



**UNIVERSIDAD DE CHILE**

**FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS**

**DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS DE TRES PROGRAMAS CON ENFOQUE TERRITORIAL EN TRES  
TERRITORIOS DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, DE ACUERDO A SU  
CONTRIBUCIÓN A UN DESARROLLO CON COHESIÓN TERRITORIAL.**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

RAIMUNDO ALONSO ECHEVERRÍA LARA

PROFESORA GUÍA:  
MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ GÁTICA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:  
CLAUDIO DUARTE QUAPPER  
CRISTIAN LEYTON NAVARRO

SANTIAGO DE CHILE.

2022

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL GRADO  
DE MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: Raimundo Alonso Echeverría Lara

Fecha: 2022

Profesora Guía: María Ignacia Fernández Gatica

**ANÁLISIS DE TRES PROGRAMAS CON ENFOQUE TERRITORIAL EN TRES  
TERRITORIOS DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, DE ACUERDO A SU  
CONTRIBUCIÓN A UN DESARROLLO CON COHESIÓN TERRITORIAL.**

La presente investigación estudia el diseño y la implementación de tres programas con enfoque territorial aplicados en tres territorios de la Región de la Araucanía, de acuerdo a su contribución a un desarrollo con cohesión territorial. Los programas analizados son el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de SUBDERE, implementado en el territorio Costa Araucanía (comunas de Carahue, Toltén, Nueva Imperial, Teodoro Schmidt y Puerto Saavedra); el Programa de Intervención Integral en Territorios Vulnerables (Acción Local) de FOSIS, implementado en la comuna de Puerto Saavedra, y el Programa para Pequeñas Localidades de MINVU, implementado en la comuna de Curacautín.

El concepto central de la investigación, desarrollo con cohesión territorial, se descompone en dos dimensiones: articulación institucional y articulación de actores (Rimisp, 2017). El análisis se realizó considerando ambos procesos, y las categorías emergieron inductivamente, a partir del proceso de análisis de contenido cualitativo realizado mediante el software ATLAS.ti 9. El trabajo de campo fue realizado entre octubre y noviembre del año 2019 en Santiago y en la Región de La Araucanía.

Las conclusiones señalan una contribución de la oferta programática estudiada en términos de los procesos de articulación institucional efectuados. La implementación de Planes de Desarrollo Local, asociados a carteras de proyectos multisectoriales, demuestra ser una forma efectiva de enfrentar los problemas territoriales de manera multidimensional e integrada, como de atraer inversiones hacia territorios rurales y empobrecidos. El Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas y el Programa para Pequeñas Localidades, proponen un tipo de articulación institucional que contribuye a un desarrollo con cohesión territorial.

En cambio, la articulación de actores estudiada en los programas es débil, no promueve la conformación de actores territoriales colectivos y contribuye escasamente a la emergencia de coaliciones sociales transformadoras. Esto se explica pues la participación otorgada por los programas es, fundamentalmente, de tipo instrumental, empleándose con el propósito de producir información sobre el territorio y sus habitantes, más que para fomentar la construcción de actores.

A modo de recomendaciones de política pública, se valida la importancia de la construcción de Planes de Desarrollo con carteras de proyectos multisectoriales como medio para la promoción de procesos de articulación institucional; y, en cuanto a los procesos de articulación de actores, se indica la necesidad de incorporar la construcción de actores territoriales como un objetivo de los programas con enfoque territorial.

## **Agradecimientos**

A la profesora María Ignacia Fernández, por su lectura crítica y paciente.

A mi padre, por el cuidado y la incondicionalidad.

A Waleska, por el amor y el compromiso.

## Tabla de contenido

I. Introducción.....	1
1.1 Planteamiento del problema.....	1
1.2 Pregunta de investigación.....	3
1.3 Objetivo General.....	3
1.4 Objetivos específicos:.....	4
1.5 Metodología.....	4
II. Marco Conceptual.....	5
2.1 Territorio como construcción social.....	5
2.2 Enfoque territorial del desarrollo.....	7
2.3 Desarrollo con cohesión territorial.....	8
2.4 Articulación de instituciones y Articulación de actores para avanzar en una agenda de desarrollo con cohesión territorial.....	10
III. Antecedentes: Revisión de tres programas con enfoque territorial implementados en la Región de la Araucanía en el año 2018.....	12
3.1 Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas.....	12
3.2 Programa de Intervención en Territorios Vulnerables (Acción Local).....	16
3.3 Programa para Pequeñas Localidades.....	21
3.4 Tabla comparada de los tres programas analizados.....	26
IV. Análisis.....	29
4.1 Análisis de los procesos de Articulación institucional.....	29
4.1.1 Tipologías de procesos de articulación institucional: análisis de Planes de Desarrollo y sus procesos de coordinación multisectorial.....	30
4.1.2 Multisectorialidad en los programas estudiados.....	34
4.1.3 Planes de Desarrollo Comunal y Estrategia Regional de Desarrollo: una revisión de la relación con los programas estudiados.....	38
4.1.3 Municipio e Intendente en los procesos de articulación institucional.....	41
4.1.4 Articulación institucional y ciclos políticos: necesidad de un consenso.....	45
4.2 Análisis de los procesos de Articulación de actores.....	46
4.2.1 Características de la pobreza en la región: extendida y aguda.....	47
4.2.2. Ausencia de pertinencia indígena de los programas.....	48
4.2.3. Procesos de participación institucional en los programas estudiados.....	50

4.2.4 Asociación de municipalidades: un instrumento empleado en la Región de la Araucanía.....	55
V. Conclusiones.....	58
VI. Recomendaciones.....	64
VII. Bibliografía .....	66

## I. Introducción

### 1.1 Planteamiento del problema

Las desigualdades territoriales han sido una característica estructural en la historia de los países de América Latina. (Cepal, 2010). En efecto, en su interior han existido importantes brechas de desarrollo, habiendo territorios que muestran un gran dinamismo económico e indicadores de bienestar social en un nivel alto; mientras que otros se caracterizan por una actividad económica disminuida, con bajos ingresos promedios, y por sus dificultades para garantizar derechos sociales y brindar oportunidades de desarrollo a su población (Rimisp, 2011). El estudio de estas zonas permite afirmar que, en general, comparten algunas características: suelen ser pequeñas en términos poblacionales, pertenecen a sectores rurales y tienen una mayor proporción de habitantes pertenecientes a pueblos originarios o afrodescendientes (Bebbington et al., 2017).

Chile no se encuentra ajeno a esta realidad. Si bien el nivel de pobreza ha disminuido de forma importante, a saber, de un 68 % en 1990<sup>1</sup> (PNUD, 2017) a un 8,6% en 2017 (Casen, 2017), la desigualdad en la distribución del ingreso históricamente ha sido elevada —0,46 en 2017, lejos del 0,32 en promedio de los países de la OCDE en el mismo año (OCDE, 2020). Estas marcadas brechas socioeconómicas no se distribuyen homogéneamente a lo largo del territorio, de modo tal que conviven zonas beneficiadas por la dinámica de crecimiento, con otras con indicadores de bienestar permanentemente rezagados frente al resto del país (Rimisp, 2017)

La Región de La Araucanía es una de las zonas del país que presenta mayor cantidad de territorios con rezago en términos de pobreza y desigualdad (Tomaselli, 2017). Su economía está basada primordialmente en la explotación forestal, impulsada desde los años ochenta por el Estado a través de cuantiosos subsidios otorgados al sector privado (Montalba, 2005). No obstante, la región no ha podido escapar de su histórica situación de rezago —en los últimos cincuenta años sus tasas de crecimiento han sido inferiores a la tasa media del país (GORE Araucanía, 2010)—, y el progreso generado ha beneficiado fundamentalmente a aquellos grupos y sectores que lograron articularse a mercados emergentes o globales, en detrimento de algunos territorios aislados de estas cadenas productivas, que cuentan con elevados niveles de pobreza, vulnerabilidad y falta de oportunidades (Henríquez, 2013).

La tendencia medida por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) es elocuente: La Araucanía ha sido la región con mayor pobreza por ingresos y pobreza extrema en cada medición desde 1996, alcanzando en el año 2017 un 17,2% y un 4,6% respectivamente. Por su parte las mediciones de pobreza multidimensional realizadas desde el 2009 han tenido siempre su valor más alto en la región, indicando para el año 2017 que un 28,5% de la población se encontraba

---

<sup>1</sup> Para el cálculo de pobreza en 1990 se usó la medida de pobreza implementada por el Ministerio de Desarrollo desde el año 2013, aplicada a los datos históricos, haciendo comparables los datos.

en esta situación, así como también para el mismo año se registraba el menor ingreso del trabajo promedio del hogar por región del país, con 460 mil pesos (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). El Índice de Desarrollo Regional (IDERE) realizado el año 2019, compuesto por siete dimensiones que puntúan entre 0 y 1, arroja para La Araucanía los peores resultados a nivel nacional en “Bienestar Socioeconómico” (0,434) y “Conectividad” (0,157), y penúltima en “Actividad Económica” (0,505), siendo el IDERE de la región igual a 0,458, el menor de todo Chile (IDERE, 2019).

Por su parte, los datos poblacionales de la región advierten algunas de las características típicamente asociadas a territorios en rezago. De acuerdo a datos de la CASEN 2017 un 32,3% del total de la población regional habita en territorios rurales, y un 33,1% pertenece a un pueblo indígena, en su gran mayoría al pueblo mapuche (33,1%). Dentro de las localidades rurales, un 34,09% de la población está bajo el umbral de la pobreza —el promedio regional es 17,2%—, cifra que asciende a un 39,7% en el caso de tratarse de familias mapuche.

La evidencia muestra, entonces, que en Chile no da lo mismo donde nacer (Rimisp, 2011). En consideración de tales desigualdades territoriales es que la presente investigación se pliega a la agenda de cohesión territorial impulsada por Rimisp, cuyo horizonte es “No dejar a ningún territorio atrás” (Rimisp, 2017), —siguiendo a la Agenda 2030 de Naciones Unidas que se plantea “mejorar la vida de todos sin dejar a nadie atrás” (ONU, 2017) —. De acuerdo a Rimisp, el desarrollo con cohesión territorial “es la condición de un país en la cual todas las personas tengan iguales oportunidades de desarrollo y ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente, u ofrezca niveles de vida inferiores a los mínimos socialmente garantizados” (Berdegué, Fernández, Mlynarz, 2013, p.6). En ese sentido, se asumirá el concepto en sus dos dimensiones, tanto como un lente analítico, a saber, un modo de observación de la realidad que pone acento en la existencia de desigualdades territoriales; como una estrategia política, puesto que el posicionamiento conceptual implica un horizonte normativo orientado a la superación de las desigualdades y brechas existentes dentro de los países.

La siguiente investigación corresponde a un estudio de caso cuyo objeto de estudio son tres intervenciones estatales con enfoque territorial, aplicadas en la Región de la Araucanía. Se considerará que los programas señalados cuentan con “enfoque territorial”, en tanto poseen tres características en común: emplean una definición de territorio en donde se comprende a este concepto como una construcción social; el criterio de focalización es territorial, es decir, los/as beneficiarios/as son incluidos en virtud de su pertenencia a un territorio, que es seleccionado por sus características económicas, sociales y/o demográficas; y son sensibles a las diferencias territoriales en su diseño y/o implementación.

Por su parte, esta investigación asume también la perspectiva que plantean los programas con respecto al concepto “territorio”, y se sigue la tradición teórica que lo asume como una construcción social (CEPAL, 2019; Shejtman & Berdegué,

2004), a diferencia de otras perspectivas analíticas, que lo problematizan como un espacio físico objetivamente existente, o como un soporte en el que ocurren los procesos de desarrollo. Esta consideración no será inocua y tendrá relevancia en el análisis propuesto, tanto en el examen de los procesos de articulación institucional, como en los de articulación de actores.

Los programas seleccionados, con enfoque territorial, se implementan en territorios diferentes de la Región de La Araucanía, y se comparan en términos de su contribución a un desarrollo con cohesión territorial, es decir, según el criterio normativo que establece que ningún territorio debe quedar atrás. Los programas y territorios escogidos son:

- El “Programa para Pequeñas Localidades”, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que se desplegó del 2014 al 2018 en la comuna de Curacautín (17.413 habitantes según CENSO 2017), y tuvo por objetivo “subsana el déficit de infraestructura urbana y viviendas para localidades con menos de 20.000 habitantes” (MINVU, 2017).
- El Programa de Intervención Integral en Territorios Vulnerables – “Acción Local” (ex Más Territorio), a cargo de FOSIS, que intervino el año 2018 en territorios mapuche de la comuna de Puerto Saavedra (12.450 habitantes según CENSO 2017) con el objetivo de “Fortalecer las capacidades locales (socio comunitarias e institucionales) de la población que habita los territorios vulnerables” (FOSIS, 2019); y
- Y el “Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas”, diseñado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional”, que interviene desde el 2017 el territorio funcional “Costa Araucanía”, compuesto por las comunas de Nueva Imperial, Carahue, Puerto Saavedra y Teodoro Schmidt (94.269 en total, según CENSO 2017), con el propósito de “Disminuir brechas sociales y económicas priorizadas participativamente por los actores público-privados de cada territorio calificado en situación de rezago” (Ministerio de Desarrollo Social, 2019).

De acuerdo a esta selección, esta investigación propone una interrogación sobre el modo en que se han enfrentado en la región desigualdades territoriales, especificando la intervención que realiza cada programa sectorial con enfoque territorial seleccionado.

### **1.2 Pregunta de investigación**

¿Cómo han contribuido las intervenciones de tres programas con enfoque territorial en tres territorios de la Región de la Araucanía el año 2018, a un desarrollo con cohesión territorial en la región?

### **1.3 Objetivo General**

Analizar la intervención de tres programas con enfoque territorial en tres territorios de la Región de la Araucanía, durante el año 2018, de acuerdo a su contribución a un desarrollo con cohesión territorial en la región.

#### 1.4 Objetivos específicos:

Describir tres programas con enfoque territorial aplicados en la Región de la Araucanía durante el año 2018.

Analizar los procesos de articulación institucional y articulación de actores de tres programas con enfoque territorial aplicados en la Región de la Araucanía, de acuerdo a su contribución a un desarrollo con cohesión territorial.

Generar recomendaciones de política pública para la contribución a un desarrollo con cohesión territorial en la Región de la Araucanía, a partir de la intervención de tres programas con enfoque territorial.

#### 1.5 Metodología

La investigación corresponde a un estudio de caso que, a través de un enfoque cualitativo, se orientó comprender el modo en que en la Región de la Araucanía se han enfrentado desigualdades territoriales. El tipo de estudio empleado será descriptivo-analítico, pues a partir de fuentes primarias y secundarias se obtendrá información que permitirá producir análisis y recomendaciones sobre el accionar del Estado en la región.

El estudio de fuentes secundarias correspondió a la revisión de la documentación administrativa y legal asociada a los programas, tales como sus instrumentos metodológicos, los Planes de Desarrollo asociados a cada uno, al marco legal y administrativo vigente para la región, y, en general, a cualquier documento que tenga injerencia en el desarrollo de cada programa. A partir de la revisión de fuentes secundarias se construyó el capítulo de antecedentes, que, junto con la tabla comparativa de los programas, representan un análisis ex ante de los programas.

Por su parte, las fuentes primarias consistieron en entrevistas semiestructuradas a informantes claves que participaron en el diseño e implementación de los programas. Se entrevistó a funcionarios/as del gobierno central durante el mes de octubre del año 2019, y en noviembre del 2019 se realizaron las entrevistas en la Región de La Araucanía, en las ciudades de Temuco, Curacautín y Puerto Saavedra. En ese sentido, el capítulo de análisis se construye a partir de las entrevistas de los/as funcionarios/as y alcaldes involucrados, por lo que representa un análisis ex dure de los programas, en tanto los programas se encontraban en implementación en el momento del trabajo de campo.

La muestra quedó conformada del siguiente modo:

<b>Función/Programa</b>	<b>Pequeñas Localidades (Curacautín)</b>	<b>Más Territorio (Puerto Saavedra)</b>	<b>Zonas Rezagadas (Territorio Costa Araucanía)</b>
<b>Encargado/a Nacional</b>	Encargada nivel nacional, PPL.	Encargada nivel nacional, AL.	Encargada nivel nacional, ZR.
<b>Encargado sectorial del programa en Región.</b>	Encargado nivel regional, PPL.	Encargado nivel regional, AL.	Encargada nivel regional, ZR.

<b>Encargado/a del programa en territorio</b>	Encargado nivel municipal, PPL.	Encargado nivel municipal, AL.	Encargado nivel municipal, ZR.
<b>Autoridad política</b>	Alcalde Curacautín	Alcalde Puerto Saavedra	Alcalde Puerto Saavedra
<b>Profesionales nivel regional/municipal auxiliares al programa</b>	Profesional nivel municipal, Curacautín. Profesional nivel municipal 2, Curacautín.		Profesional nivel regional, Gobierno Regional. Profesional nivel regional, SUBDERE.

La muestra seleccionada tiene un carácter no probabilístico y es de tipo estructural (Montañés, 2013), pues se incorporaron los elementos en función de la ubicación en la estructura político-administrativa en que se inscriben. Las posiciones recorridas fueron: encargado/a nacional del programa, encargado/a sectorial del programa en la región, encargado/a del programa en el territorio intervenido, autoridad política del territorio intervenido. A estas posiciones se le añadieron, siguiendo el método bola de nieve, algunos profesionales que fue posible entrevistar a través de los contactos se fueron realizando en el territorio: esta categoría se denomina profesionales nivel regional/municipal auxiliares al programa.

Se empleó un análisis de contenido de tipo cualitativo para indagar sobre los sentidos expresados por los/as entrevistados/as que formaron parte de la muestra. Las entrevistas fueron analizadas con el software de análisis cualitativo “Atlas.ti 9”, con el cual se fueron construyendo códigos y grupos de códigos, de manera inductiva, representando éstos las categorías de las dos dimensiones indagadas: articulación institucional y articulación de actores.

