAL: tipo, rol y ejes temáticos

Orientación general	Tipo	Rol	Ejes temáticos	Ejemplo
Asociativismo gremial	Asociaciones Nacionales	Representación gremial y política de las municipalidades ante el gobierno central, el Estado y la sociedad civil	Defensa de autonomía local. Prestación de servicios a sus asociados (capacitación en gestión y asesoría jurídica)	Asociación Brasileña de Municipalidades
	Asociaciones Regionales o subnacionales	Representación gremial y política de las municipalidades ante el gobierno regional, nacional y las instancias regionales de Estado y sociedad civil en el contexto de la descentralización	Representación y prestación de servicios a sus asociados (compras conjuntas, conectividad, capacitación, cobro de impuestos)	Asociación de Municipalidades de Santa Cruz (Bolivia)
Asociativismo Mancomunitario	Mancomunidades	Integración y sinergia de acciones, promoción del desarrollo, incidencia política	Desarrollo territorial. Prestación colaborativa de servicios a miembros y ciudadanos (ordenamiento territorial, desarrollo económico productivo, vialidad, etc.) Identidad territorial	Mancomunidad del Andino Central, Piura (Perú)
	Mancomunidades temáticas	Propuestas sectoriales y puntuales	Ejes y proyectos específicos (turismo rural, salud, etc.)	Mancomunidad de Municipios del Sur de Petén (Guatemala)

Asociativismo Municipal: objetivos

Objetivos	Campos temáticos
Respuesta a la necesidad de economías de escala y efectividad en sus funciones	i) Gestión ambiental y de recursos naturales; ii) gestión del potencial económico y seguridad alimentaria; iii) administración de servicios comunes; iv) acceso a fondos de inversión y cooperación; v) formación de empresas
Construcción de visiones estratégicas y articulaciones para la gobernanza territorial	i) planes de desarrollo mancomunados; ii) proyectos y programas de infraestructura vial y de riego supra municipal; iii) estrategias de desarrollo sectoriales; iv) planificación y ordenamiento territorial ampliado; v) explotación de externalidades, provisión de servicios públicos ampliados y emprendimientos regionales
Representación política conjunta y de articulación territorial ampliada	i) representación política de unidades socioculturales similares; ii) integración de competencias y acciones ante otros niveles de gobierno; iii) incidencia en planes, políticas y proyectos de escala superior; iv) integración municipal o supranacional
Fortalecimiento de capacidades administrativas y funcionales	i) apoyo técnico en gestión municipal; ii) capacitación de sus miembros en ejecución de proyectos municipales y supra municipales; iii) adecuación a requerimientos de administración nacional
Respuesta a necesidades del gobierno nacional	i) mancomunidad obligatoria de municipios de escasa población; ii) articulación de inversión pública; iii) apoyo a planes y programas nacionales de lucha contra la pobreza o de desarrollo económico.

Mancomunidades: contexto y actores

- **Contexto:** Conjunto de elementos crean condiciones distintas para su viabilidad como mecanismos posibles de GT: i) procesos de descentralización; ii) legislación nacional (ser definidas como instrumentos OT que faciliten acción administrativa de Estado; iii) existencia o no de regiones; iv) marcos normativos para fortalecerlas.
- **Actores:** i) municipalidades (autoridades y técnicos); ii) cooperación al desarrollo; iii) en algunos países (Bolivia, Guatemala) el Estado / instituciones promoción municipal; iv) recién cuando se plantean tema de desarrollo o acceso a servicios, sociedad civil; v) en algunos territorios con identidad sociocultural fuerte y organizaciones sociales étnica y comunitarias activas, movimiento indígenas y comunidades ancestrales.
- **Tendencia:** i) organizaciones participantes son aquellas desplazadas de espacios mayores; ii) favorece actores con intereses ámbito especial mayor al de cada municipio.