## **II. Marco Conceptual**

### **2.1 Territorio como construcción social.**

La presente investigación adscribe a la tradición teórica que comprende al territorio como construcción social (CEPAL, 2019; Rifo, 2013; Shejtman & Berdegué, 2004). Esto implica superar marcos interpretativos positivistas, para los que el territorio es un espacio físico objetivamente existente, o un mero soporte en el que ocurren los procesos de desarrollo, y, en cambio, optar por un abordaje que incorpore en su comprensión las relaciones de los agentes que lo estructuran. En esta tradición, la historia, la cultura, la economía y el poder, entre otros campos, son relevantes para comprender las posibilidades con las que cuentan los territorios de tomar trayectorias de desarrollo que ofrezcan mayores oportunidades a los individuos que los componen.

Una de las perspectivas que considera al territorio como construcción social ha sido la de ILPES, que lo asume como “un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución” (Riffo, 2013, p. 38), en que sus dimensiones físicas o materiales, como las subjetivas o culturales, son producto de las interacciones que producen y reproducen los lugares, apuntando así a una desnaturalización de las condiciones que lo constituyen. En esta línea, también se ha problematizado al territorio como “una comunidad humana con sentido de pertenencia, simbólica y objetiva, en un espacio físico determinado y con capacidad de construcción de un futuro común” (CEPAL, 2019, p. 15), destacando en esta definición el lugar protagónico de la comunidad que hace propio el espacio físico en el cual despliega su vida.

Shejtman y Berdegué (2004) plantearon una definición del territorio donde lo asumen como un conjunto de relaciones sociales que dan origen a una identidad y a un sentido de propósito, construidos en la interacción de los agentes públicos y privados que lo conforman. La identidad se constituye a partir de la formación discursiva de un límite que diferencia aquello externo al territorio de lo que le es propio y lo constituye, y es la condición de posibilidad de la emergencia de una actoría social territorial. El sentido de propósito se entenderá como un proyecto de desarrollo concertado socialmente por los actores del territorio, que les permite reconocerse en un futuro convocante e inclusivo.

Según las definiciones revisadas, que el territorio sea una construcción social significa que los actores que lo conforman son un aspecto central del análisis, pues son quienes son capaces de generar dinámicas de desarrollo favorables, en tanto sujetos colectivos con capacidad de incidir en la estructura territorial de la que son parte (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2008). Así también, la referencia al “sentido de propósito” o la “capacidad de construcción de un futuro común” es otro aspecto central que se desprende del territorio como construcción social, pues es en referencia a la capacidad de consensuar un proyecto de desarrollo inclusivo como los territorios pueden superar condiciones desfavorables (Rimisp, 2017). En efecto, la situación contraria, consistente en la incapacidad de los territorios de reconocerse como comunidad en el futuro -especialmente presente en territorios rurales (Canales, 2006)- hace imposible pensar en la emergencia de un actor colectivo que pueda gatillar procesos de cambio en el territorio.

Esta construcción historizada del territorio ha sido problematizada desde la teoría del Desarrollo Territorial Rural (Shejtman & Berdegué, 2004). El DTR es un enfoque que, como otros producidos desde el contexto latinoamericano, se ha orientado a resolver un problema de política pública de los Estados latinoamericanos, a saber, la concentración de altos niveles de pobreza y de falta de oportunidades en los pueblos y ciudades rurales del continente. Esto es importante pues la formulación conceptual no responde a un propósito, en última instancia, academicista, sino que su finalidad está dada por la transformación de las condiciones de vida de miles de latinoamericanos/as que, por vivir en este tipo de territorios se encuentran destinados a padecer peores condiciones de vida que sus pares que habitan territorios urbanos.

La orientación práctica de la batería de conceptos que conforman el DTR no es inocua en relación a los elementos que son puestos en valor y al modo en que estos son asumidos. En este sentido, Berdegué afirma que la urgencia por enfrentar las altas tasas de pobreza en la región “tuvo una influencia decisiva en la conceptualización de las propuestas de desarrollo territorial” (Berdegué, 2019, p.268). Esta investigación empleó como principales fuentes de referencia las elaboraciones teóricas de centros de investigación latinoamericanos orientados a elaborar recomendaciones de política pública para el desarrollo de sociedades rurales, tales como Rimisp, Cepal, ILPES o el PNUD. Por lo tanto, se toma posición por conceptos de lo territorial y lo rural anclados a un horizonte normativo, el desarrollo territorial, que estructura la propuesta teórica<sup>2</sup>.

## **2.2 Enfoque territorial del desarrollo**

El enfoque territorial surge como respuesta al modo en que, desde los años 80', hasta fines de la década de los 90's, los Estados latinoamericanos abordaron los problemas más persistentes de los territorios rurales (J. Fernández et al., 2019; Riffo, 2013), principalmente aquellos relacionados con la especial incidencia de la pobreza en ellos. Durante este período, gran parte de los gobiernos de la región enfrentaron los problemas de los territorios rurales a partir de políticas y programas orientados desde lo agropecuario, otorgando primacía a los respectivos sectores para determinar las estrategias de intervención en aquellos territorios.

A mediados de la década de los 2000 este enfoque sufrió fuertes críticas producto de sus insuficiencias teóricas y prácticas. En efecto, Shejtman y Berdegué (2004) en su clásico documento *Desarrollo Territorial Rural*, afirmaban: “lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas, aún en países que han logrado tasas importantes de crecimiento económico” (Shejtman & Berdegué, 2004, p.8). Las carencias de este enfoque permitieron la apertura de un espacio para una revisión conceptual respecto al modo de enfrentar las necesidades de las sociedades rurales. En particular, las estrategias de especialización sectorial y la planificación centralizada, características del período descrito, no fueron capaces de reconocer la creciente diversificación de las economías rurales, como tampoco incorporaron el avance democrático en sociedades donde los actores territoriales cada vez demandaban mayor participación (Berdegué & Favareto, 2019).

El nuevo enfoque, a saber, el Desarrollo Territorial Rural, fue definido como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Shejtman & Berdegué, 2004, p.4). La transformación productiva apunta a articular de forma competitiva y sustentable a la economía del territorio a mercados dinámicos, mientras que el desarrollo

---

<sup>2</sup> Ahora bien, este posicionamiento no implica la desestimación de otras tradiciones, como las provenientes desde el posestructuralismo o la geografía, que asumen una ontología del territorio que lo sitúa inserto en el campo de la discursividad (Aliste & Núñez, 2015; Laclau & Mouffe, 2015), y que, por lo tanto, otorgan primacía analítica a la problematización de las relaciones de poder que lo constituyen (Schneider & Peyré, 2006), más que a las posibilidades de desarrollo con las que cuentan.

institucional apunta a estimular la interacción entre los actores locales y con los agentes externos relevantes, incrementando así las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y sus beneficios.

Una de las principales disputas del DTR fue apuntar a terminar con la equivalencia entre la identidad rural y la agrícola (o agropecuaria), rescatando la importancia de los vínculos urbano-rurales y con mercados dinámicos (Shejtman & Berdegué, 2004, p.14). En efecto, esta correspondencia no reconoce la complejidad de las sociedades rurales, e implica una subordinación conceptual de lo rural a lo agropecuario. Al tomar una parte (lo agropecuario) por el todo (lo rural) se desestimaron otras dimensiones de las sociedades rurales que también afectan de forma decisiva a las personas que viven en estos territorios, y cuya consideración e intervención puede ser determinante para marcar un quiebre en esas trayectorias.

El enfoque territorial del desarrollo, entonces, supuso una aproximación en dos niveles a la ruralidad: como una propuesta estratégica para reducir la pobreza rural y, al mismo tiempo, como un lente de análisis a partir del cual observar los fenómenos de este tipo de espacios sociales (Berdegué et al., 2013; J. Fernández et al., 2019). Esta aproximación, a su vez, planteó cinco elementos comunes que constituirían el núcleo de la propuesta del enfoque territorial de desarrollo rural (Fernández et al., 2019, p.17)

- a) La definición del territorio como un espacio socialmente construido
- b) El reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural
- c) La valorización del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas con sus interdependencias y articulaciones
- d) Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supraterritoriales de todo tipo.
- e) La estrategia y programa de desarrollo de cada territorio incluye la construcción de un actor territorial colectivo.

### **2.3 Desarrollo con cohesión territorial.**

Posteriormente, de forma complementaria al DTR, Rimisp irrumpe con su Nueva Agenda Regional y una propuesta de desarrollo con cohesión territorial (Berdegué et al., 2013; Rimisp, 2013a), como un modo de enfrentar las desigualdades territoriales largamente identificadas en el continente (Rimisp, 2011, 2013). En efecto, una de las novedades de esta apuesta es que plantea una forma integral de acercarse al problema de las desigualdades territoriales, profundizando los planteamientos del DTR sobre la necesidad de superar abordajes sectoriales, y proponiendo una estrategia de largo plazo que ponga en común los recursos y capacidades de los distintos niveles de gobierno (Berdegué et al., 2013)

Esta estrategia se define como:

La condición de un país en la cual todas las personas tienen iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que

ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente y ofrezca niveles de vida inferiores a mínimos socialmente garantizados (Berdegué et al., 2013, p.6, Rimisp, 2013, p.2)

La propuesta involucra contar con un objetivo nacional de desarrollo con cohesión territorial que sea algo más que la instalación de una agenda de descentralización. Esto pues las políticas de descentralización en las últimas décadas se han mostrado insuficientes, al promover actores y procesos regionales débiles y con escasa capacidad de gobierno, producto de su sesgo casi exclusivamente administrativo y de una escasa articulación entre sectores y actores. Por eso, el llamado es a “quitar la carreta delante de los bueyes y ponerla donde corresponde” (Berdegué et al., 2013, p.8), planteando que el problema de fondo es el desarrollo regional, y, en ese contexto, los procesos de descentralización son un medio para aquello, y no un fin en sí mismo.

Esta agenda de desarrollo con cohesión territorial señala dos tipos de políticas clave en su centro:

- a) Las políticas de desarrollo territorial, orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios y de su población, organizaciones y empresas, para que puedan hacer una contribución decisiva a su progreso y bienestar
- b) Las políticas de descentralización que transfieren poder a los actores territoriales en los planos administrativo, político y fiscal, otorgándoles más poder para tomar decisiones y actuar (Fernández et al., 2019)

Este tipo de políticas son las que se vuelven más relevantes pues son las que están orientadas específicamente a potenciar a los territorios y sus actores de manera integral, considerando la diversidad de dimensiones de intervención presentes y no solo aquellas asociadas tradicionalmente al mundo rural, yendo más allá de intervenciones hacia los sectores agropecuarios. Sin embargo, esta agenda no implica la desestimación del enfoque sectorial, sino que cautela por intervenciones que sean pertinentes territorialmente desde los sectores. De ahí que esta agenda incorpore dos tipos de políticas sectoriales, complementarias a las ya revisadas:

- c) Políticas sectoriales territorialmente focalizadas, cuyo objetivo es reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos u oportunidades
- d) Políticas sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación (J. Fernández et al., 2019, p. 44)

Este tipo de políticas corresponden, en el primer caso, a políticas que seleccionan uno o más territorios de acuerdo a sus indicadores de bienestar, y su objetivo es reducir brechas; el segundo tipo corresponden a políticas que pueden poseer incluso alcance nacional, pero que deben estar diseñadas e implementadas considerando las especificidades que presenta cada territorio, evitando intervenciones que se planteen de forma homogénea ante la diversidad de poblaciones y territorios que intervienen.

A aquellas políticas sectoriales que no incorporan las diferencias de los distintos lugares se les llamará “políticas sectoriales espacialmente ciegas” (Berdegué et al., 2013, p. 8). Las políticas sectoriales espacialmente ciegas, es decir, que se diseñan e implementan sin dar espacio para las diferencias de los distintos lugares, no son neutras en sus efectos e impactos territoriales, pudiendo ser eficaces en algunos lugares, pero sumamente ineficaces en otros. Con políticas sectoriales espacialmente ciegas, se reproducen las desigualdades territoriales. Esta suerte de ceguera sobre las condiciones espaciales no se refleja únicamente en cuestiones de focalización y cobertura, sino que también en la falta de adecuación de los criterios de acceso a bienes y servicios a las heterogéneas características de los territorios.

#### **2.4 Articulación de instituciones y Articulación de actores para avanzar en una agenda de desarrollo con cohesión territorial.**

La publicación del *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017: No dejar a ningún territorio atrás*, introduce una novedad a lo trabajado por Rimisp en cuanto al análisis las desigualdades territoriales en la región. En este informe se realizó un esfuerzo por incorporar la Agenda 2030 y su objetivo de “asegurar que nadie se quede atrás” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 13), traduciéndola a un enfoque territorial que permita propiciar *No dejar a ningún territorio atrás*. Con este propósito, se homologaron las dimensiones que los Informes Latinoamericanos han trabajado usualmente, a saber, Salud, Educación, Igualdad de Género, Dinamismo Económico y Empleo, Ingreso/Pobreza (Rimisp, 2011, 2013b, 2015) a 9 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS), incorporando 27 indicadores que permiten dar cuenta del cumplimiento, a nivel subnacional, de 20 metas de desarrollo (Rimisp, 2017).

Una de las características de los 17 ODS y sus 169 metas es que son “de carácter integrado e indivisible” (Organización de las Naciones Unidas, 2015, p. 6), es decir, no se consideran los ODS como objetivos en sí mismos, sino que la Agenda debe ser evaluada de manera holística. Esta orientación es pertinente para la realidad de América Latina, considerando algunas de las características de las brechas que existen en la región: una de ellas es que las desigualdades tienen un componente territorial y afectan de manera más intensa a los territorios rurales, por lo que no basta un enfoque que fije la mirada en promedios nacionales o en avances parciales de territorios aventajados; otra razón es que las brechas más profundas y complejas de superar son justamente aquellas que tienen asociados objetivos multicausales y más exigentes, como la reducción del embarazo adolescente o las mejoras en la calidad en la educación, que no son posibles de asumir de forma uni-causal (Rimisp, 2017).

Entonces, considerada desde una perspectiva descentralizada, la Agenda 2030 y la integración de objetivos que promueve “requiere construir mecanismos institucionales que superen lógicas tradicionales de organización compartimentalizada y articular actores diversos bajo una visión común” (Rimisp, 2017, p.13). Para esto, se hace necesario el avance en articulación, que se entenderá como:

“El proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto” (Repetto, 2015, p. 89)

Se afirman dos tipos de procesos de articulación deseables para un desarrollo con cohesión territorial, a saber, la articulación institucional y la articulación de actores. En el caso de la articulación institucional, se relaciona con el rol de los gobiernos nacionales y locales en su capacidad de coordinar y propiciar procesos territoriales de desarrollo. El objetivo de este tipo de articulación es “avanzar hacia la integración de objetivos para dar respuesta a problemas complejos” (Rimisp, 2017, p. 15), lo que tensiona la forma marcadamente sectorial con la que el Estado ha enfrentado históricamente los problemas de desigualdad y pobreza rural. Esta articulación puede desplegarse de forma horizontal, entre diversos actores de un mismo nivel de gobierno, como de manera vertical, entre los distintos niveles de gobierno. Más allá de su forma específica, la articulación institucional debe apuntar a fortalecer progresivamente la capacidad de los gobiernos locales de liderar procesos de desarrollo. (Rimisp, 2017)

Los procesos de articulación de actores están orientados, según la perspectiva de Rimisp (2017), hacia la construcción de coaliciones sociales territoriales, que se definen “como un conjunto de actores diferentes que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo” (I. Fernández et al., 2014, p. 23). Este tipo de mecanismos de acción colectivas son los que cuentan con una mayor capacidad potencial para encaminar los procesos de cambio en una dirección favorable en las tres categorías que considera el programa DTR: crecimiento económico, reducción de la pobreza e índice Gini o ingreso de gasto de los hogares (I. Fernández et al., 2014), en comparación a otras formas de acción colectiva, como los movimientos sociales o los *policy networks*, que bajo la perspectiva del DTR, cuentan con menos posibilidades de gatillar procesos de desarrollo en el mundo rural (Berdegué et al., 2011)

Estas coaliciones se conceptualizan como tipos ideales, en un sentido weberiano, pues son susceptibles de ser contrastadas a los casos de estudio para obtener conclusiones. En tanto tipo ideal, una coalición territorial transformadora tiene las siguientes características: incluye a la mayoría de los agentes interesados en la consecución de alguno de los objetivos de la coalición; sus integrantes comparten objetivos comunes que apuntan a cambios institucionales destinados a lograr círculos virtuosos de crecimiento y equidad; los objetivos se orientan a proyectos de largo plazo en un territorio con el que no se produce una relación meramente instrumental; la coalición tiene la capacidad para adaptarse a nuevas condiciones y continuar como actor central; cuenta con poder para realizar sus objetivos, y capacidad de generar y difundir un discurso sobre el territorio que es considerado legítimo por otros actores que lo van asumiendo progresivamente (I. Fernández

et al., 2014, p. 26). En definitiva, las coaliciones sociales territoriales apuntan a lograr un desarrollo territorial inclusivo, donde se conjugue crecimiento económico y equidad.

### **III. Antecedentes: Revisión de tres programas con enfoque territorial implementados en la Región de la Araucanía en el año 2018.**

En el presente capítulo se presenta una somera presentación de cada uno de los programas seleccionados, junto con breves análisis ex ante en función de los objetivos de la investigación

#### **3.1 Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas**

En su primer día de mandato, el 11 de marzo del año 2014, la presidenta Michelle Bachelet comprometió 50 medidas para los 100 primeros días de gobierno (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2022). En la medida N°23 anunciaba la creación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo regional, como un esfuerzo para avanzar en la agenda de descentralización; y en la N°24 la puesta en marcha de un “Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados”, para aquellas zonas del país que requerían impulso en materia de pobreza, desempleo, infraestructura pública, conectividad y capacidades productivas (Bachelet, 2013)

El Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados (en adelante “El Plan”) fue formalizado a través del Decreto N°1116 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de título “Establece Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados”, promulgado el día 22 de mayo del año 2014. El Plan buscaba contribuir al desarrollo territorial equitativo en Chile, y para esto focalizaba acciones en comunas cuyo nivel de desarrollo era inferior al existente en el país como promedio. Los territorios que inicialmente formaron parte del Plan se ubicaron en la Región de Coquimbo, en la Región del Maule y en la Región del Biobío. El año 2015 el Decreto N° 1929 permitió incorporar territorios de la Región de los Lagos y de la Región de los Ríos, y el Decreto N° 1490 de 2016 consagró que el territorio Costa Araucanía, perteneciente a la Región de la Araucanía, formaría parte de los beneficiarios del programa Piloto a contar del año 2017.

El Programa Piloto de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas tomó como marco de acción al Decreto N°1116 del año 2014, pero sus diagnósticos, objetivos, metodología e institucionalidad, fueron profundizados con mayor precisión en dos documentos: en la “Memoria Provisional del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [SUBDERE], 2016) y en el “Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados: Programa Piloto y propuesta de política pública” (SUBDERE, 2017). En ellos se establece sus objetivos, la definición sobre el concepto territorio y los criterios de

selección de los territorios que forman parte de los programas piloto, que se presentan a continuación.

El Programa Piloto establece tres objetivos estratégicos: generar condiciones habilitantes para el desarrollo social, económico y productivo del territorio; fortalecer la gobernanza para el desarrollo territorial; e incrementar las externalidades positivas de la actividad privada en el territorio. Estos objetivos se logran a través del incremento del capital humano y social, junto con la infraestructura física, de manera de poner en valor los recursos del territorio y expandir las potencialidades productivas locales. (SUBDERE, 2017). Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia plantea que el objetivo de propósito del programa es: “Disminuir brechas sociales y económicas priorizadas participativamente por los actores públicos-privados de cada territorio calificado en situación de rezago” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b).

En cuanto a la definición de Territorio Rezagado, en el Decreto N°1116 se indica: “Se entenderá por Territorios Rezagados aquellos que presentan una situación de atraso y brechas importantes en su nivel de desarrollo y bienestar respecto al promedio del resto del país” (Decreto N°1116, 2014), señalando a las comunas que formaran parte de los territorios en que se aplicará El Plan, entre ellas, Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén, en la Región de La Araucanía.

La opción por seleccionar un conjunto de comunas para implementar El Plan se justifica en la siguiente definición, basada en la que realiza Berdegué et al. (2011) en su texto “Territorios funcionales en Chile”:

*“El Programa trabaja sobre la base de territorios, cuya definición está inspirada en los estudios que desarrollan la idea de territorios funcionales, los que han sido definidos como espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas” (SUBDERE, 2016, p.13)*

Operacionalmente, el programa establece criterios para definir los territorios rezagados, tales como: no reducirlos a la realidad de una sola comuna, sino que agrupar a dos o más de ellas; construirlos desde comunas contiguas, que compartan características sociales, económicas y culturales; y considerar que las comunas deben confluir en un centro urbano, en el que converjan las actividades económicas del territorio (SUBDERE, 2016)

Ahora bien, en Programa Piloto establecía indicadores de entrada, los que permitían discernir si una agrupación de comunas contiguas podía ser considerado como un territorio rezagado. Estos indicadores miden pobreza y aislamiento y se definen del siguiente modo:

- i) La existencia de una brecha de pobreza con respecto al nivel nacional, que consideraba si es que la mitad o más de las comunas del territorio se

- encontraban entre las 100 comunas con mayores índices de pobreza, según los datos que señale la más reciente encuesta CASEN.
- ii) La existencia de una brecha de pobreza con respecto al nivel regional, es decir, la mitad o más de los territorios se encuentra dentro del 30% de comunas más pobres de la región, según los datos que señale la más reciente encuesta CASEN.
  - iii) La constatación de un alto nivel de aislamiento del territorio, esto es, que el territorio contenga más de un 10% de localidades en situación de aislamiento, de acuerdo con los datos contenidos en el Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento del año 2012. (SUBDERE, 2017)

El Programa Piloto establecía que para que un territorio pudiera participar de la selección debía cumplir al menos dos de estos criterios. Esto redundaba en que eventualmente un territorio podía considerarse rezagado, y, por lo tanto, participar del programa, solo cumpliendo los requisitos de pobreza por ingresos (brecha nacional y brecha regional), sin la necesidad de satisfacer el criterio de aislamiento.

Además de los aspectos operacionales del Programa Piloto, en el instructivo (SUBDERE, 2017) se plantea la “necesidad de elevar a un rango legal las definiciones más esenciales que se han tomado a partir del Programa Piloto de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas” (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2017b, p. 24), en tanto la experiencia mostraría que los programas sin rango legal no han logrado consolidarse y han quedado en una situación de inestabilidad ante cambios de administraciones. Por eso es que la demanda del equipo del Programa Piloto, el año 2017, consistía en una política de Estado respecto de las zonas en condiciones de rezago (SUBDERE, 2017, p.6).

Esta solicitud tuvo acogida en el sistema político, y el 14 de febrero del año 2019 es promulgado en el Diario Oficial el “Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social” (en adelante “el Reglamento”). Ahí se señala, en primer lugar, que existen importantes brechas de desarrollo entre los distintos territorios del país, y que tales territorios requieren políticas públicas focalizadas que permitan a sus habitantes alcanzar una mejor calidad de vida, que les permitan satisfacer adecuada y oportunamente sus necesidades (Decreto N°975, 2019, p. 1)

En esta investigación se considerarán las condiciones institucionales que han guiado la implementación del programa Piloto en el territorio rezagado “Costa Araucanía”, y, por lo tanto, el análisis no incorporará las directrices del Reglamento (2019), pues no opera como marco normativo de los programas Piloto. En este caso, la descripción del programa “Gestión Territorial para Zonas Rezagadas” se hará a partir del Decreto N°1116, “Establece Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados”, del año 2014, del documento “Memoria Provisional del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas” (SUBDERE, 2016) y del “Plan de

Desarrollo para Territorios Rezagados: Programa Piloto y propuesta de política pública”, (SUBDERE, 2017)

### **3.1.1 Metodología e instrumento de planificación: Plan de Desarrollo Territorial.**

Etapa 1: Elaboración participativa del Plan de Desarrollo de la Localidad: El primer objetivo del Programa en los territorios beneficiados fue elaborar el Plan de Desarrollo Territorial (en adelante “PDT”), que incluyera las brechas de desarrollo y una cartera de proyectos orientada a subsanarlas.

Para iniciar el trabajo en los territorios el Programa insertó a sus equipos regionales dentro de las estructuras de los Gobiernos Regionales, particularmente en sus Direcciones de Planeamiento, buscando instalar capacidades que permitan el desarrollo del territorio. De este modo, se esperaba contribuir a la descentralización del país, endosando en los equipos regionales la responsabilidad de dotar de contenido a los Planes de Desarrollo Territorial (SUBDERE, 2016).

Para la creación del PDT, se contempló la creación mesas temáticas, cuyo contenido quedó determinado por las características sociales y productivas del territorio. Es decir, los equipos de trabajo en los gobiernos regionales contaron con autonomía para determinar cuáles temáticas se abordarían, siendo algunas de las experiencias destacadas la mesa minera y la mesa de los ganaderos en el territorio Limarí-Choapa, o la mesa de turismo en el Valle de Itata (SUBDERE, 2016). En esas mesas actores públicos, privados y sociales fueron llamados a colaborar en el diagnóstico de las brechas temáticas y a realizar sus propuestas para definir qué proyectos formarían parte de la cartera a financiar.

Posteriormente, al Equipo técnico del programa le correspondía convocar y participar de una Mesa Territorial, compuesta por representantes de las mesas temáticas y presidida por el Gobernador Provincial (actual Delegado Presidencial Provincial). Esta mesa se encontraba encargada de trazar los objetivos del Plan de Desarrollo Territorial y consolidar la propuesta de cartera de proyectos, que será evaluada íntegramente por una Mesa Técnica Regional.

Una de las características más importantes del Programa consiste en el tipo de evaluación al que son sometidos los proyectos que presentados, puesto que el análisis realizado no es Costo/Beneficio, como suele considerarse en el Sistema Nacional de Inversiones, sino que se evalúa según el descriptor Costo/Eficiencia. (SUBDERE 2016, 2019) Esto permite que proyectos que no hayan podido obtener el “RS” del Ministerio de Desarrollo Social y Familia - otorgado a aquellos proyectos que tras el Resultado de Análisis Técnico Económico obtienen recomendación favorable-, generalmente producto de las bajas densidades de los territorios que intervienen, puedan ser financiados con los recursos del Programa o sectoriales. Dicho de otra forma, el programa es una oportunidad para que cada servicio y sector con presencia en el territorio beneficiado pueda conseguir recursos para iniciativas de inversión que, en condiciones regulares, no serían financiadas.

La cartera de proyectos validada técnicamente se presentaba al Consejo Regional, siendo éste el órgano encargado de aprobar el Plan de Desarrollo Territorial. Una vez aprobada por el Consejo Regional la propuesta de comunas como Zona Rezagada, junto con su PDT, el Gobierno Regional la remitía, a través de la SUBDERE, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Etapa 2: Implementación del Plan de Desarrollo de la Localidad: Se da inicio a la ejecución de los proyectos incluidos en la cartera del PDL, priorizando aquellas iniciativas que han sido consideradas como estructurantes, tanto por los territorios como por el Programa. El objetivo que se persigue es consolidar el trabajo del Programa a través de aquellos elementos que son especialmente relevantes para cada territorio (SUBDERE, 2016). Las fuentes de financiamiento de las iniciativas contenidas en el Plan son mayoritariamente recursos sectoriales, en menor medida recursos regionales (FNDR), mientras que los recursos propios del programa se destinan a financiar las iniciativas estructurantes (SUBDERE, 2017)

Etapa 3: Evaluación en año 4 de avance de cartera de proyectos. En cuanto a la evaluación y seguimiento, al cuarto año el Plan de Desarrollo Territorial será examinado en relación al cumplimiento de los productos y servicios comprometidos, como por el avance en el cierre de las brechas detectadas en el diagnóstico. Solo en este momento será posible modificar la cartera de proyectos, según disponibilidad presupuestaria.

Etapa 4: Egreso de un territorio rezagado. Finalmente, el egreso de un territorio de su condición de Zona Rezagada se producirá si ocurre alguna de las dos siguientes circunstancias: que se produzcan mejoras en los criterios e indicadores utilizados para la identificación del territorio como Zona Rezagada; o que hayan transcurrido ocho años desde la publicación del acto administrativo que declaró al territorio como Zona Rezagada (SUBDERE, 2017)

Dadas las características descritas del programa en relación a su temporalidad, a saber, 8 años de implementación; a la multisectorialidad que requiere la ejecución del Plan de Desarrollo Territorial, al modo en que apalanca recursos de otros sectores; y a la construcción de un Plan de Desarrollo Territorial que diagnostica las principales brechas del territorio; se puede afirmar que el Programa Gestión Territorial para Territorios Rezagados es clasificable como un programa con enfoque territorial, de mediana duración, con cartera de proyectos multisectorial.

### **3.2 Programa de Intervención en Territorios Vulnerables (Acción Local).**

El programa del segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet señalaba: “Una de las mayores desigualdades que enfrentamos en el país es de carácter territorial (...) son demasiado distintas las oportunidades que enfrentan las personas dependiendo del lugar donde nacen y residen” (Bachelet, 2013, p.114). Una de las bajadas a aquel lineamiento político fue el desarrollo del “Programa de Intervención Integral en Territorios Vulnerables (Más Territorio)”, iniciado el año 2015, como un

esfuerzo del Fondo de Solidaridad e Inversión Social por incorporar el enfoque territorial a su oferta programática.

Si bien durante los últimos años este servicio se ha caracterizado por considerar como parte de su población objetivo primordialmente a familias e individuos, la incorporación de este programa es un intento por ampliar sus estrategias de intervención y para contribuir a la disminución de las desigualdades territoriales presentes en el país (Banco Interamericano de Desarrollo, 2014, p. 19). En efecto, el año 2017 se establece como uno de los objetivos estratégicos de FOSIS “contribuir a la superación de la pobreza y vulnerabilidad a través del diseño, implementación y evaluación de estrategias con perspectiva territorial” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017d, p. 196), institucionalizándose la sensibilidad territorial del programa de gobierno de la Nueva Mayoría en los lineamientos de FOSIS.

No obstante, tras un proceso de evaluación y reformulación, el “Programa de Intervención Integral en Territorios Vulnerables” sufrió algunas transformaciones en su diseño e implementación para el año 2018. Si bien se mantuvo el objetivo general, los objetivos específicos y componentes, destacan como principales modificaciones el tiempo de implementación, que se redujo de dos años a uno, la reducción en el presupuesto, y el cambio del “nombre de fantasía”<sup>3</sup> del programa, de “Más Territorio” a “Acción Local”, sumándose a la línea de programas “Acción” que contempla FOSIS. Desde el año 2018, y hasta la actualidad, el programa Acción Local se aloja dentro de la Subdirección de Gestión de Programas de FOSIS, específicamente en su Unidad de Habilitación Social.

El problema central que establece el programa consiste en la concentración de pobreza y vulnerabilidades observada en algunos territorios intracomunales, que contribuye a la profundización de brechas socio-espaciales dentro del país. Este fenómeno genera efectos asociados a la generación de trayectorias de exclusión social, a la estigmatización y segregación social causada por vivir en este tipo de territorios, a la distribución desigual de las oportunidades según el lugar de origen, entre otros, que afectan a familias e individuos (Fondo de Solidaridad e Inversión [FOSIS], 2014)

De acuerdo al problema descrito, el programa establece como objetivo de fin “Disminuir la pobreza y la desigualdad en territorios prioritarios” (FOSIS, 2018), lo que se corresponde con la misión declarada por FOSIS, a saber, “Liderar estrategias de superación de la pobreza y vulnerabilidad de personas, familias y comunidades, contribuyendo a disminuir las desigualdades de manera innovadora y participativa” (Ministerio de Desarrollo Social, 2017d). El objetivo general del programa es fortalecer las capacidades locales (socio-comunitarias e

---

<sup>3</sup> FOSIS establece “nombres de fantasías” para algunos de sus programas, para comunicarlos más fácilmente a la ciudadanía. En efecto, la resolución exenta N°0699 afirma: “Que, desde el año 2012, se decidió utilizar nombres de fantasía para ciertos programas del FOSIS, con el objetivo de lograr una comunicación más clara y cercana con los usuarios del servicio” (FOSIS, 2019b)

institucionales) de la población que habita los territorios vulnerables. A su vez, los objetivos específicos del programa son:

- Fortalecer el tejido social de los territorios vulnerables mediante el capital social comunitario y la participación ciudadana.
- Contribuir al fortalecimiento de la gobernanza local de los territorios vulnerables, para una oferta pública privada local más pertinente y coordinada.
- Elaborar e implementar participativamente Planes Locales de Desarrollo Social en los territorios vulnerables, que contengan iniciativas (proyectos) con enfoque de desarrollo local (FOSIS, 2018).

La perspectiva territorial asumida por el programa implica una concepción del territorio en que es algo más que un espacio físico o geográfico, a saber, se comprende como “un conjunto de relaciones sociales que dan origen, y a la vez expresan una identidad y sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (Schejtman y Berdegué, 2004, citado en FOSIS, 2014, p.10). Esto implica que el territorio se asume como un espacio en construcción y disputa, definido según los vínculos e interacción sociales que establecen los actores que comparten condiciones de vida, recursos políticos, sociales, económicos y culturales que posibilitan o limitan sus condiciones de desarrollo.

Los territorios intracomunales que son objeto de la intervención son llamados “Territorios Vulnerables”, y se definen como “aquellos donde la pobreza, en sus múltiples dimensiones, tiene mayor incidencia, concentración y profundidad, presentando condiciones que dificultan la expresión y expansión de las capacidades personales y familiares (capital humano), que contribuyen a debilitar los vínculos comunitarios (capital social) y que limitan un adecuado desarrollo de la infraestructura en el territorio (capital físico); restringiendo, de este modo, el acceso equitativo a las oportunidades y el ejercicio de los derechos ciudadanos” (FOSIS, 2014).

La selección del municipio beneficiado la realiza FOSIS, según la tipología comunal de SUBDERE sobre comunas de gestión crítica, sumado a los datos contenidos en el estudio del INE: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). La definición final del territorio beneficiado se obtiene tras la propuesta que realiza el municipio seleccionado, evaluada por FOSIS de acuerdo a la cantidad de familias en extrema pobreza atendidas por el subsistema “Chile Seguridades y Oportunidades”, que son población objetivo de otros Programas FOSIS y/o de otras instituciones públicas que intervienen en estos espacios (Ministerio de Desarrollo Social, 2017). En particular, para el caso de Puerto Saavedra, se seleccionaron los sectores de Tragua Tragua, Piedra Alto y Puachu, que conforman la Asociación Territorial Lafken Leufu, compuesta por 12 comunidades mapuche.

### **3.2.1 Metodología e instrumento de planificación: Plan de Desarrollo Local**

El programa es implementado por profesionales de FOSIS que, tras la firma de un Convenio de Cooperación, se instalan en el municipio durante los 11 meses de duración del programa en el territorio vulnerable beneficiado, con un presupuesto aproximado de \$37.000.000 para la implementación total del programa (Ministerio de Desarrollo Social, 2018). Durante este período se llevan a cabo cuatro fases: Inserción, Articulación y Diagnóstico Territorial; Planificación Estratégica Participativa, Implementación iniciativas locales y estrategia de proyección del Plan de Desarrollo de la Localidad, y Cierre de la intervención.