Mancomunidades: momentos, resultados y límites

- **Momentos:** i) constitución (diálogo de municipalidades: objetivos comunes y agenda); ii) institucionalización (formalización y registro; diagnóstico, recursos/potencialidades); iii) construcción alianzas (gestión recursos, equipo técnico y convocatoria sectores priorizados sociedad civil); iv) planeamiento estratégico (planes operativos, roles/especialidades socios); v) implementación proyectos (incorporación sectores vinculados, mecanismos concertación espaciales, incorporan DEL como asistencia capacidades productivas).
- **Resultados:** i) mecanismos viables, integración territorial y gobernanza: ii) gestión desde lo local-territorial en ámbitos más amplios permite superar proyectos aislados y polarizaciones.
- **Límites:** i) límites de las municipalidades; ii) ausencia políticas públicas de reconocimiento; iii) agendas demasiado amplias no permiten resultados escala territorial; iv) cultura política regional.

Mancomunidades: factores de éxito y lecciones

- **Factores de éxito:** i) marcos legales de apoyo; ii) marco institucional consensuado; iii) objetivos estratégicos concertados; iv) alianzas más allá de los actores municipales; v) autofinanciamiento mínimo de funcionamiento; vi) esquemas de participación en base a identidad socio-cultural; vii) autonomía como condición para colaboración.
- **Lecciones:** i) mecanismos resultado de vida local y no de legislación; ii) sustentados en autonomía municipal y voluntad mejor gestión y desarrollo territorial como base de alianzas; iii) procesos largos de integración, consenso y planificación estratégica; iv) avance en gobernanza territorial cuando incorporan actores distintos y otros niveles de gobierno; v) cuando fortalecen identidad territorial permiten superar indiferenciación territorio nacional y atomización espacios locales.

Límites y retos para la concertación y participación

- Los más pobres y excluidos no llegan a incorporarse a estas prácticas, porque o son recogidos directamente por el Estado (asistencia) o para efectos de las decisiones son subordinados por los grupos organizados.
- Los grupos sociales mas fuertes por lo general tampoco concurren a este tipo de prácticas porque tienen vínculos directos con los espacios de decisión y porque sus grandes intereses no se juegan generalmente en esos espacios.
- Estos espacios que terminan siendo fuertemente institucionalizados excluyen la dimensión del conflicto por privilegiar unilateralmente la construcción de consensos (tienden a excluir a los actores conflictivos).
- Tensión estructural entre representación y participación. Entre autoridades y participantes. La competencia entre los participantes por quien es más representativo, plantean el tema de la representatividad de la sociedad civil.

Límites para la concertación y participación

- Uso instrumentalista y mecánico de los métodos. Falta de atención en las actitudes, normas y prácticas.
- Críticas desde la perspectiva de género y diversidad: la 'heterogeneidad de la comunidad'.
- Falta de análisis de las causas de la exclusión, la marginalización – de relaciones de poder.

Presentación Marcelo Ramírez

ROL DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y LA DIPRES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO

Marcelo Ramírez V

INDICE

- I. Introducción
- II. Antecedentes generales del estudio
 - a. Dinámica del proceso de descentralización: reformas graduales y ausencia de modelo
 - b. El sesgo centralista de los Ministerios y Servicios
- III. Rol del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES en el marco del funcionamiento global del Estado
- IV. La DIPRES en la estructura central y territorial del Estado: el sistema nacional-regional
- V. La DIPRES y la SUBDERE en el contexto de la Gestión de los Gobiernos Regionales
 - a. La Descentralización Fiscal
 - b. Intermediación de la DIPRES y SUBDERE en el proceso de decisión presupuestaria: el presupuesto y las provisiones del FNDR
 - i. El proceso de elaboración del presupuesto y la negociación presupuestaria
 - ii. Inversión de Decisión Regional: Las provisiones del FNDR
- VI. Conclusiones
- VII. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