Fase 1: Inserción, Articulación y Diagnóstico Territorial (4 meses). Su objetivo es generar una comprensión inicial del territorio de intervención con sus características, buscando que los actores comunitarios e institucionales se integren a las instancias de trabajo propuestas por el programa. El Equipo Ejecutor debe conformar los espacios de trabajo y participación que darán soporte a la implementación del programa: el Grupo Motor y la Mesa Territorial.

El Grupo Motor es la instancia que convoca a diversos actores comunitarios y/o actores individuales del territorio, y su labor es apoyar e involucrarse en el desarrollo del programa, haciendo posible el diagnóstico y tomando decisiones sobre los proyectos a incluirse en el Plan de Desarrollo Local. Se espera del Grupo Motor que, al finalizar la intervención, cuente con las capacidades para dar continuidad a las iniciativas del PDL que no fueron ejecutadas durante los 11 meses de duración del programa. La Mesa Territorial, por su parte, está conformada por las instituciones públicas y privadas presentes en la localidad, comuna, o región -si es necesario- y que tengan relación con temas de pobreza, vivienda y entorno, vulnerabilidad, entre otros, facilitando el diálogo y la coordinación necesaria entre los actores comunitarios e institucionales para cumplir los fines del programa (FOSIS, 2018).

El resultado esperado de esta fase es un Diagnóstico Territorial, documento que servirá de base para el proceso de planificación estratégica a diseñarse en la Fase 2. En este diagnóstico deben plasmarse acuerdos básicos relativos a las características, fortalezas y desafíos existentes en el territorio, lo que se consigue a través de una operacionalización que incluye cinco dimensiones de análisis: Dimensión Humano Social, Dimensión Física, Dimensión Económica, Dimensión Ambiental, Dimensión Institucional (FOSIS, 2018)

Fase 2: Planificación Estratégica Participativa (4 meses). El objetivo de esta fase es implementar un ejercicio de planificación estratégica participativa que, a partir de los resultados obtenidos en el Diagnóstico Participativo, genere un Plan de Desarrollo Local (PDL en adelante). A través de jornadas participativas se establecen objetivos estratégicos según los diagnósticos establecidos para cada una de las dimensiones, agrupados bajo un objetivo general que orienta el PDL.

Establecidos los objetivos, se avanza en la construcción de iniciativas locales de corto y mediano plazo que contribuyen a alcanzar los objetivos del PDL. Para priorizar las iniciativas se construye una matriz de doble entrada: por un lado, un criterio de relevancia (alta, media, baja), y por otro un criterio temporal (corto, mediano y largo plazo). Aquellas iniciativas que se ubiquen en el cuadrante corto plazo/alta relevancia, son las que podrán ser financiadas por los recursos del programa, mientras que las otras quedan en espera de recursos que puedan gestionarse complementariamente. Al final de esta fase se espera que el equipo ejecutor redacte el PDL final, habiendo sometido a las iniciativas y proyectos a un análisis de factibilidad, que incluye el mapeo de los actores y alianzas institucionales que puedan dar sostenibilidad a los proyectos (FOSIS, 2018).

Fase 3: Implementación iniciativas locales y estrategia de proyección del Plan de Desarrollo de la Localidad (3 meses). En esta fase, ocurrida desde el mes octavo, se ejecutan la o las iniciativas locales priorizadas, profundizando el fortalecimiento de las capacidades socio-comunitarias orientadas a dar continuidad al PDL. Este momento del programa se caracteriza por el desarrollo de la capacidad institucional para gestionar procesos participativos orientados estratégicamente a lograr una gobernanza del territorio.

Durante este período se crea la asamblea participativa, que es un espacio de toma de decisiones abierto a la comunidad. En ella se deciden cuáles serán los proyectos a ejecutar con los fondos del programa, a través de un proceso de votación que determinará las iniciativas locales priorizadas de aquellas que se encontraban ubicadas en el cuadrante corto plazo/alta importancia. El Grupo Motor, con el apoyo del equipo ejecutor, deberán diseñar estrategias alternativas que permitan gestionar aportes adicionales para posibilitar la ejecución de los proyectos no financiados por el programa. Aquí es necesario volver sobre la cartera de proyectos, para revisar los proyectos de alta relevancia que no fueron posibles de ser ejecutados con recursos del programa. Estos recursos externos pueden ser con fuentes exógenas al territorio (apalancamiento de recursos o fondos de otros programas FOSIS) o endógenas (autogestión o acciones de la comunidad) (FOSIS, 2018).

Fase 4: Cierre de la intervención (1 mes). El objetivo de esta fase es cerrar técnica y administrativamente la intervención iniciada. Para concluir la implementación del programa se realizan algunas actividades obligatorias de finalización, como un taller de memoria local, una evaluación con los actores comunitarios y una ceremonia de cierre.

Es importante que en esta fase queden definidas acciones y compromisos relacionadas con la continuidad del PDL, que serán gestionados de forma autónoma por el Grupo Motor. En este momento la actoría de la Mesa Territorial es

fundamental, pues deberá seguir vinculada con el Grupo Motor como soporte institucional y apoyo a la consecución de nuevos objetivos (FOSIS, 2018).

Considerando las características descritas del Programa de Intervención en Territorios Vulnerables (Acción Local), especialmente en relación a su acotada duración (11 meses), a su bajo presupuesto (37 millones de pesos por intervención), a sus dificultades para implementar procesos de multisectorialidad, y a que implementa solo una iniciativa, es que será considerado con un programa con enfoque territorial, de corta duración y sin desarrollo de cartera de proyectos multisectorial.

### **3.3 Programa para Pequeñas Localidades**

El año 2016 el MINVU da inicio a la versión piloto del “Programa para Pequeñas Localidades”, reglamentado por el Decreto Supremo N°39, que ha tenido como objetivo general mejorar la calidad de vida de los habitantes y potenciar el desarrollo de localidades de hasta 20.000 habitantes que presenten déficit urbano y habitacional, a través de la ejecución e implementación de un Plan de Desarrollo de la Localidad (Decreto Supremo N°39, 2016)

El programa Piloto atendió a cinco localidades en cuatro regiones: Juan Fernández y Horcón, en la Región de Valparaíso; TilTil, en la Región Metropolitana; Bahía Mansa, en la Región de Los Lagos, y Curacautín, en la Región de La Araucanía, que es el caso que se analiza en la presente tesis. El programa contempla que la ejecución de cada intervención se extienda por 48 meses desde la fecha de resolución que aprobó la selección de localidades (Ministerio de Vivienda y Urbanismo [MINVU], 2017), y, en efecto, para el año 2021 todas las iniciativas Piloto habían concluido.

El programa se enmarca en la Política Nacional de Desarrollo Urbano del MINVU, asumiendo tres de sus principios orientadores: la Equidad Territorial, que consiste en otorgar acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, permitiendo a los habitantes de las localidades participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo; el Desarrollo Local, entendido como una práctica que persigue impulsar el desarrollo endógeno, la auto-organización y el bienestar social, conjugando la participación individual y colectiva; y la Integración Social, como el imperativo que impele al Estado a incorporar a todos los habitantes a los beneficios urbanos, como acceso a los espacios públicos, movilidad y transporte, salud, educación, entre otros (MINVU, 2017).

Para el programa la “Pequeña Localidad” es un asentamiento urbano y/o rural que sea centro proveedor de servicios de educación de nivel básico y que cuente con servicio de atención permanente de salud, y en el que viven hasta 20.000 personas (Decreto Supremo N°39, 2016) En términos conceptuales, el programa asume la localidad “como un territorio donde se producen un conjunto de relaciones sociales que dan origen y expresan formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio, que configuran y reconfiguran los espacios para el desarrollo de

actividades sociales, económicas y culturales” (MINVU, 2017, p.4). Es decir, desde el programa se problematiza al territorio como algo más que un espacio físico, objetivamente existente, y se asume que está determinado por el conjunto de relaciones sociales que lo conforman, tal como lo afirman Berdegué y Shejtman (2004) en su definición de territorio. Bajo esta perspectiva se comprende la admisibilidad de la postulación de “Sistemas de Localidades”, entendidos como aquellos asentamientos de dos o más localidades que comparten un mismo desarrollo productivo o vocación, cuya suma de habitantes no supere los 20.000, y en la medida que uno de ellas cuente con provisión de servicios de educación básica y salud permanente (Decreto Supremo N°39, 2016), en tanto el criterio determinante para que el sistema de localidades sea comprendido como una unidad territorial es el que éste comparta la misma vocación.

El D.S. N°39 establece que el MINVU es responsable de elaborar un listado de Pequeñas Localidades y Sistema de Localidades objeto del programa, en que se incluyen todos aquellos territorios del país en los que vivan hasta 20.000 personas, que provean al menos servicios de educación en nivel básico y que cuenten con servicio de atención permanente de salud. Este listado se elaboró en el año 2018 (Resolución Exenta N°5430, 2018) y considera a 1139 localidades o sistemas de localidades habilitadas para postular a los llamados del programa, desagregadas en 312 urbanas y 827 rurales.

Además, en la postulación se exigirán los siguientes antecedentes a incluir en el Expediente de Postulación: una Ficha de Postulación, según formato entregado por la SEREMI, que contiene el Plan de Desarrollo de la Localidad; una carta de el o los alcaldes, presentando los antecedentes de la propuesta; en el caso de que se hayan comprometido aportes adicionales por parte de la Municipalidad, se exigirá un acta de la sesión del concejo municipal en la que se hayan aprobado; un documento que acredite el financiamiento de proyectos de inversión y/o iniciativas que sean parte del PDL y que correspondan a entidades del sector público o privado; una declaración de él o los municipios, que dé cuenta de los actores relevantes de las localidades; y una propuesta de Carta Gantt de la ejecución del PDL (Decreto Supremo N°39, 2016)

No obstante estos requisitos consagrados en el Decreto Supremo N°39, las localidades Piloto beneficiadas en el año 2016, tales como Curacautín, fueron seleccionadas excepcionalmente sin un proceso de concurso. Si bien cada una de ellas cumplió el requisito demográfico y alojaban un establecimiento de educación básica y servicio de salud permanente, no les fue exigida la Ficha de Postulación, y, por lo tanto, tampoco tuvieron que desarrollar el Plan de Desarrollo de la Localidad con anterioridad a la selección. En los sucesivos procesos de selección, las localidades postulantes han debido ceñirse al Decreto Supremo N°39 y han presentado como parte de los antecedentes de postulación el Plan de Desarrollo de la Localidad, junto con la documentación señalada anteriormente.

El proceso de selección está compuesto por cuatro etapas: a) La SEREMI respectiva realiza un “Examen de Admisibilidad” del expediente presentado por los municipios, empleando un “Acta de Calificación de Admisibilidad de Pequeñas Localidades”, que determina si la postulación cuenta con los antecedentes mínimos exigidos, siendo admisible si es que satisface aquellas condiciones, o inadmisibile, en caso contrario. b) Desde la fecha en que la postulación se declare admisible, una Comisión Evaluadora, compuesta por un mínimo de tres y un máximo de seis profesionales de SEREMI y designada por el Secretario Regional Ministerial, califica la factibilidad técnica de las postulaciones conforme a los criterios definidos en la resolución de llamado a concurso, los cuales son: Focalización Territorial, Diagnóstico físico espacial e Imagen Objetivo (Resolución N°5430, MINVU, 2018). Se asigna a cada postulación un puntaje entre 0 y 100 puntos, siendo elegibles aquellas que tengan al menos 50 puntos, y se elabora un listado priorizado de localidades elegibles, ponderando esta etapa un 70% del total del puntaje de selección. c) Las localidades priorizadas son evaluadas por una Mesa Regional, que fue integrada por: el Intendente<sup>4</sup>, el SEREMI del Ministerio de Economía, el SEREMI del Ministerio de Desarrollo Social, el SEREMI del Ministerio de Obras Públicas, el SEREMI del MINVU, el Jefe de la Unidad Regional de la SUBDERE y el responsable del Programa en SEREMI de Vivienda y Urbanismo. La Mesa Regional será convocada por la SEREMI del MINVU y establecerá la evaluación según criterios de Equidad Territorial, Desarrollo Local e Integración Social, en correspondencia con los principios orientadores de la Política Nacional de Desarrollo Urbano del MINVU, mencionados anteriormente. Este puntaje irá entre 0 y 100, y ponderará el 30% del puntaje total de selección. d) Establecidos los puntajes por la Comisión Evaluadora y la Mesa Regional, la SEREMI calculará el puntaje final de acuerdo a las ponderaciones señaladas, y sancionará las pequeñas localidades o sistema de localidades seleccionadas mediante una resolución, que será publicada en el Diario Oficial. Tras esta publicación, la SEREMI suscribirá un Convenio de Implementación con la respectiva Municipalidad (o Municipalidades), para el desarrollo del programa. (Decreto Supremo N°39, 2015).

### **3.3.1 Metodología e instrumento de Planificación: Plan de desarrollo de la Localidad.**

La intervención del programa tiene como principal instrumento el Plan de Desarrollo de la Localidad (PDL). Este Plan es una herramienta de desarrollo del territorio que considera las condiciones y características propias de la vocación de la localidad, propiciando su desarrollo endógeno. Dicha vocación es definida como un “sistema o la estructura económica, productiva, turística, geográfica, u otras características, que distinguen la localidad, y que permiten a sus habitantes tener un determinado nivel de vida” (MINVU, 2017, p5). En el Plan también se fija una imagen objetivo a corto, mediano y largo plazo, tomando en cuenta la vocación de cada localidad, que tiene como fin potenciar el desarrollo de las localidades. Este instrumento, una vez

---

<sup>4</sup> En la actualidad, es el Gobernador Regional

consolidado, pretende coordinar los instrumentos de planificación territorial, como el Plan Regulador Comunal y el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), así erigiéndose como “un plan maestro de gestión del territorio y del desarrollo de su comunidad” (MINVU, 2017, p.7) que, nutrido por la participación de la comunidad, provee un abordaje integral de los problemas diagnosticados.

Cada Plan de Desarrollo de la Localidad cuenta con tres componentes: urbano, habitacional y multisectorial, más un eje transversal de participación. En cada uno de los componentes se deben reconocer los respectivos déficits de la localidad o del sistema de localidades y abordarlos a través de una cartera de proyectos asociada que apunte a subsanarlos (MINVU, 2017). El componente urbano refiere a una cartera de proyectos que nacen a partir del diagnóstico urbano y que podrán estar destinados al mejoramiento, reposición, restauración y construcción de obras, tales como obras de urbanización, circulación, áreas verdes, equipamientos, entre otros, siendo este componente financiado con cargo al presupuesto del programa. El componente habitacional se elabora a partir de un diagnóstico de la demanda habitacional, en términos del déficit cualitativo y cuantitativo de las viviendas en la localidad, generando una estrategia habitacional que sea capaz de generar proyectos habitacionales que aborden esta demanda durante la implementación del programa, con cargo a los programas habitacionales respectivos, tales como Habitabilidad Rural, el Programa de Protección al Patrimonio Familiar y del Subsidio Fondo Solidario de Elección de Vivienda.

El componente multisectorial está orientado a complementar el proceso de desarrollo de la localidad y se define como un conjunto de proyectos de inversión y/o iniciativas destinadas a ser financiadas por otras instituciones, del sector público o privado. (Artículo 3, Decreto Supremo N°39, 2017). Por su parte, el eje de participación involucra considerar procesos participativos en todas las etapas del Programa, para lo que, en la etapa de diagnóstico, se requiere crear una Mesa de Actores Locales. No obstante, en el caso de Curacautín, por ser localidad piloto y por algunas especificidades del territorio que se detallaran en el análisis, el eje Participación no fue asumido de forma sistematizada en cada una de las etapas y componentes, y, en particular, la Mesa de Actores Locales no fue levantada.

El programa cuenta con cuatro etapas: Diagnóstico, Elaboración del Plan de Desarrollo de la Localidad, Implementación, y Cierre y evaluación.

Etapa 1: Diagnóstico. Aquí se tiene como desafío principal la instalación del Programa en la localidad y se prolonga durante cuatro meses. Uno de sus productos es un Informe Diagnóstico, que contiene una línea base de los componentes Urbano, Habitacional y Multisectorial, y del Eje Participación, en la que se realiza una descripción y jerarquización de las principales problemáticas de la localidad, a través de metodologías cualitativas y cuantitativas de producción y análisis de información. El otro producto, en el caso de la aplicación regular del programa, es la conformación de una Mesa de Actores Locales, liderada por el municipio y

compuesta por actores relevantes de la localidad e instituciones públicas o privadas estratégicas identificadas en la postulación, cuyo propósito es representar a la comunidad en el programa y reflejar sus necesidades a lo largo del proceso de trabajo (MINVU, 2017).

Etapa 2: Elaboración del Plan de Desarrollo de la Localidad. La segunda etapa consiste en la Elaboración del Plan de Desarrollo de la Localidad y tiene una duración de tres meses. En este período se definen los objetivos generales y específicos del PDL, junto con Planes de Trabajo (P.T. en adelante) para cada componente y para el eje participación, orientados a dar respuesta a las problemáticas y necesidades detectadas en la etapa de diagnóstico. El P.T. del componente Urbano destaca por contener una cartera de proyectos a realizarse durante la duración del programa, que incluye un proyecto detonante, a modo de dar inicio al programa, y un proyecto estratégico, de mayor envergadura, orientado a potenciar la vocación de la localidad. El P.T. del componente Habitacional desarrolla una estrategia habitacional de corto, mediano y largo plazo, que aborda la demanda habitacional cualitativa y cuantitativa de la localidad y se plantea su resolución según la oferta habitacional que ofrece el MINVU. El P.T. del componente multisectorial consiste en desarrollar una estrategia que permita incrementar los recursos económicos disponibles, a través de la vinculación de actores públicos y privados hacia proyectos que se orienten a los objetivos del PDL. El P.T. del Eje Participación se construye desde la Mesa Territorial y su centralidad es generar “gobernanza local”, a través de la incorporación de la ciudadanía, representada en la Mesa, en las diversas etapas de la implementación.

Etapa 3: Implementación del Plan de Desarrollo de la Localidad. La tercera etapa es la que ocupa la mayor cantidad de tiempo del programa. Durante 36 meses se ejecutan los Planes de Trabajo en cada uno de los componentes, incluyendo al eje participación. Es decir, en el componente urbano se ejecuta completamente la cartera de proyectos, financiada con recursos del programa; en el componente habitacional se implementa la estrategia habitacional propuesta, gestionando la demanda identificada con cargo a los programas del MINVU identificados; en el componente multisectorial se establece la articulación con otras instituciones y organismos que permitan potenciar el desarrollo de la localidad; y en el eje participación se despliega la mesa territorial de la localidad incidiendo en cada uno de los componentes (MINVU, 2007).

Etapa 4: Cierre y evaluación. Finalmente, durante 5 meses se evalúan los resultados de la implementación del Plan de Desarrollo de la Localidad de acuerdo a los resultados de la línea base, levantada en la fase de diagnóstico según cada componente. Para el eje participación, se realiza una descripción del funcionamiento de la mesa territorial y una evaluación de los logros de la mesa territorial. El Informe de Cierre y Evaluación contiene la evaluación mencionada para cada componente y para el eje evaluación.

Asumiendo las características del Programa descrito, en particular sus cuatro años de implementación; su componente multisectorial, que promueve la inversión de otros ministerios; es clasificable como un programa con enfoque territorial, de mediana duración, con cartera de proyectos multisectorial.

### 3.4 Tabla comparada de los tres programas analizados

A continuación, se presenta una tabla comparativa en donde se exponen las características principales del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de SUBDERE, del Programa para Pequeñas Localidades del MINVU, y del Programa de Intervención en Territorios Vulnerables de FOSIS.

	Gestión Territorial para Zonas Rezagadas- Costa Araucanía	Programa para Pequeñas Localidades-Curacautín	Programa de Intervención en Territorios Vulnerables- Puerto Saavedra
Año de inicio	2017	2016	2018
Comunas beneficiadas	Territorio Costa Araucanía (Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt, Toltén)	Curacautín	Puerto Saavedra
Objetivo del programa	Objetivos estratégicos: Generar condiciones habilitantes para el desarrollo social, económico y productivo del territorio; Fortalecer la gobernanza para el desarrollo territorial; e Incrementar las externalidades positivas de la actividad privada en el territorio (SUBDERE, 2017)	Objeto del programa: Contribuir, mediante la ejecución e implementación de un Plan de Desarrollo de la Localidad, en adelante también el Plan, a mejorar la calidad de vida de los habitantes y potenciar el desarrollo de localidades de hasta 20.000 habitantes que presentan déficit urbano y habitacional. (Decreto Supremo N°39, 2016)	Objetivo general: Fortalecer las capacidades locales (socio comunitarias e institucionales) de la población que habita los territorios vulnerables (FOSIS, 2018)
Objetivo de propósito MDS	Disminuir brechas sociales y económicas priorizadas participativamente por los actores públicos-privados de cada territorio calificado en situación de rezago (Ministerio de Desarrollo Social, 2017c)	Habitantes de localidades de hasta 20.000 habitantes, que cuentan con servicio de educación básica y salud de atención permanente, y que sean centros proveedores de servicios de otras localidades menores, dispongan de estándares de oferta pública sectorial (infraestructura urbana y soluciones habitacionales) similares a la de ciudades de más de 20.000 habitantes (Ministerio de Desarrollo Social, 2017b)	Fortalecer capacidades locales para la articulación de acciones sociales e institucionales en los barrios con población vulnerable, a través del acompañamiento en el diseño e implementación de Planes Locales de Desarrollo Social (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a)
Definición conceptual	Territorio funcional: definidos como espacios que contienen	Localidad: es un conjunto de relaciones sociales que dan	Territorio: es un un conjunto de relaciones sociales que dan

de territorio a intervenir.	una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas (SUBDERE, 2017)	origen y expresan formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio, que configuran y reconfiguran los espacios para el desarrollo de actividades sociales, económicas y culturales (MINVU, 2016)	origen, y a la vez expresan una identidad y sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados” (Schejtman y Berdegué, 2004, citado en FOSIS, 2014, p.10).
Definición operacional de territorio a intervenir.	Territorios rezagados: Son pluricomunales; las comunas deben ser contiguas y compartir características sociales, económicas y culturales; debe contar un centro en el que converjan las actividades económicas del territorio (SUBDERE, 2017)	Pequeña Localidad: un asentamiento urbano y/o rural que sea centro proveedor de servicios de educación de nivel básico y que cuente con servicio de atención permanente de salud, y en el que viven hasta 20.000 personas (Decreto Supremo N°39, 2016)	Territorio vulnerable: aquellos donde la pobreza, en sus múltiples dimensiones, tiene mayor incidencia, concentración y profundidad, presentando condiciones que dificultan la expresión y expansión de las capacidades personales y familiares (capital humano), que contribuyen a debilitar los vínculos comunitarios (capital social) y que limitan un adecuado desarrollo de la infraestructura en el territorio (capital físico) (FOSIS, 2014)
Criterios de selección de territorio	El territorio Costa Araucanía cumplía los criterios de Brecha de pobreza nacional (la mitad o más de las comunas del territorio se encontraban dentro de las 100 comunas más pobres) y Brecha de pobreza regional (la mitad de las comunas se encuentra dentro del 30% de comunas más pobres de la región)	Como localidad piloto, fue seleccionada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. No obstante, en Curacautín habitan menos de 20.000 personas (17.574 habitantes según el CENSO, 2017) y es centro proveedor de educación de nivel básico y cuenta con un servicio de atención permanente de salud.	El FOSIS regional seleccionó a la comuna de Puerto Saavedra, y, a su vez, el territorio vulnerable beneficiado intervenido fue propuesto por la municipalidad al FOSIS regional, quienes aprobaron la selección.
Territorios Beneficiados	Territorio Costa Araucanía	Curacautín Urbano	Sectores de Tragua Tragua, Piedra Alto y Puachu, que conforman la Asociación Territorial Lafken Leufu,
Duración de la intervención	8 años	4 años	9 meses.
Contraparte institucional	Gobierno Regional de La Araucanía.	Municipalidad de Curacautín	Municipalidad de Puerto Saavedra.
Etapas de la intervención	1) Elaboración participativa del Plan de Desarrollo de la Localidad	1) Diagnóstico 2) Elaboración del Plan de Desarrollo de la Localidad 3) Implementación	1) Inserción, Articulación y Diagnóstico Territorial. 2) Planificación Estratégica Participativa

	<p>2) Implementación del Plan de Desarrollo de la Localidad.</p> <p>3) Evaluación en año 4 de avance de cartera de proyectos.</p> <p>4) Egreso en el año 8 o al cumplirse la cartera de proyectos.</p>	4) Cierre y evaluación	<p>3) Implementación iniciativas locales y estrategia de proyección del Plan de Desarrollo de la Localidad</p> <p>4) Cierre de la intervención</p>
Instrumento de planificación	Plan de Desarrollo Territorial	Plan de Desarrollo de la Localidad	Plan de Desarrollo Local.
Descripción instrumento	Se define una mirada de largo plazo vinculada a la actividad productiva de cada mesa temática, construyendo un diagnóstico de las principales brechas del territorio. Se pretende superar estas brechas a partir de una cartera de proyectos multisectorial.	Incorpora un diagnóstico que identifica las principales brechas en los componentes urbano, habitacional y multisectorial. También se desarrolla una cartera de proyectos multisectorial, orientada a subsanar las brechas identificadas en el diagnóstico.	Se realiza un diagnóstico en dimensiones relevantes, para luego priorizar los problemas en las dimensiones humano social, física, económica, ambiental e institucional. Luego se presenta una Imagen Objetivo y los objetivos del PDL. Finalmente se establece una matriz de planificación, en que se selecciona la o las iniciativas a implementar según criterios de tiempo y relevancia.
Presupuesto aproximado para implementar el Plan	<p>M\$: 92.000.000</p> <p>Fuente: Entrevista con Claudia Macaya, Encargada Regional del Programa.</p>	<p>M\$: 12.000.000</p> <p>Fuente: Entrevistas con Marisol Brito, Encargada Nacional del Programa; y con Patricia Herrera, funcionaria de la Municipalidad de Curacautín</p>	<p>M\$37.0000</p> <p>Fuente: Entrevista con Jorge Cerpa, Encargado Regional del Programa.</p>
Organismos públicos involucrados	SUBDERE, Gobierno Regional, Gobernación provincial, Municipalidades, sectores que financian cartera de proyectos (MOP, MINVU, SERCOTEC, CONAF, INDAP, entre otros)	MINVU, Municipalidad de Curacautín, sectores que financian o participan en implementación de cartera de proyectos (MOP, EFE, entre otros).	FOSIS, Municipalidad de Puerto Saavedra.
Tipos de articulación institucional.	Programa con enfoque territorial, de mediana duración, con cartera de proyectos multisectorial (Tipo 1)	Programa con enfoque territorial, de mediana duración, con cartera de proyectos multisectorial. (Tipo 1)	Programa con enfoque territorial, de corta duración, sin desarrollo de cartera de proyectos multisectorial. (Tipo 2)
Tipos de articulación de actores	<p>- Incidencia media de los/as beneficiarios/s en cartera de proyectos</p> <p>- Baja continuidad de las instancias de participación</p>	<p>-No hay incidencia de los beneficiarios/as en cartera de proyectos.</p> <p>-No existen instancias de participación a las que darles continuidad.</p>	<p>- Incidencia alta de los/as beneficiarios/as en cartera de proyectos.</p> <p>- Continuidad improbable de las instancias de participación tras la</p>

	tras la elaboración de la cartera de proyectos.		elaboración de la cartera de proyectos.
--	---	--	---

#### **IV. Análisis**

A continuación, se analizan las intervenciones, durante el año 2018, de los tres programas con enfoque territorial descritos, a saber, el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas de SUBDERE, implementado en el territorio “Costa Araucanía” (comunas de Nueva Imperial, Puerto Saavedra, Toltén, Teodoro Schmidt y Carahue); el Programa de Intervención Integral para Territorios Vulnerables (Acción Local) de FOSIS, implementado en la comuna de Puerto Saavedra; y el Programa para Pequeñas Localidades del MINVU, implementado en la comuna de Curacautín.

Las dimensiones empleadas para el análisis emergen de la operacionalización planteada en el marco conceptual, en que el concepto central, desarrollo con cohesión territorial, se descompone analíticamente en dos dimensiones: en los procesos de articulación institucional que operan desde los programas y en la articulación de actores que se produce en los territorios (Rimisp, 2017)

Las categorías que se desprenden de las dimensiones fueron construidas inductivamente, a través del uso del software de análisis cualitativo “Altas.ti 9”, y representan un esfuerzo por responder la pregunta de investigación. El análisis se desarrolla considerando ambas dimensiones propuestas y sus respectivas categorías.

##### **4.1 Análisis de los procesos de Articulación institucional**

En esta sección se realiza un análisis de los procesos de articulación institucional que desarrollan y promueven el Programa Acción Local, el Programa para Pequeñas Localidades y el Programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas.

En las categorías aquí expuestas se profundiza en las tipologías de procesos de articulación institucional construidas en el Capítulo de Análisis, a saber, de mediana duración, con cartera de proyectos multisectorial; y de corta duración, sin desarrollo de cartera de proyectos multisectorial; a través de la revisión de la estructura de los Planes de Desarrollo de cada programa y de sus carteras de proyectos, finalizando esta subsección con la descripción y análisis del tipo de seguimiento que cada programa realiza a los proyectos incluidos en su cartera de proyectos. Luego se revisa la relación que cada programa posee con los instrumentos de planificación comunal y regional, es decir, con el Plan de Desarrollo Comunal y con la Estrategia de Desarrollo Regional. La sección continúa con el análisis de dos actores en los procesos de articulación institucional: los municipios y el Intendente. El presente acápite concluye con una reflexión sobre la necesidad de avance de los procesos de articulación institucional, considerando la inestabilidad propia de los cambios del sistema electoral.

#### **4.1.1 Tipologías de procesos de articulación institucional: análisis de Planes de Desarrollo y sus procesos de coordinación multisectorial.**

En este acápite se realiza un análisis de los tipos de procesos de articulación institucional revisados en el capítulo de Antecedentes, complementando y justificando su emergencia a través de la información producida a partir de fuentes primarias. Para ello, se revisan las percepciones que poseen los/as entrevistados/as sobre los Planes de Desarrollo, su duración y la coordinación multisectorial que requieren. Esta subsección se cierra con la descripción de los procesos de seguimiento que cada programa realiza a la cartera de proyectos que despliega durante su implementación.

#### **Tres programas con enfoque territorial: ¿Es posible homologarlos?**

Si bien los tres programas incorporan el enfoque territorial, existen diferencias significativas en su diseño e implementación, que obligan a realizar distinciones más precisas en su clasificación. Se iniciará el análisis justificando las dos tipos de procesos de articulación institucional expuestos en los antecedentes, a saber, programas con enfoque territorial, de mediana duración y con cartera de proyectos multisectorial; y programas con enfoque territorial, de corta duración y con cartera de proyectos que no se desarrolla multisectorialmente, especificando cuáles son las similitudes y diferencias más relevantes entre los programas.

Esta argumentación se efectuará tomando en cuenta las leyes, decretos y documentos oficiales de orientaciones metodológicas, que actúan como marco regulatorio de los programas, y que fueron expuestos en el capítulo precedente, junto con el análisis de información primaria, obtenida en las entrevistas a profesionales de los programas.

A continuación, se presentan dos citas que ilustran las similitudes entre el Programa para Pequeñas Localidades (en adelante, Pequeñas Localidades) y Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (en adelante, Zonas Rezagadas).

*“Yo tuve varias conversaciones con el alcalde, no muy amigables, al principio, porque él quería hacer con el programa hacer puras plazas de barrios”* (Encargada nivel nacional Programa para Pequeñas Localidades, en adelante PPL)

*“Y los alcaldes, con el CORE no llegaban a acuerdo, qué iniciativas priorizar, querían priorizar puras canchas, multicanchas, y eso no te cambia el rezago, entonces no transamos en eso”.* (Encargada nivel nacional Programa Gestión Territorial de Zonas Rezagadas, en adelante ZR)

En las encargadas nacionales del Programa de Gestión Territorial en Zonas Rezagadas y del Programa para Pequeñas Localidades existe la convicción de no destinar presupuesto del programa a construir multicanchas o plazas, pese a la presión de las autoridades locales, quienes eran favorables a financiar este tipo de iniciativas. En ambas citas se aprecia la comprensión de los programas como instrumentos orientados al desarrollo territorial, al argumentar que ese tipo de inversión no contribuye a disminuir el rezago o a potenciar la vocación del territorio,

*“El más importante es el Plan de Desarrollo Local, que nos permite con el grupo motor, y desde la comunidad, ir revisando cuáles son las problemáticas que tienen, en distintas dimensiones, y después que reconocen cuáles son los problemas que tienen, (...) y luego piensan, cuáles son las iniciativas más factibles de implementar, en cuanto a qué, en cuánto a temporalidad –lo más factible es implementar a corto plazo–, y con los recursos con que contamos”* (Encargada nivel nacional, AL)

respectivamente. Estas percepciones refuerzan situar al programa Gestión Territorial en Zonas Rezagadas y al Programa para Pequeñas Localidades como programas de una misma tipología, en tanto poseen enfoque territorial, son de mediana duración, y su cartera de proyectos se hace cargo de las diversas brechas existentes en el territorio, a través de la multisectorialidad.

En cambio, la Encargada nacional de Acción local plantea:

*“Si una comunidad define comprar una pantalla gigante, que es un extremo, y la comunidad en el diagnóstico y luego en la discusión del Plan de Desarrollo Local argumenta porqué para ellos es esencial, y esa es la iniciativa que quieren implementar, sí o sí, para que los niños puedan ver películas, o que se haga una vida en comunidad alrededor de la pantalla, no sé, entonces sí se puede financiar”* (Encargada nacional Programa Acción Local, en adelante AL)

Es decir, es un programa que podía destinar su presupuesto a financiar multicanchas, plazas, o incluso una pantalla gigante, si es que para la comunidad fuese prioritario. Esta característica del Acción Local marcará una diferencia sustantiva en el tipo de planificación y multisectorialidad que propone este programa, por lo que es considerado para este estudio como un programa con enfoque territorial, de corta duración y con una cartera de proyectos que no se desarrolla multisectorialmente, pues implementa solo una iniciativa.

### **Planes de Desarrollo y carteras de proyectos**

Tal como se revisó en el capítulo de Antecedentes, los tres programas cuentan con un Plan de Desarrollo que, a su vez, incorpora una cartera de proyectos o iniciativas que permite organizar la inversión en los territorios.

*“Entonces este instrumento, que es el Plan de Desarrollo de la Localidad, finalmente ha sido para pensar la localidad con respecto a su vocación en el largo plazo, y ha sido más bien para ordenar la planificación”* (Encargada nivel nacional, PPL)

*“La cartera es variadísima, puede ser de todo, que tenga un foco sí, para nosotros es súper importante que tenga un foco”* (Encargada nivel nacional, ZR).

Los programas Pequeñas Localidades y Zonas Rezagadas tienen en común su duración a mediano plazo (4 y 8 años, respectivamente), por lo que requieren instrumentos que proyecten intervenciones durante esa cantidad de tiempo.