I. Problema principal

- “El Ministerio de Hacienda es uno de los principales obstáculos del proceso de descentralización”
-

Hipótesis 1

- “El Ministerio de Hacienda y específicamente la DIPRES no juegan en el marco del proceso descentralizador, un rol tan distinto al que desempeñan respecto al conjunto de la institucionalidad pública, que es un **rol preponderante** y en algún sentido **hegemónico** en lo que se refiere su participación y al protagonismo que tiene en los procesos de diseño y evaluación del conjunto de las políticas públicas e incluso en la evaluación del desempeño de las propias instituciones”
-

Hipótesis 2

- “En relación con el financiamiento del sistema nacional-regional, el rol que desempeña la DIPRES es claramente compartido con otra institución relevante para el funcionamiento de este sistema, como lo es la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, quién en este ámbito juega un papel tanto o más significativo”
-

II.- Antecedentes generales

- **Dinámica del proceso de descentralización: reformas graduales y ausencia de modelo**
 - En el proceso de descentralización chileno no hay un claro, evidente y consensado punto de llegada, situación que por cierto afecta la forma como se posicionan y desempeñan estratégicamente el conjunto de actores institucionales que participan en este proceso.
 - **El sesgo centralista de los Ministerios y Servicios**
 - Idea general de que en la mayoría de las regiones no existen los cuadros técnicos necesarios para el buen desempeño de estas tareas.
 - Resistencia tecnocrática al traspaso de competencias y funciones a los niveles subnacionales del Estado y en la proliferación de tácticas conducentes a mantener o al menos condicionar las decisiones más relevantes
-

III.- Rol del Ministerio de Hacienda y de la DIPRES en el marco del funcionamiento global del Estado

- El Estado chileno cuenta prácticamente desde su nacimiento con un órgano responsable del presupuesto de la nación
- La DIPRES se constituye como tal en 1960, cuando se modifica el nombre de la Oficina de Presupuestos, creada en 1927.
- Giro bajo el gobierno de Jorge Alessandri “el presupuesto comenzó a ser concebido como un instrumento de programación de corto plazo, estrechamente vinculado al sistema de planificación”.
- Hay una subordinación más evidente por parte de los sectores y de los otros organismos que contribuyen a la elaboración y ejecución de las políticas públicas, al proyecto de desarrollo nacional articulado por un organismo político técnico como la ODEPLAN.
- En la misma década de los 60 se le encomienda a la DIPRES la tarea de hacer más eficiente la gestión de la administración pública.
- El tránsito hacia una versión maximalista de la preocupación de esta institución por la eficiencia en la gestión pública empieza a manifestarse a partir de 1993, gracias a la consolidación del “Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos”.

Instrumentos de gestión de la DIPRES

- El Sistema de Evaluación de Programas Gubernamentales
 - Evaluación de Impacto
 - Evaluación Comprehensiva del Gasto (desde 2002)
- Los Balances de Gestión Integral
- El Fondo Común Concursable para iniciativas incrementales a cada presupuesto institucional
- Los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG)

...en síntesis

- La misma institución que lidera el proceso de asignación de recursos, cumple simultáneamente la función de evaluación de la eficiencia en el uso de estos recursos y el desempeño de las instituciones

Disciplina fiscal y centralización

- La tarea desarrollada por la DIPRES es mantener una rigurosa disciplina fiscal, para lo que se reconoce como una condición importante la centralización eficaz de sus políticas y procedimientos.
- De hecho en estos términos valoran positivamente el desempeño de Chile el BID y el Banco Mundial.
- Existe consenso en señalar que la forma como se han definido y gestionado los recursos del Estado en las últimas dos décadas, junto con la consolidación de la democracia y la consecuente estabilidad política, constituyen factores que explican en gran medida el crecimiento económico y el importante nivel de desarrollo alcanzado por el país en el mismo período.
- Esto significa la existencia de un aval de peso para darle legitimidad al tipo de política económica y gestión presupuestaria.
- No obstante uno de los pilares sobre los que se estructura el diseño y gestión del presupuesto (la centralización de las políticas y procedimientos), **tensiona al sistema en la dirección opuesta al proceso que promueve una mayor autonomía en la gestión de las instituciones subnacionales.**

IV.- La DIPRES en la estructura central y territorial del Estado: el sistema nacional-regional

- Los principios que inspiran la gestión de las finanzas públicas condicionan el funcionamiento del conjunto de la estructura del Estado y no sólo la evolución del proceso de descentralización estatal (perspectiva de análisis institucionalista).
 - Rol predominante, incluso hegemónico, en la estructura del Estado chileno, derivado de la relevancia política que ha adquirido el equilibrio macroeconómico en función del modelo de desarrollo chileno y, en segundo lugar, de la ausencia en el aparato central del Estado de una Agencia de gobierno, que contribuya a la definición estratégica de las políticas públicas.
 - *En la estructura central del Estado no existe un organismo situado en el entorno institucional presidencial, con cierto poder político, con la misión de orientar política y técnicamente el conjunto de las políticas públicas.*
 - El Ministerio de Hacienda, y la DIPRES en particular, se mueven sin muchos contrapesos.
 - *La capacidad de influencia de la DIPRES en la definición de las políticas y del diseño programático dependerá de la fortaleza política y técnica de cada actor institucional*
-

V.- La DIPRES y la SUBDERE en el contexto de la Gestión de los Gobiernos Regionales

- En la definición de los presupuestos regionales y de las directrices que orientan el gasto de estos recursos, la función de contraparte de los GORES involucra a estos dos organismos.
 - **Resulta imprescindible abordar la discusión sobre “cómo asegurar que la descentralización promueva una mayor eficiencia en la asignación de recursos en la economía e identificar si es posible un grado óptimo de descentralización en materia tributaria y en las responsabilidades del gasto”** (Aghón y Krause-Junk)
 - **Se hace necesario resguardar una cierta sincronía en los procesos de distribución territorial del poder político, la transferencia de funciones y competencias, y la transferencia de recursos.**
-

V.- La DIPRES y la SUBDERE en el contexto ...

- Si se analizan las dos líneas en torno a las que puede estructurarse la descentralización fiscal, la descentralización del gasto y de los ingresos, la conclusión más evidente es que en la primera de ellas se registran avances sustantivos en términos de la magnitud y el porcentaje de los recursos de inversión pública que son decididos a nivel regional o local, no obstante, en los últimos años se aprecia cierto retroceso derivado de la mantención e introducción de nuevos condicionamientos al uso del FNDR.

 - En segundo lugar, en materia de descentralización de los ingresos no se registran avances y ni siquiera el tema está instalado en la agenda pública
-

V.- La DIPRES y la SUBDERE en el contexto de la Gestión...

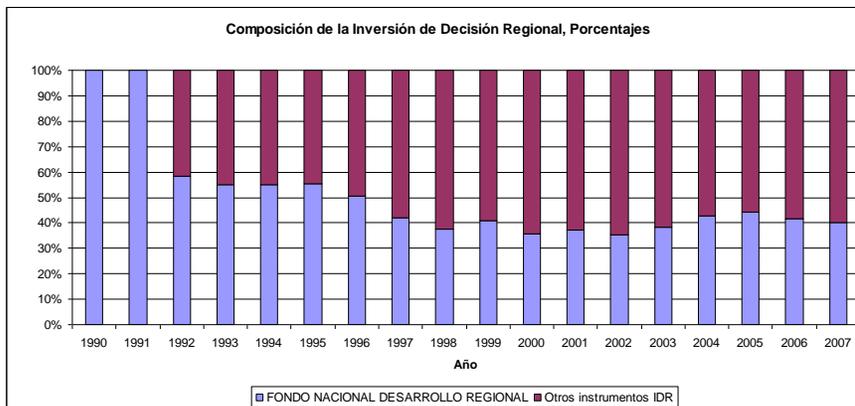
- **Intermediación de la DIPRES y SUBDERE en el proceso de decisión presupuestaria: el presupuesto y las provisiones del FNDR**
 - La gobernabilidad en el nivel subnacional “depende de la existencia de mecanismos de carácter político-institucional que comuniquen a las autoridades con la comunidad, tales como la designación democrática de las autoridades municipales o regionales debidamente mandatadas para materializar las preferencias de la ciudadanía” (Marcel, 2006)
 - Pero además... el rol que desempeña la DIPRES no es en exclusiva sino que es compartido con la SUBDERE
-