También comparten el desarrollo de una cartera de proyectos que es financiada parcialmente con cargo a cada uno de los programas, pero que se orienta a desarrollar un listado de proyectos que exceda este presupuesto y que pueda ser financiado desde otros sectores.

En cambio, Acción Local, dada su acotada duración y su bajo presupuesto (9 meses y 37 millones de pesos en la intervención de Puerto Saavedra), crea una cartera de iniciativas de las cuales solo financia una, según los criterios de relevancia y posibilidad de realización en corto plazo. Los proyectos o iniciativas no implementadas quedan formuladas en el Plan de Desarrollo Local, para que el Grupo Motor, producto de la incorporación de capacidades socio comunitarias, pueda llevarlas a cabo.

Si bien en términos de diseño el Plan de Desarrollo es importante, y su encargada nacional comprende su relevancia, en la práctica, el funcionario municipal a cargo declara que el Plan tiene una importancia menor:

*“La profesional con el apoyo estuvieron relleno porque era un Plan que estaba casi listo, había que rellenar no más. Te daban la guía del Plan de Desarrollo Local, qué tenía que llevar, qué tenía que traer. Entonces tú tenías que ir relleno no más los espacios”* (Encargado nivel municipal, AL)

La cita da cuenta de una comprensión del Plan, más que como instrumento de planificación, como formulario a “rellenar” por parte de los profesionales, a diferencia de los otros programas, en donde los Planes corresponden a instrumentos fundamentales en la gestión de los programas, en los que se fijan objetivos para el territorio, y a través de los cuales se llevan los procesos de multisectorialidad, gracias a las carteras de proyectos declaradas. Es esperable que el instrumento de planificación de un programa breve y que no financie más de una iniciativa, no tenga un rol tan protagónico como en los otros casos.

La revisión de fuentes primarias refuerza la necesidad de distinguir entre los dos tipos de procesos de articulación institucional revisados: de mediana duración, con cartera de proyectos multisectorial; y de corta duración, sin desarrollo de cartera de proyectos multisectorial; a la vez que otorga un nuevo elemento para reforzar la clasificación: la centralidad que posee el Plan de Desarrollo en la implementación de cada programa. Mientras que en Zonas Rezagadas y Pequeñas Localidades se observa que es un instrumento que estructura el despliegue de los programas y orienta los procesos de coordinación multisectorial, en el caso de Acción Local el Plan de Desarrollo Local es un instrumento que no posee alta relevancia para los profesionales, en el nivel municipal, que implementan el programa, en un contexto en donde se financia solo un proyecto y no se realiza una búsqueda activa por recursos para financiar el resto de la cartera.

Es decir, además del criterio de la duración del programa y de la coordinación multisectorial, se añade un criterio cualitativo para la construcción de las tipologías de programas con enfoque territorial propuestas, el cual es la importancia que posee el Plan de Desarrollo en la implementación del programa. Este hallazgo dota de

mayor densidad a las tipologías expuestas, pues permite conjugar criterios de análisis ex ante y ex dure en la elaboración de la clasificación realizada.

### **Continuidad de los instrumentos de planificación y seguimiento a los programas.**

En el siguiente acápite se analizarán los tres programas desde la continuidad que se les otorga a los instrumentos de planificación y del seguimiento que, desde el nivel central o municipal, se realiza a los programas.

En el caso del Programa para Pequeñas Localidades, éste incorpora dentro de sus etapas cuatro meses para cierre y evaluación, en la que se busca realizar un balance de la experiencia de los tres años y siete meses de intervención (MINVU, 2017). En el caso de Curacautín existen proyectos que se ejecutaron tras el período de cuatro años del programa y del consiguiente término de funciones de la dupla profesional, por lo que la instalación efectiva del Plan en el municipio se vuelve fundamental para asegurar la continuidad de lo diseñado. Y así sucedió:

*“El Plan está instalado. El Plan Localidades aquí continúa, es más, nosotros estamos ocupando el modelo para Manzanares y Malalcahuello, o sea, el plan continúa, el plan es parte de la planificación de la comuna”* (Profesional nivel municipal 1, Curacautín)

En el municipio de Curacautín se ha implementado una cultura institucional que pone en primer nivel a los procesos e instrumentos de planificación con los que cuenta la municipalidad. En ese sentido, la instalación exitosa del Plan se explica por este factor intrínseco del gobierno local, más que por la injerencia del MINVU en el territorio. Esto es opuesto a lo sucedido con el Acción Local en Puerto Saavedra, que posee dificultades para dar continuidad a lo establecido en su Plan de Desarrollo Local, como para realizar seguimiento de la iniciativa financiada.

*“Con respecto al Plan, la verdad, como institución nosotros no hemos tenido la capacidad de hacer seguimiento a los distintos planes que hemos ido dejando en las comunas que ya pasamos, el FOSIS carece de algún instrumento, o del diseño de un proceso ex post de la intervención”* (Encargado nivel regional, AL)

El funcionario del nivel regional establece que la imposibilidad de realizar seguimientos es una característica que excede al programa Acción Local, pues responde a una carencia del FOSIS como servicio en la región. En cuanto a la continuidad del plan, dependerá de la capacidad que posea el Grupo Motor de aprovechar el instrumento e impulsar el resto de las iniciativas, pero en un contexto en que no se cuentan con recursos humanos ni monetarios para el apoyo a esta organización social, su continuidad se vislumbra compleja.

En el programa Zonas Rezagadas se realiza una intervención por un período extenso, de 8 años, que asegura la presencia del Gobierno Regional y del equipo del programa por esa cantidad de tiempo. No obstante, no existe un seguimiento a las obras del Plan de Desarrollo Territorial que van siendo implementadas.

*“Los verificadores que hay son desde el nivel central, como indicadores en términos económicos, si se ejecutó o no se ejecutó, pero no hay como un posterior seguimiento” (Encargada nivel regional, ZR)*

*“Pero eso es lo que yo te decía, que yo sugiero, que haya un acompañamiento después, porque un proyecto no se termina cuando tú lo terminas de hacer, sino que el proyecto se termina cuando tú verificas que los usuarios quedaron conformes con lo que tú hiciste. (Profesional nivel regional, SUBDERE)*

Este seguimiento es sugerido por una profesional del nivel regional de SUBDERE, desde una perspectiva que asume el fin de las intervenciones del Estado no en el momento en que el proyecto termina formalmente, sino cuando es posible verificar que los usuarios quedaron satisfechos con la acción. Esta reflexión tensiona visiones tradicionales de la inversión pública en Chile, considerando que los procesos evaluativos usualmente no son considerados.

En síntesis, los programas analizados, en general, no desarrollan seguimiento a las intervenciones realizadas, y la continuidad de los Planes de Desarrollo dependerá de la realidad específica de cada territorio en que se aplica el programa. Las municipalidades son un actor clave en cuanto a estas dimensiones analizadas, en particular por su capacidad de emplear los instrumentos de planificación que los programas construyen. Si la estructura municipal no es permeable a la instalación de instrumentos, difícilmente los programas podrán desarrollar continuidad en el tiempo.

#### **4.1.2 Multisectorialidad en los programas estudiados.**

A continuación, se profundizará sobre los procesos de coordinación multisectorial, a partir del análisis de las carteras de inversión de cada programa desarrolla. Luego se aborda una discusión acerca de las dificultades que existen en el sector público para generar procesos de coordinación multisectorial, que permitan ampliar el alcance que tienen los programas.

#### **Carteras de inversión: no basta con buenas ideas**

Los tres programas presentan en sus Planes de Desarrollo una cartera de proyectos o iniciativas, cuya existencia permite organizar el trabajo multisectorial, así como también orientar el trabajo que puedan realizar el Gobierno Regional o las Municipalidades una vez finalizada la implementación del programa. No obstante, en Zonas Rezagadas y Pequeñas Localidades existen mayores preocupaciones a la hora de evaluar el tipo de iniciativa que es incorporada a estas carteras:

*“Entonces hay que ir viendo cómo el programa ha podido de verdad potenciar la vocación de los territorios, y no solamente un montón de proyectos que quedan ahí sin mucho efecto para el futuro de la localidad” (Encargada nacional, PPL)*

*“Y hay otros proyectos que están en cero, porque fueron buenas ideas que en algún momento se le ocurrió a alguien que construyó el plan, o lo trabajaron con un municipio, y quedaron como ideas del proyecto, pero*

*finalmente eso no se materializó, no tuvieron nunca código BIP y no tuvieron la priorización” (Encargada nivel regional, ZR)*

Ambas citas se muestran contrarias al desarrollo de una cartera que se constituya como un agregado de proyectos sin mayor relación entre sí, y que no provoque el efecto esperado según los objetivos que cada programa busca. En ese sentido, existe el resguardo de construir una cartera de proyectos que contenga iniciativas alineadas con la propuesta sectorial y territorial que cada programa propone. En el caso de Acción Local esta preocupación por la viabilidad de la cartera es menor, puesto que el Plan de Desarrollo Local se compone de iniciativas, más que de proyectos, de las cuales se financia solo una, no habiendo conflictos por la diversidad de las iniciativas adicionadas.

Un ejemplo de la incorporación de ideas a una cartera es lo sucedido en el territorio Costa Araucanía del programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. Éste, al ser una versión piloto del programa, se permitió un criterio más laxo del que se admitió tras la aprobación del Reglamento sobre Zonas Rezagadas en materia social, y se sumaron a la cartera de proyectos iniciativas que no fueron ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones y que, por lo tanto, no tuvieron código BIP. Finalmente, muchas de ellas fueron descartadas por su falta de factibilidad.

En este contexto, la obtención para cada iniciativa de inversión de la Recomendación Favorable (RS) -tras el Resultado de Análisis Técnico Económico (RATE) efectuado por el Ministerio de Desarrollo Social- se vuelve fundamental para lograr generar procesos de planificación y multisectorialidad

*“Entonces nosotros creemos que una de las maneras de trabajar es planificado, pero generando, teniendo la capacidad de generar proyectos, cosas concretas, porque hoy día lo que tú no logras plasmar, y no tengan un RS, son puras buenas ideas, buenas intenciones” (Alcalde Curacautín)*

*“Yo soy de la idea particular que con un proyecto diseñado con RS obtenido en mano, es mucho más sencillo ir a financiarlo, que al no tenerlo. Entonces nosotros apostamos por conseguir muchos diseños y con esas lucas pudimos desarrollar una cartera importante de diseños para la localidad” (Encargado nivel regional, PPL).*

La obtención del RS permite buscar financiamiento de otras fuentes, lo que al alcalde de Curacautín le permite trabajar planificadamente, con “cosas concretas” y no solo desde las “buenas intenciones”. Similar perspectiva brinda el Encargado regional del PPL en La Araucanía, quien afirma que, desde la perspectiva del Plan de Desarrollo de Localidad y su componente multisectorial, es más sencillo ir a buscar recursos a otros sectores con la obtención del RS. El ejemplo de lo que ocurre en Curacautín con el PPL es elocuente: su estrategia consistió en financiar diseños con los recursos del programa, para luego explorar vías de financiamiento alternativas, llegando a apalancar cerca de 12 mil millones de pesos, con un programa cuyo financiamiento inicial fueron 2 mil.

En definitiva, las buenas ideas en términos de una estrategia de desarrollo con cohesión territorial no son suficientes, pues la inversión pública se estructura a partir de niveles de formalización más elevados, y por eso, según la perspectiva de los entrevistados/as, la Recomendación Favorable de las iniciativas de inversión se vuelve una suerte de llave maestra hacia la oferta pública de los diversos sectores, permitiendo el apalancamiento de recursos y la consecución de los objetivos más ambiciosos de los programas.

**Coordinación multisectorial: el bien más escaso.**

Se ha señalado que la coordinación multisectorial es un aspecto central y que distingue a los programas estudiados. En efecto, es identificada transversalmente como un proceso favorable, en tanto permite recurrir a diversos sectores para enfrentar problemas complejos, que requieren de más de un ámbito de intervención para ser resueltos. En dos de los tres programas (Zonas Rezagadas y Pequeñas Localidades) se les atribuye un papel central a los procesos de multisectorialidad que los programas incorporan.

*“Ahora, igual es súper importante porque las soluciones para rezago, tanto para la pobreza como aislamiento, son multidimensionales, entonces tú igual tienes que trabajar una solución con todos los sectores, porque tienes problemas de camino, tienes problemas de agua, tienes problemas de todo el territorio, en definitiva.”* (Encargada nivel nacional, ZR)

*“Para nosotros la experiencia multisectorial, particularmente con Curacautín, ha sido extremadamente positiva, yo te diría que sin duda ha sido el caballito de batalla, o como sello que le hemos puesto al programa acá en la región.”* (Encargado nivel regional, PPL)

Ahora bien, las dificultades aparecen al poco hablar de la multisectorialidad. Los/as profesionales entrevistados/a plantean que, pese a su deseabilidad, en la práctica, es complejo romper con la lógica sectorial del Estado y generar procesos de multisectorialidad efectivos.

*“Yo, después que llevo diez años trabajando acá, me doy cuenta de que la coordinación es el bien más escaso que existe en el aparataje estatal, y particularmente como los ministerios, en general, trabajan de manera sectorial, cuesta mucho articular intervenciones multisectoriales, o de alguna manera coordinarse con otros ministerios”* (Encargado nivel regional, PPL)

*“Este tema de trabajo en redes de la institucionalidad pública es declarativo, es teórico, pero es muy difícil desarrollarlo, porque efectivamente las estructuras no son acorde a poder plegar, fusionar estos instrumentos. Es más, yo me atrevería a decir que toda la institucionalidad pública, todo el instrumental público no es acorde a las necesidades del entorno, del territorio”* (Encargado nivel regional, AL)

Se plantea como el “bien más escaso” o como “declarativa”, pues existen dificultades que parecen insorteables para los/as profesionales que intentan promoverla. Es una característica que respondería a la estructura del Estado en su

totalidad, más que a una especificidad regional, pues se habla de “los ministerios” o de “toda la institucionalidad pública”, no haciéndose menciones a elementos específicos de la región.

Es destacable la cita del Encargado regional de Acción Local, quien plantea que la totalidad de la institucionalidad no es acorde a las necesidades del territorio. En esta declaración se pone de manifiesto la crítica planteada por el Enfoque Territorial del Desarrollo a la organización sectorial del Estado, que no es capaz de incorporar la complejidad del territorio, producto de su rigidez conceptual y operacional. El funcionario comprende que la estructura estatal es refractaria a transformarse para incorporar internamente las necesidades del territorio en su conjunto.

Ahora bien, en cuanto a las municipalidades, éstas se ven enfrentadas a resolver problemas que involucran a la totalidad del territorio, por lo que deben realizar coordinaciones entre las diversas unidades que las conforman para enfrentarlos.

*“Ahora con el Plan Local, donde íbamos viendo las necesidades que había en el territorio, ahí fuimos viendo sus necesidades, ya, medio ambiente, que venga el encargado, veterinaria, ¿cuándo va a venir la veterinaria por el tema de los animalitos?, Senda, y así.”* (Encargado nivel municipal, AL)

*“Eso es lo interesante de lo multisectorial, es que tú apalancas recursos, no como tú, sino como el departamento que viene a involucrarse, entonces medioambiente venía apalancando sus recursos, salud venía haciéndolo, nosotros solamente abrimos el espacio...”* (Encargado nivel municipal, PPL)

En el nivel municipal se producen procesos de relación entre unidades para intervenir a escala intracomunal, que es donde se expresan los problemas. Es un proceso de actuación multidimensional, que le permite a la institucionalidad local dar soluciones integrales según las necesidades que existen en el territorio. Sin embargo, este tipo de coordinación parece tener sus límites:

*“Y yo creo que definitivamente la coordinación es puntual, es de gestión, es de acción, no de diseño, no de implementación metodológica, no de paradigma”* (Encargado nivel regional, AL)

Los/as funcionarios/as municipales manifestaron que las coordinaciones que se producen responden a necesidades específicas del territorio, más que a estrategias multidimensionales para enfrentar los problemas más relevantes de ellos. Y el funcionario regional del programa Acción Local lo identifica del mismo modo, como una coordinación “puntual, de gestión, de acción, no de diseño”. Es decir, la coordinación entre unidades observada en el nivel municipal, en el presente estudio de caso, obedece más bien a la orientación hacia la resolución de problemas acotados y urgentes para la población, antes que a una estrategia de desarrollo territorial.

La coordinación multisectorial aparece como un proceso transversalmente deseable, pero que se desarrolla de forma dispar en los programas estudiados,

teniendo gran importancia en Zonas Rezagadas y en Pequeñas Localidades, y una centralidad menor en Acción Local. En los dos primeros programas se presta especial atención a la cartera de proyectos construida, de manera que permita conseguir los objetivos de los programas, y no se convierta en una “lista de supermercado”, o en una respuesta a la presión de las autoridades políticas de turno. En este sentido, una clave para llevar a cabo procesos de coordinación multisectorial es dotar a los proyectos incorporados en las carteras de un nivel de formalización tal que les permitan obtener la Recomendación Favorable de MDS, pues de este modo es posible buscar recursos de otros sectores con mayor eficacia.

Ahora bien, el trabajo multisectorial aparece significado por los/as entrevistados/as como “el bien más escaso”, producto del predominio de las lógicas sectoriales en la acción estatal, manifestando que existen grandes dificultades para trabajar los problemas desde un enfoque territorial. También se observa que en el nivel municipal se corrige esta tendencia a trabajar por sector, de manera independiente, pues, por su naturaleza, las municipalidades deben resolver problemas de forma integrada, lo que implica una coordinación mayor de los diversos servicios que se prestan, con el objetivo de proveer soluciones integrales en el territorio.