.....

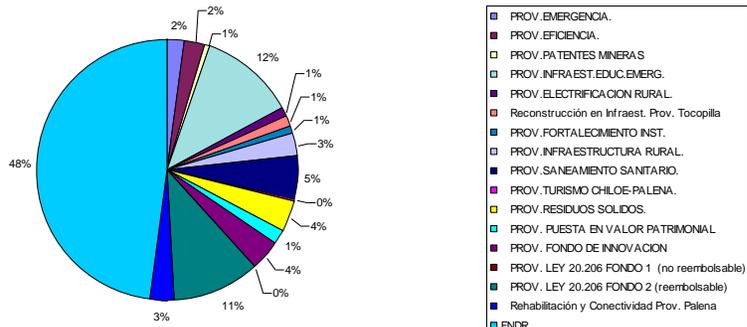
■ El proceso de elaboración del presupuesto y la negociación presupuestaria

- La SUBDERE junto con promover medidas descentralizadores, ejerce un cierto rol de tutela institucional sobre la gestión de los Gobiernos Regionales:
 - Intermedia la negociación presupuestaria entre la DIPRES y los GORES
 - La dependencia institucional está plasmada simbólicamente en la posición de la partida presupuestaria correspondiente a los Gobiernos Regionales en la Ley de Presupuestos

Inversión de Decisión Regional: Las provisiones del FNDR



IDR 2009: FNDR y provisiones



...

- A partir de 1997, el FNDR de libre disposición empieza a disminuir su relevancia a favor de las provisiones, con lo cual, paradójicamente, se ha reducido en forma cada vez más significativa el margen de autonomía que tienen los Gobiernos Regionales.
- Para el año 2009 del total de \$642,630,646 considerados en la partida presupuestaria del FNDR, \$ 333,126,343, es decir, un 52%, corresponde a la sumatoria de los recursos asignados a través de 16 provisiones.
- Las “provisiones” corresponden, a imperativos de política pública nacional, cuya cobertura presupuestaria no estaría asegurada si es que los recursos quedaran a libre disposición de los Gobiernos Regionales.

VI.- Conclusiones (1)

- El Ministerio de Hacienda juega un rol relevante no solo en la administración de la política fiscal sino que en general en la definición de las políticas públicas.
 - La DIPRES a nuestro juicio ha llenado el espacio institucional ocupado en otros momentos de la historia institucional del Estado chileno, por organismos como la ODEPLAN .
 - Desde principios de los 90, la DIPRES desarrolla un proceso que expandirá progresivamente su influencia hacia los procesos relacionados con la evaluación integral de los programas públicos, en términos de su estructura programática y del impacto alcanzado, y a la evaluación global de los ministerios y servicios.
-

VI.- Conclusiones (2)

- No es posible sostener que la piedra de toque del proceso de descentralización del Estado sean en exclusiva las políticas y el tipo de gestión llevado a cabo por Hacienda y la DIPRES.
 - No obstante, la administración centralizada de las finanzas públicas constituye una arista importante del problema, puesto que es una restricción significativa a la autonomía de gestión de los organismos del nivel subnacional del sistema de gobierno y administración del Estado.
 - No es solo relevante el rol de la DIPRES en el proceso de descentralización, también lo es el de la SUBDERE en términos de la definición de la dinámica general del proceso.
-

Presentación John Durston

Seminario 'Sentando más Actores a la Mesa'
UDP, 25 de agosto de 2009

Clientelismo y prácticas políticas en los espacios regionales

John Durston

CLIENTELISMO, ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL REGIONAL



Enfoque de Actores en un Sistema Complejo Adaptativo
(Saltar introducción)

El clientelismo político

- Favores por votos
- La política de los pobres
- Vínculos personales interclase de inclusión de estratos subalternos (capital social diádico)

3

¿Cómo ES EL CLIENTELISMO EN CHILE?

- **IX Región** -del clientelismo de **caudillos** a la negociación de pactos con **brokers**
- **VIII Región** -intendente '**participacionista-territorialista**' enfrentado a CORE
- **IV Región** - **apoyo externo y memoria social** hacen posible que un actor popular 'se sienta a la mesa' regional

4

1. IX REGIÓN 1999-2002

- **MEMORIA SOCIAL:**
- GRANDES LONKOS,
- REWE
- CAUTINAZO
- REPRESIÓN DICTADURA

NUEVO:

- ELECCIÓN MUNICIPAL
- LEY INDÍGENA, CONADI
- Comunidad mapuche FORMAL en Villarrica ⁵

El líder ‘gestionador’ y sus vínculos personales

- “Cuando uno va y hace las **gestiones**, cuando uno realmente busca y mueve los *pitutos*, allí ve que en realidad hacen falta, porque así es el sistema lamentablemente..” (lider mapuche de Galvarino)
- “Nosotros no somos políticos, pero a través de los parlamentarios, de los políticos, se consiguen las cosas...El Diputado Acuña y el Senador Lavandero *apechugan* por los proyectos”. tienen la gentileza, ya, ellos van allá y luchan por ese proyecto...” (Presidente comunidad mapuche Villarrica).

6

CITAS de la teoría

- “Para los clientes... los mediadores no son los políticos inescrupulosos y corruptos de los que hablan otros... Son gente buena, que ayuda, que se sacrifica, con las que tienen una relación personal, a veces amistad”. (J. Auyero)
- “[La relación clientelar] es un contrato diádico vertical, *personal* y de reciprocidad difusa... El componente de afecto, como en toda relación personal de reciprocidad generalizada, es un elemento necesario; si no está presente, debe ser fingido.” (E. Wolf)

7

VÍNCULOS VERTICALES DEL PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD INDÍGENA DE AÑILCO

ÉPOCA	'SOCIOS'	VÍNCULOS	Dan Accesos A:
1999-2000	Funcionarios municipales	'Clientelar paternalista'	Alcalde
1999-2000	Dirigente territorial del movimiento étnico Mapuche	'Movilización Disciplinada'	INDAP, CONADI; rescate de identidad Mapuche
2000-2001	Dirigentes de partidos políticos	'Semi Clientelar'	Bienes por votos, INDAP, CONADI
2001-2002	Técnico comprometido de CONADI	'Coproducción'	Bombas de riego ¹⁸