#### **4.1.3 Planes de Desarrollo Comunal y Estrategia Regional de Desarrollo: una revisión de la relación con los programas estudiados.**

En la presente sección se realiza una revisión de la relación de los programas estudiados con dos de los principales instrumentos de planificación que existen a nivel municipal y regional: el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) y la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), respectivamente. A partir de las percepciones de los/as entrevistados/as, se describe cómo se vinculan estos instrumentos con cada uno de los programas y sus Planes de Desarrollo, así como también se realiza una evaluación de la importancia que posee el PLADECO y la ERD en la planificación municipal y regional.

##### **Planes de Desarrollo Comunal: Un balance.**

Los programas, en su proceso de instalación, realizan diagnósticos que se insuman de los documentos e instrumentos que cuentan con información relevante sobre los territorios. Para el caso de los diagnósticos comunales, la lectura y revisión de los Planes de Desarrollo Comunal resulta un primer acercamiento ineludible.

El Plan de Desarrollo Comunal se define en la Ley Orgánica de Municipalidades como “el instrumento rector del desarrollo en la comuna” (Ley N°18.695, 2021), siendo así el principal instrumento de organización de la gestión municipal. Los PLADECO son de carácter obligatorio para las municipalidades, en quienes recae la responsabilidad de mantenerlos vigentes.

Dada su obligatoriedad, los tres programas estudiados se relacionan con los PLADECO de cada una de las municipalidades donde intervienen. En ese sentido, existen variadas opiniones sobre el instrumento y percepciones sobre la relación de los programas con él.

*“En los PLADECO hay harta información que es bien relevante, y esa es la información basal con la que empieza a dialogar el Plan”. (Encargado nivel regional, PPL)*

Existe consenso en las experiencias revisadas sobre la utilidad del PLADECOS como primer acercamiento al territorio donde se está realizando la intervención. Se emplea en las etapas de diagnóstico de cada uno de los programas como un insumo

*“Todas las carteras de proyectos se levantan a través del PLADECOS, ese es el primer insumo que uno toma”* (Encargado nivel municipal, PPL)

*“Este tipo de intervención trata de visualizar y operacionalizar el PLADECOS, y en la práctica se traduce en el cumplimiento, a través del programa, de alguna meta u objetivo del PLADECOS”* (Encargado nivel regional, AL)

que permite dar cuenta sobre las principales necesidades de la comuna y sus habitantes. No obstante su utilidad general, algunos de los/as entrevistados/as esbozaron un discurso crítico sobre este instrumento:

*“Ahora los PLADECOS son cuestionables, yo los he revisado y son instrumentos que a veces están desactualizados, y con las estrategias regionales pasa lo mismo”* (Encargada nivel nacional, ZR)

*“Lo que pasa harto es que los PLADECOS están desactualizados y, en general, son “copy-paste”, todos son parecidos, entonces no aportan mucho en temas de vocación, no plantean una visión de futuro hacia la localidad”* (Encargada nivel nacional, PPL)

*“Hay bastante reticencia en muchos municipios sobre los PLADECOS, porque se hacen... y quedan como un producto, ahí, guardado, entonces no se asume como un instrumento rector de la planificación comunal”* (Profesional nivel municipal, PPL)

Una crítica recurrente a los PLADECOS es su falta de actualización. Si bien es obligatorio para las municipalidades mantener un PLADECOS vigente, en la práctica no siempre sucede así, y los gobiernos locales llevan adelante su gestión prescindiendo de esta herramienta. Es este caso cuando el PLADECOS queda “guardado” y no se asume como un instrumento rector de la planificación comunal.

Otro cuestionamiento a los PLADECOS consiste en su baja capacidad para planificar efectivamente la gestión de los municipios. El instrumento se constituiría como un documento sensible a las necesidades de los habitantes de la comuna, pero con déficits a la hora de instalar lineamientos que puedan guiar la gestión comunal.

En cuanto a los programas analizados la importancia del PLADECOS no es homogeneizable. Para el caso del Programa para Pequeñas Localidades en Curacautín, existía diálogo entre el PLADECOS y el Plan de Desarrollo de la Localidad, gracias a una gestión municipal altamente comprometida con sus instrumentos de planificación. No fue el caso de Puerto Saavedra, donde el PLADECOS se encontraba desactualizado y, por lo tanto, no era tomado en cuenta como una herramienta central de la gestión municipal. En la implementación del programa Gestión Territorial para Zona Rezagadas, la relación con los PLADECOS de las municipalidades involucradas no fue tan relevante producto de la diferencia

de las escalas de los instrumentos: el programa trabaja con los municipios pertenecientes a la Asociación de Municipalidades Costa Araucanía (Carahue, Tortel, Nueva Imperial, Teodoro Schmidt y Puerto Saavedra), que se constituyen en conjunto como un territorio rezagado. En ese sentido, existe una diferencia de escala entre el Plan de Desarrollo Territorial, que fija como objeto a un conjunto de comunas contiguas, y los PLADECO, que norman la gestión de cada comuna, provocándose un desajuste que no hace directamente homologables ni sus diagnósticos, ni sus objetivos.

*“No, no tiene como formas de medir, sino que más que nada todo a lo que va apuntando la Estrategia Regional de Desarrollo tiene como las líneas, casi los mismos ejes productivos que, por ejemplo, agricultura, la pesca. O sea, la ERD es casi como que sí existe, pero que no se aplica 100%, por no decirlo de otra manera”* (Encargada nivel regional, ZR)

### **Estrategia de Desarrollo Regional: Un instrumento débil.**

Otro instrumento consultado en el proceso de levantamiento de diagnósticos y en la implementación de los programas es la Estrategia Regional de Desarrollo. No obstante, a diferencia de lo que sucede con los PLADECO, la relación de la Estrategia de Regional de Desarrollo (en adelante ERD) con los programas investigados es distante.

*“Mira, no sé si hay tanto diálogo con la Estrategia Regional de Desarrollo”* (Encargado nivel regional, PPL)

*“No hay una definición como ¿usted se tiene que coordinar con el gobierno regional?... es lo que dices tú, estamos apuntando mucho más al municipio que al gobierno regional”* (Encargada nivel nacional, AL)

El Programa para Pequeñas Localidades y el Acción Local actúan desde el nivel municipal, lo que provoca distancias con la ERD por su carácter regional. Ahora bien, incluso en las entrevistas realizadas a profesionales del programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, implementado desde el nivel regional, no aparece la ERD como un instrumento que oriente su diseño o implementación.

*“Son instrumentos nuevos, recién los gobiernos regionales están sacando su segunda versión y yo creo que les va a servir mucho la primera porque se van a dar cuenta de que no eran una carta de navegación muy clara, y tienen que terminar con carteras de proyectos”* (Encargada nivel nacional, ZR)

Los/as entrevistados/as declaran que es un instrumento que cuenta con algunas dificultades en su implementación y seguimiento. Uno de ellos es que la ERD La Araucanía 2010-2022 no cuenta con una cartera de iniciativas o proyectos que sea susceptible de ser medida, siendo un instrumento con pocas capacidades para hacer valer lo que declara. Esto se deja ver en la cita de la Encargada Regional del Zonas Rezagadas, cuando plantea “no se aplica 100%, por no decirlo de otra manera”, insinuando su subutilización en la gestión del Gobierno Regional.

Es decir, además de las dificultades propias de la vinculación de la ERD con los programas estudiados por las diferencias de escalas entre el instrumento y los territorios involucrados, la ERD cuenta con serias deficiencias propias, que la convierten en una herramienta poco incidente en la gestión pública regional. Esta situación es un inconveniente en miras de una estrategia regional de desarrollo con cohesión territorial, pues no habrá modo de activar procesos de convergencia territorial si es que los instrumentos regionales no logran fortalecerse y tomar su lugar en la política regional.

Finalmente, vale considerar que esta realidad no se explica solamente por las deficiencias técnicas del instrumento, sino que se inscribe en la debilidad relativa de los Gobiernos Regionales ante el Gobierno central como actor protagonista en comandar el proceso de desarrollo de la región. Mientras el GORE no sea el actor que ejerza de manera preferente el gobierno del territorio regional, es esperable que su principal instrumento, la ERD, continúe siendo un documento de planificación secundario en la política regional.

#### **4.1.3 Municipio e Intendente en los procesos de articulación institucional**

En esta sección se profundiza sobre el rol que jugaban los municipios y el Intendente en los procesos de articulación institucional en la región. Se destaca la cercanía que poseen las municipalidades hacia la población, junto con la legitimidad que los/as entrevistados/as afirman que los gobiernos locales cuentan. También se plantean las debilidades técnicas que los municipios poseen y que dificultan los procesos de articulación institucional. Finalmente, se realiza un breve análisis sobre la posición que ocupaba el Intendente de la región, en relación a las múltiples funciones que debía ejercer, por ejemplo, como coordinador de las SEREMÍAS, y, simultáneamente, como órgano ejecutivo del gobierno regional.

#### **Municipio como el actor cercano más cercano a la población**

Al iniciar la conversación sobre municipios, destaca entre los/as entrevistados/as, como primer atributo, la cercanía que los gobiernos locales son capaces de establecer con los habitantes del territorio que administran.

*“¿Porque cuál es la primera línea de acción que tienen los habitantes cuando tienen una necesidad? Recurren al municipio. Por tanto, uno debería entender que los municipios son quienes tienen la información a fondo que a ellos les serviría para atacar estos índices de pobreza, y qué es lo que les beneficiaría también a la gente”. (Profesional nivel regional, SUBDERE)*

*“Es tiempo de los territorios, es tiempo de los municipios. ¿Quiénes han sido los actores políticos que han sido mejor evaluados? ¡Los alcaldes po! La gente no está enojada con los alcaldes, pero sí con los parlamentarios”. (Profesional nivel municipal 2, PPL)*

Se les destaca como “primera línea de acción” a la que recurren los ciudadanos del territorio cuando tienen una necesidad, y, por lo tanto, son actores que manejan un nivel de información que puede contribuir a los servicios centrales a solucionar los problemas de pobreza y rezago en la región. También se destaca que los alcaldes estarían en una posición diferenciada al resto de los actores políticos, teniendo una

valoración más favorable de parte de la ciudadanía, precisamente por este rol de cercanía y de su capacidad de solucionar problemas concretos.

*“Para nosotros el municipio es un actor clave, y no vamos a llegar separados al municipio, el programa no va a llegar sin el municipio”* (Encargada nivel nacional, PPL)

La Encargada a nivel nacional del Programa para Pequeñas Localidades afirma que no es posible desplegar la intervención sin el municipio, y que, en efecto, es el actor fundamental con el que se vinculan. Esta es la situación que corresponde a los otros dos programas: Acción Local se despliega desde FOSIS, pero con un encargado municipal; y el programa Gestión territorial para zonas rezagadas tuvo como aliado central a los municipios del territorio Costa Araucanía para la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial.

Los municipios, en los programas estudiados, cumplen un rol insustituible, puesto que le permiten a la oferta pública nacional territorialmente focalizada obtener información clave acerca de los territorios y sus habitantes, así como propiciar procesos participativos adecuados para las realidades de cada territorio. Además, se destaca la legitimidad que recae en los alcaldes y la acción municipal, que no estaría en el mismo lugar de descrédito que tendría el resto del sistema político.

#### **Falta de capacidades profesionales: debilidad estructural de municipios.**

A pesar de la cercanía a la población y la legitimidad con la que cuentan los municipios, poseen una dificultad que parece ser transversal a los casos estudiados: las insuficientes competencias técnicas para desarrollar proyectos. En efecto, los profesionales a nivel nacional y regional manifiestan que es un problema la falta de capacidades profesionales en las municipalidades de territorios rurales y pobres. Esto trae como una de sus consecuencias la dificultad en los procesos de obtención de RS, que, como ya se planteó, son una herramienta que abre posibilidades de apalancar recursos desde el Gobierno Regional o desde otros sectores.

*“Lo que pasa es que nosotros trabajamos, por lo general, con municipios que son pequeños, y muchas veces tienen deficiencias tanto en el número de profesionales como en su capacitación”* (Encargado nivel regional, PPL)

*“Pero no hay muchos profesionales, si ese es el problema, que saquen los RS de los proyectos, ese es un temazo de la inversión chilena. No es un problema la plata, de verdad, nosotros este año nos quedamos con plata”* (Encargada nivel nacional, ZR)

*“(…) pero esto finalmente no ocurrió porque ellos no tuvieron la capacidad técnica de sacar esos RS, entonces esa plata se distribuyó en otras transferencias”* (Profesional nivel regional, ZR)

Incluso se afirma que el problema de la falta de recursos es secundario en comparación al déficit de profesionales en los municipios (“No es un problema la plata”), lo que provoca que, en el nivel central, se deban redistribuir los recursos a propósito de la incapacidad de generar proyectos de las municipalidades. Este

hecho muestra ser transversal en los municipios analizados y es expresivo de la profundidad de las dificultades de estos territorios: no sólo se enfrentan a mayores condiciones de pobreza y ruralidad, sino que tampoco cuentan con las capacidades técnicas para poder generar, desde la institucionalidad, proyectos que inyecten recursos a los territorios. En ese sentido, la falta de capacidades profesionales se vuelve una debilidad estructural de los municipios pobres que buscan promover procesos de convergencia. Las siguientes citas dan cuenta de esta dificultad:

*“Si Santiago es finalmente Chile, muchas veces. Algunos se están empezando a quedar ahora, pero escasean los buenos profesionales”* (Profesional nivel regional, ZR)

*“Los municipios que logran generar capacidad técnica, pero que están alejados y son más pobres y que tienen menos condiciones óptimas para vivir, la pierden, porque los profesionales buscan mejores expectativas de vida, no tanto remuneración”* (Profesional nivel regional, Gobierno Regional)

Nuevamente se expresa que el problema no es solamente económico, pues los profesionales mejor capacitados buscarían salir de los territorios más pobres y aislados incluso si los incentivos económicos se mejoran (“buscan mejores expectativas de vida, no tanto remuneración”). Se analiza esta debilidad desde la perspectiva de la excesiva centralización de Chile, dado que Santiago acumularía la oferta de profesionales competentes. Esta debilidad observada justifica que los programas analizados incorporen la contratación de profesionales para la implementación de los programas. En efecto, estas incorporaciones se asumen con el propósito de subsanar esta conocida falta de capacidades

*“Además entendiendo que los municipios no tenían capacidad profesional ni siquiera para postular proyectos, era súper ridículo llegar con un programa a implementar, que tiene como protagonista principal al municipio, sin un apoyo de capacidad técnica”* (Encargada nivel nacional, PPL)

Para impulsar procesos de articulación institucional se requiere, como condición necesaria, de municipios que sean capaces de formular proyectos y conseguir recursos. Sin las capacidades técnicas mínimas no es posible pensar en coordinaciones de mayor alcance como las que exige la articulación institucional. Esta debilidad permite pensar sobre las estrategias que el Estado debería diseñar para apuntar a sortear las dificultades acá mencionadas. De acuerdo a lo discutido, una pregunta consistiría en pensar cómo ubicar a buenos profesionales en municipios rurales y empobrecidos, considerando en que el incentivo salarial parece no ser suficiente para atraer profesionales a este tipo de territorios.

### **Intendente de la región: un actor que tuvo dos cabezas.**

Por su parte, el intendente de la región era un actor relevante en los procesos de articulación institucional ocurridos en la región, pues su rol concentraba diversas e importantes funciones. En el momento en que se realizó el trabajo de campo, la ley N°19.175 de Gobierno y Administración regional le atribuía al Intendente de la región la conducción de dos espacios de poder: por un lado, ser el “órgano ejecutivo del Gobierno Regional” (Ley N°19.175, Artículo 24, 1993), y, por otro, le correspondía

coordinar las Secretarías Ministeriales Regionales (Ley N°19.175, Artículo 61, 1993), ejerciendo como la autoridad de mayor confianza del presidente en la región.

*“En este minuto es más fácil, el Intendente con sus dos cabezas, como Intendente y ejecutivo del Gobierno regional, él lidera a los SEREMIS, tiene línea directa con los ministerios, y además tiene el recurso regional que es el GORE”* (Profesional nivel regional, SUBDERE)

*“Uno de las cosas más importantes también tiene que ver con que el rol que cumple el Intendente, su doble rol es super complicado, es muy complicado, yo tengo esperanza en que vamos a tener una autoridad que efectivamente va a poder velar por el desarrollo en la región y concentrarse en eso.”* (Encargada nivel nacional, ZR)

El Intendente era una autoridad que concentraba gran poder en el campo regional, pues contaba con comunicación hacia los SEREMIS (“línea directa con los ministerios”) y disponía del presupuesto del Gobierno Regional (“tiene el recurso regional que es el GORE”) Por este motivo, desde su rol, existía una gran posibilidad de ejercer influencia en el territorio regional, al liderar la coordinación de la oferta sectorial regional y disponer de los recursos para la inversión en la región. Sin embargo, esta concentración de poderes en el Intendente debe ser puesta en contexto, pues su nombramiento recaía en el Presidente de la República, por lo tanto, ese gran margen de acción que se describe estaba determinado políticamente desde Santiago hacia las regiones.

*Yo creo que influye mucho el rol y la figura del intendente, en qué tanto se puede, y qué tanto no se puede articular. Las figuras que son un poco más potente y que los SEREMI son parte de su equipo y se entienden como tal en un gabinete, funcionan bien de esa forma (...). Si el Intendente tiene una ascendencia con los SEREMIS, que en este caso es así, los SEREMI respetan como primera autoridad al Intendente, es fácil alinear esfuerzos”* (Funcionario nivel regional, SUBDERE)

La relación entre los SEREMIS y el Intendente parecía ser, en la práctica, de subordinación, es decir, el Intendente se comportaba como una jefatura política de las SEREMIAS dentro del Gabinete Regional, que coordinaba decisiones sobre el despliegue del poder ejecutivo en la región. Esto era visto con perspectiva crítica por parte de una funcionaria del nivel central, a saber: “tengo esperanza en que vamos a tener una autoridad que efectivamente va a poder velar por el desarrollo en la región y concentrarse en eso”. El sentido latente de la frase es que la autoridad regional, en ese momento, no lograba concentrarse en el desarrollo de la región, producto de que su función como “órgano ejecutivo del Gobierno Regional” quedaba disminuida frente a la demanda que implicaba la conducción del Gabinete regional. No obstante, las reformas a la Ley 19.175 se hicieron cargo de estas preocupaciones y, a través de la creación de la figura del Gobernador Regional y del Delegado Regional Presidencial, se desconcentraron las funciones que antes caían en el Intendente.