TIPOLOGÍA DE CLIENTELISMOS

-A. FORMAS TRADICIONALES PREDEMOCRÁTICAS	(RELACIÓN "PATRÓN-CLIENTE" CLÁSICO):
CAUDILLO:	RELACION "PATRON-CLIENTE" TRADICIONAL, DE OBEDIENCIA ABSOLUTA Y LEALTAD ÚNICA, A ESCALA REGIONAL.
<u>CACIQUE:</u>	idem., LOCAL (COMUNIDAD, ALDEA).
B. FORMAS DEMOCRÁTICAS MODERNAS:	
<u>BROKER</u> INTERMEDIARIO POLÍTICO	EN COMPETENCIA CON SIMILARES, NEGOCIA PACTOS CON SUS CLIENTES.
<u>BROKER REFORMISTA:</u>	PROMETE EMPODERAMIENTO EN UN PACTO ELECTORAL.
<u>BROKER POPULISTA:</u>	MANTIENE CONTROL FERREA DE PUESTOS PUBLICOS Y RECURSOS DE PROGRAMAS PÚBLICOS, INCUMPLIENDO SUS DISCURSOS.
<u>BROKER REFORMISTA:</u>	PROMETE EMPODERAMIENTO EN UN PACTO ELECTORAL.
<u>BROKER</u> <u>PARTICIPACIONISTA:</u>	SEMICIENTELISTA QUE TRABAJA PARA CONCRETAR ESPACIOS PARA Y FORTALECER A ACTORES POPULARES

DE CAUDILLOS A BROKERS

- **‘Hay que limitar la terminología “patrón-cliente” a los fenómenos clásicos para mantener su utilidad analítica’ (Valenzuela, 1977)**
- **[Los Brokers] ‘más bien son mediadores, con tráfico de influencias...’ (Auyero)**
- **‘La competencia de patrón contra patrón ofrece al cliente una palanca’ (E. Wolf)**

10

UNA INTENDENTA Y UN PROGRAMA CLIENTELARES

- **1990's: comunidades mapuche del del Budi: una organización participativa y autónoma.**
- **Bertha Belmar, intendenta PPD de la IX Región captura mayoría 'Consejo de Werkenes del Budi' mediante negociaciones sobre beneficios Programa Orígenes**
- **Lealtad en las elecciones posteriores, compromisos de votos para candidatos del PPD,**
- **Selección de las comunidades beneficiarias cuoteo en la distribución de puestos y contratos de consultoría y asistencia técnica**

11

Clientelismo en IX Región

- **Werkén del Budi Y mecanismo de 'contraloría social' de Orígenes**
- **Incumplimiento de expectativas: actores sociales mapuche 'rompen las reglas del juego' clientelar, con marchas y tomas**
- **Diputado Tuma "buen caudillo", cumplidor de sus promesas para resolver problemas**
- **"El contrato diádico del clientelismo rural clásico habría dado paso al pacto clientelístico." (González, 1997)**

12

2. Región del Bío-Bío 2000-2009

- **Memoria social:**
 - Sindicatos de minas e industrias
 - '60's: Cédula Única, Plan de Promoción Popular , coops camps, DC + PC: Juntas de Vecinos, Cooperativas Campesinas
 - Inteligencia universitaria
 - Senador Renán Fuentealba
 - Familia Tohá

13

'Intendente excepcional'

- Figura de prestigio nacional y carisma
- Contactos personales Min. y Pres.
- Reduce caudillismo (ej. Viera-Gallo)
- No negocia proyectos por votos
- Visión estratégica de desarrollo regional productivo con democracia entusiasmo y moviliza actores

14



OFICIO **155**

ANT.: No hay.

MAT.: Programa Especial e Instructivo
Presidencial.

SANTIAGO, Febrero 28, 2002.-

DE: VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

A: SEÑORES MINISTROS DE ESTADO, SUBSECRETARIOS, INTENDENTES
REGIONALES Y GOBERNADORES PROVINCIALES

(SELECCIÓN)....

Lo anterior implicará: a) que el Intendente Regional deberá, de acuerdo a los criterios establecidos en este Instructivo Presidencial, incorporar en sus propuestas al Consejo Regional, en materia de financiamiento de programas y proyectos FNDR, ISAR e IRAL, las prioridades definidas por el Gobernador Provincial correspondiente;

15

Por su parte, los señores Gobernadores Provinciales deberán dar cumplimiento a las siguientes instrucciones específicas:

Pronunciarse ante el Intendente respecto del anteproyecto del plan regional de desarrollo y el del presupuesto del Gobierno Regional. Tratándose de este último, elaborar y presentar al Intendente un listado priorizado de programas y proyectos de inversión para el ejercicio presupuestario correspondiente.

16

VIII REGIÓN-UN CORE INDISCIPLINADO

- **Decreto 155: freno a la descentralización democratizante, reforzando el centralismo**
- **CORE se siente marginado de debate**
- **Alcaldes de oposición y sus COREs demostraron poder insospechado**
- **Apelación a la Contraloría regional sobre la posible ilegalidad de UGT's**

17

3. Norte Chico, 1990-2009

- **Memoria social**
 - **Comunidades Agrícolas,**
 - **Plan Punitaqui,**
 - **movilización 60's**
- **¿Parlamentarios: Caudillos o Brokers**
¿Walker, Pizarro, Mattei...xx?
- **Capital Social campesino 'subsumido'**
- **Aliados 'participacionistas'**

18

INCUBACIÓN DE CDL'S EN LA IV REGIÓN

- **1990's:Autonomía de PRODECOOP-Intendente Fuentealba y FIDA empoderan base campesina**
- **Autonomía y capacitación viejos y nuevos líderes**
- **Menos CUOTEO en PRODECOP: Intendente blinda a Proyecto, Proyecto blinda a organizaciones en selección de profesionales**
- **Proceso acumulativo a través de CDL's, Consejo Superior Regional del INDAP**

19

PRODECOP deja herencia

- ***Es bonito ser actores...En el INDAP los pequeños pesan poco. Nosotros hemos avanzado a la mano de PRODECOP; el fin de PRODECOP significa que nuestros sueños serán quebrados.'* (Dirigenta campesina de La Higuera, 2002)**
- **INDAP entierra modelo PRODECOP**
- **Vínculos de líderes CDL: capacitación en democracia de base, emerge CRC**
- **Autonomía dirigentes regionales de centralismo (Concertación, PC, ANAMURI)**

20

IV REGION 2008-2009

- **Acuerdo formal sobre la composición y los poderes de la Mesa Rural Regional**
- **El Consejo Regional Campesino enfrenta una dura oposición a sus esfuerzos por mantenerse autónomos de toda corriente partidaria**
- **Debate desgastador sobre reglamentos paraliza Mesa Rural Regional**

21

¿Cuáles son los cambios en el clientelismo según la información cualitativa?

IX: CAUDILLOS Y BROKERS 'BUENOS CLIENTELISTAS'

Aún no hay una silla mapuche en la mesa regional

VIII: INTENDENTE MÁS FUERTE QUE CAUDILLOS, CORE MÁS FUERTE QUE INTENDENTE

Caudillos debilitados, UGT's postergados

IV. INTENDENTE CON PODER NACIONAL, ALIANZA INTERNACIONAL PRO-CAMPESINOS

Actor popular regional en la mesa, paralizada por partidos Concertación

22

HIPÓTESIS EMERGENTES 1

- **Las reglas formales de la democracia representativa según la Constitución del 1980 y**
- **la herencia de la ‘verticalidad de mando’ militar del sistema de Gobiernos Regionales**
- **dan a los partidos gobernantes ‘cupulares’ condiciones para fortalecer relaciones clientelistas centralizadas.**

HIPÓTESIS EMERGENTES 2

- **Hay una amplia gama de figuras clientelistas, desde “Caudillos padrinos” hasta “líderes gestores”**
- **Nefastos o democratizantes**
- **En cada territorio y momento específico, es necesario analizar que tipos de relaciones clientelares existen y como están co-evolucionando**

24

HIPÓTESIS EMERGENTES 3

- Los vínculos informales y personales del clientelismo copan los intersticios de los sistemas sociopolíticos regionales formales.
- Mientras más clientelismo hay en un territorio sociopolítico, menor será la *calidad* de la participación de sectores populares o subalternos.
- Transformar estas relaciones de intermediación política 'incubando' y capacitando actores populares para mejorar su capacidad de negociación.

25