Ahora bien, la concentración de poderes existente en el momento del trabajo de campo, ubicaba al Intendente de la región en una posición favorable para impulsar procesos de articulación institucional que promovieran un desarrollo regional con cohesión territorial. Como coordinador de la oferta sectorial estatal tenía la capacidad, al menos, de tensar la organización sectorial en favor de un enfoque territorial, propiciando procesos de articulación institucional horizontal entre las SEREMIAS en que se fijaran objetivos de política pública compartidos. También le era posible fomentar procesos de articulación institucional vertical entre el Gobierno Regional y municipios, producto de su incidencia en la asignación del presupuesto del GORE. Sin embargo, más allá de potencialidades, no se observó que el Intendente, en la Región de la Araucanía estuviera propiciando procesos de articulación institucional, sino más bien fue mayoritario el discurso que señalaba una gran autonomía entre los diversos sectores, que actuaban en una lógica vertical descendente, coordinando la oferta pública desde el nivel central hacia el nivel regional y municipal.

#### **4.1.4 Articulación institucional y ciclos políticos: necesidad de un consenso.**

A modo de conclusión de este sub capítulo, se comparte una reflexión sobre los procesos de articulación institucional y su relación con los cambios de autoridades municipales y regionales producto de las elecciones correspondientes a cualquier sistema democrático. En particular, y como expresión institucional del modo en que históricamente se ha estructurado el conflicto social en la región, el Gobierno Regional de La Araucanía sufría una gran inestabilidad en la designación de los Intendentes y sus equipos. Considerando esta realidad, a continuación se analiza el modo en que los programas pueden verse afectados por los cambios de administración regional o municipal.

En el caso de los programas Gestión Territorial para Zonas Rezagadas y el Programa para Pequeñas Localidades, se ven expuestos a las consecuencias que pueden producirse por los cambios de administración regionales o municipales, respectivamente, producto de que, por su duración (8 y 4 años), es probable que enfrenten un cambio de autoridad política en los territorios en que se implementan, ya sea por elecciones de alcalde (cada 4 años) o por cambio de Gobernador Regional<sup>5</sup> (cada 4 años). No es la situación Acción Local, cuya intervención se prolonga por 9 meses, no alcanzando a verse afectado por una eventual elección municipal.

Para el Programa para Pequeñas Localidades el panorama era auspicioso, pues el municipio de Curacautín promovía una cultura institucional que apuntaba a fortalecer sus instrumentos de planificación. Ahora bien, un cambio de alcalde podría implicar la pérdida de esta virtud, lo que imprime incertidumbre al cómo se asumirá el Plan de Desarrollo de la Localidad tras las elecciones.

---

<sup>5</sup> Se menciona al Gobernador Regional y no al Intendente pues este trabajo se escribe en un tiempo posterior a la implementación de la elección democrática de los Gobernadores Regionales. No obstante, previo a la reforma de la Ley 19.157, también se apreciaba una alta variación de los Intendentes en la región, así que el argumento relativo a la fluctuación también aplica.

En el caso de Zonas Rezagadas, el programa se veía afectado principalmente por la alta rotación que los Intendentes tenían, especialmente en la Región de La Araucanía.

*“El promedio que dura un Intendente, antes de este gobierno, era un año un mes, entonces llegan los Intendentes, cambian su personal de confianza, y van cambiando para abajo también. Tenemos que estar constantemente capacitando a los gobiernos regionales porque el capital humano rota mucho”*  
(Encargada nivel nacional, ZR)

Aquí se manifiesta una de las dificultades que la Región de La Araucanía tiene como territorio, a saber, la falta de capacidades profesionales en los distintos niveles del aparato estatal, ya sea en el Gobierno Regional, o en los municipios. Para avanzar en articulación institucional en la región se requiere de una estabilidad que permita sostener colaboraciones entre servicios y entre niveles del Estado, a partir del consenso que asume la necesidad de superar el abordaje sectorial de los problemas regionales. Los vaivenes de la política institucional hacen aún más cuesta arriba avanzar en la dirección señalada.

*“Los municipios tampoco tienen una visión larga, entonces a ellos les interesan las cosas rápidas, que les den camiones, que les den una retro para hacer la cosa ahora porque el otro año van a ser las elecciones, pero no hay una mirada largo placista, donde tú veas el bien de la región y el bien de lo que puede avanzar la comuna independientemente de que no esté la actual administración, y que esto continúe en el tiempo”* (Profesional nivel regional, SUBDERE)

*“Tú sabís que se va a generar un impacto importante en territorios muchas veces que son azotados por condiciones de lejanía, de vulnerabilidad, de pobreza, etc., pero muchas veces no siguen porque no son de la misma línea”*  
(Encargado nivel regional, PPL)

En el nivel municipal se aprecia con aún más claridad las dificultades que traen los cambios electorales. Una buena política, que genere un impacto en los territorios, puede ser interrumpida porque el actor que la impulsa no sea capaz de seguir ganando elecciones. Asimismo, los estímulos están puestos a premiar acciones que repercutan en el corto plazo, producto de la necesidad electoral que favorece acciones efectistas, cuyos resultados sean percibidos de inmediato. Será necesario, en una región con las características de La Araucanía, que se instale socialmente el consenso de la necesidad de un desarrollo con cohesión territorial, de manera que los actores políticos transversalmente comprendan su pertinencia y sea posible desarrollar procesos de articulación institucional sin que los cambios propios de un régimen democrático sean motivo de obstáculo.

## **4.2 Análisis de los procesos de Articulación de actores**

En esta sección se realiza un análisis de los procesos de articulación de actores que ocurren a partir de la implementación del el Programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, el Programa para Pequeñas Localidades y el Programa Acción

Local. Con este propósito es que se abordaran los siguientes temas: en primer lugar, se problematizan las condiciones de pobreza de la región y cómo éstas plantean dificultades para la conformación de actores, para luego analizar el modo en que los programas abordan la relación con la población indígena de la región. Posteriormente se caracteriza la participación que propone cada programa, y, en general, se señala la situación de los actores locales en cuanto a su relación con la institucionalidad; finalmente, se explora la asociación de municipalidades como una figura institucional que puede promover la articulación de actores, y se ejemplifica con el caso de la Asociación Municipal Costa Araucanía, vinculada al programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas.

#### **4.2.1 Características de la pobreza en la región: extendida y aguda.**

Los entrevistados/as plantean un consenso sobre lo extendida que es la pobreza en la Región de La Araucanía, y plantean las consecuencias que este fenómeno trae en términos de la focalización de la oferta estatal.

*“Quizás no hay que utilizar muchos instrumentos duros, de datos duros, porque en la práctica prácticamente toda la región podría estar, en estas características, en rezago, toda la región presenta características de pobreza, toda la región presenta características de multidimensionalidad de la pobreza, etc. Entonces muchas veces uno podría tener el mapa de la región completa y tirar un dardo, y digo, ahí intervengo, porque efectivamente se requiere, va a ser pertinente igual”.* (Encargado nivel regional, AL)

*“Yo creo que es importante trabajar en conjunto, porque si tú quieres mejorar los índices de pobreza de la región, no podemos, por ejemplo, inyectar sólo recursos en una comuna, porque vai a ir al lado y vas a ver los índices de pobreza altos (...) si uno quiere que la región se potencie, necesariamente tiene que ser en conjunto”* (Profesional nivel regional, SUBDERE)

Es tan agudo el problema de la pobreza que un entrevistado plantea que para focalizar “podría tener el mapa de la región completa y tirar un dardo”, porque cualquier punto de la región podría ser considerado elegible según los criterios de selección que emplea el Estado. Se plantea, por esta gran presencia de la pobreza en las comunas de la región, que se vuelve necesario trabajar en conjunto, pues la focalización, en términos comunales, pierde sentido cuando la pobreza está diseminada en todo el territorio regional. En este sentido, lo que se demanda, por parte de la profesional de SUBDERE, son intervenciones que reúnan a un conjunto de comunas, de modo de intervenir desde una escala que tenga relación con la naturaleza de los problemas que aquejan al territorio.

Ahora bien, también se profundiza sobre el modo particular en que afecta la pobreza a los habitantes de territorios rurales.

*“La pobreza en esta región es mucho más dura, fuerte, en la ruralidad que en los sectores urbanos de la región”* (Encargado nivel regional, AL)

*“La persona que nació y vivió en Santiago, no entiende el grado de pobreza rural que tenemos nosotros porque ellos no ven eso. Una persona pobre en*

*Santiago es la que ven en la calle pidiendo, y mientras la gente le dé, esa persona tiene. Aquí hay gente que no tiene siquiera capacidad de llegar a una gran urbe para pedir porque está tratando de hacer plantaciones o huertos de autoconsumo para la sobrevivencia". (Profesional nivel regional, GORE La Araucanía)*

Se realiza la comparación de los territorios de la región, planteando una dicotomía entre la realidad rural y la urbana. Pese a que la Región de La Araucanía presenta altos niveles de pobreza en todos sus territorios, para los/as entrevistados/as la pobreza rural cuenta con características específicas, no medidas por los indicadores cuantitativos, que la hacen especialmente cruda. Por ejemplo, como efecto de la baja densidad poblacional y de los caminos en mal estado, los habitantes en situación de extrema pobreza no tienen la posibilidad de conectarse con las posibilidades que brindan las ciudades, y deben dedicarse autónomamente a labores que les aseguren la sobrevivencia. La crítica del profesional apunta a la poca sensibilidad de las perspectivas emanadas desde Santiago, que no comprenden la profundidad de la pobreza rural.

Las características descritas de la pobreza en la región, ampliamente extendida y especialmente aguda, producto de sus cualidades rurales, tienen efectos en los procesos de articulación de actores que son posibles de ser promovidos desde la institucionalidad pública. Según se expuso en el marco conceptual, para la construcción de coaliciones sociales transformadoras, se requiere una dinámica amplia e inclusiva de agentes interesados en la consecución de objetivos comunes, cuestión que se complejiza ante la crítica situación de pobreza en la región. Ésta crea condiciones que dificulta que los individuos puedan organizarse como actores colectivos, pues promueve que los habitantes del territorio se desenvuelvan como agentes individuales, cuyo interés principal sea la reproducción material de sus vidas, es decir, asegurar la subsistencia. En ese sentido, es paradójico que los territorios que más necesidad tienen de generar procesos de articulación de actores sean precisamente aquellos que tienen mayores dificultades para construirlos. Por eso, el Estado y su institucionalidad cumplen un rol fundamental, al dinamizar procesos que, de manera espontánea, difícilmente ocurran.

#### **4.2.2. Ausencia de pertinencia indígena de los programas**

En la presente subsección se analiza cómo los programas incorporan (o no) en su diseño, o en su implementación, un enfoque orientado a abordar la realidad de los pueblos indígenas. Cabe recordar que un 34,3% de los/as habitantes de la región se considera perteneciente a un pueblo indígena, siendo un 99,7% de esta población perteneciente al pueblo mapuche (321.328 personas y 314.174 personas, respectivamente, según el CENSO 2017)

Los resultados obtenidos son categóricos respecto a los tres programas estudiados. Ninguno de ellos es sensible a incorporar lineamientos que aborden la especificidad indígena regional en alguna etapa de su diseño. Los/as entrevistados/as explican esta carencia:

*"No está involucrado el tema cultural mapuche, finalmente las comunas donde nosotros estamos interviniendo son comunidades del territorio*

*Lafkenche, entonces todo ese componente cultural no lo tiene. Se menciona, de alguna forma, pero cuando se focalizan los recursos no hay participación, por ejemplo, de la CONADI, de ninguna forma” (Profesional nivel regional, ZR)*

*“Y el tema indígena tampoco porque no apareció como un tema a priorizar por el municipio, porque generalmente en el Curacautín urbano no se levantó como que fuera especialmente relevante, a lo mejor claramente en los alrededores sí” (Encargada nivel nacional, PPL)*

*“No, pertenencia cultural, nada. Pero eso no significó problemas, porque como te dije, la gente asocia algo con recursos, cambia al tiro la forma de operar de la gente, porque lo ven como ayuda” (Encargado nivel municipal, AL)*

Si bien los programas focalizan territorialmente, su sensibilidad a las diferencias territoriales es baja, en consideración a la realidad del territorio sobre el cual intervienen, conformado por un alto porcentaje de población indígena. Es decir, el enfoque territorial que asumen los programas estudiados está determinado por la focalización territorial hacia comunas con altos indicadores de pobreza o vulnerabilidad, pero sin considerar otras características de los territorios, como su componente indígena. Se puede decir, en ese sentido, que existe una perspectiva exclusivamente economicista en la perspectiva territorial asumida por los programas.

*“La otra es no considerarlos y verlos a todos como un todo y con esa mirada, como estaba entregado el plan así, en eso nos hemos basado un poco. Porque finalmente si tienes a un mapuche y a un no mapuche, que son vecinos, y los separa un riachuelo y tienen las mismas condiciones de terreno, el mapuche por beneficiarlo, entre comillas, por su condición, estás discriminando al que está al lado” (Profesional nivel regional, Gobierno Regional)*

Esta visión es afirmada por un profesional del nivel regional, quién plantea que el problema a enfrentar es la pobreza de la región y, en esta perspectiva, que los afectados sean pertenecientes al pueblo mapuche, o no, no es relevante de considerar. Sin embargo, este tema abre un disenso en la conversación, pues otra profesional, también del nivel regional, no está de acuerdo con que la falta de pertinencia indígena sea inocua.

*“Yo que sí afecta cuando no hay pertinencia de los pueblos originarios. Afecta porque las comunidades no se sienten parte de esto. No hay nada que le incomode más a una comunidad que tú llegues allá sin haberlos hecho parte de esto” (Profesional nivel regional, SUBDERE)*

La mirada aquí planteada es que son los procesos de participación los que pueden revertir la falta de pertinencia indígena de los programas. Incluso con sus déficits en sus diseños, los programas, a través de sus mecanismos de participación, pueden hacer parte a las comunidades indígenas con las que se vinculan, como es el caso

de lo sucedido con el programa Acción Local, que logra incorporar a comunidades mapuche y sus preferencias en la decisión del proyecto que se financiará. Es decir, las falencias en lo que concierne a la consideración de los pueblos indígenas son susceptibles de ser subsanadas durante la implementación, haciendo parte a las comunidades indígenas del proceso.

En síntesis, el enfoque territorial propuesto por los programas es expresivo de un diseño de arriba hacia abajo, en donde los territorios son seleccionados en virtud de sus características económicas, desde el nivel central hacia las regiones y comunas. En ese sentido, otras especificidades del territorio, como las étnicas o las medioambientales, son recogidas posteriormente, en la etapa de implementación, y, en particular, en los casos estudiados, gracias a los mecanismos de participación se pudo hacer parte a las comunidades indígenas y sus intereses. Lo observado en los casos estudiados señala un espacio de mejora en el proceso de diseño de los programas, que, al ser construidos centralizadamente, no incorporan tempranamente elementos que son determinantes para las regiones, como, en este caso, la consideración de los pueblos indígenas. Esta incorporación previa de factores territoriales relevantes puede agilizar la comprensión de la población beneficiaria y fortalecer el proceso de articulación de actores necesario para promover un desarrollo con cohesión territorial.

#### **4.2.3. Procesos de participación institucional en los programas estudiados.**

En esta subsección se analizan los procesos de participación que proponen el programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, el Programa para Pequeñas Localidades y el programa Acción Local, en la Región de La Araucanía. Con ese propósito se estudia el sentido de la participación que existe en la oferta de los tres programas, junto con las debilidades y fortalezas observadas sus procesos. También se analiza el marco en que los programas eran capaces de establecer relaciones con la ciudadanía. Se finaliza la subsección reflexionando sobre las dificultades que, para los programas estudiados, suscitaba la vinculación con el actor empresarial.

#### **Participación: ¿Necesaria para qué?**

Los tres programas estudiados, además de asumir un enfoque territorial, incorporaron como componente procesos participativos que les permiten vincularse con la ciudadanía según el nivel en que se desarrollaban.

*“Efectivamente la participación es súper importante, y súper necesaria. ¿Y es necesaria para qué? Para que sea esto lo que le llegue a la gente, porque es esto lo que te está pidiendo, y no le llegue esto otro, porque no están pidiendo eso, están pidiendo esto”* (Encargado nivel municipal, ZR)

*“Como el diagnóstico se hace en conjunto con la comunidad, y en conjunto con el municipio, las carteras tienden a ser más o menos certeras”* (Encargado nivel regional, PPL)

*“La idea es que de ahí se levanten iniciativas de la propia gente, se trabaja con la gente respetando su nivel organizativo, y también escuchando sus demandas”* (Alcalde Puerto Saavedra, AL)

Transversalmente la participación es evaluada como un elemento relevante en el desarrollo de los programas, y se valora la posibilidad de sumar las opiniones de la ciudadanía al diseño e implementación de proyectos. Es interesante que, para los/as profesionales entrevistados/as, la participación les permite a los servicios conocer efectivamente las demandas de la ciudadanía, siendo una forma de identificar necesidades que, al menos, complementa los análisis de fuentes secundarias, como bases de datos y estudios.

La participación, entonces, es el medio por excelencia a partir de cual es posible construir instrumentos y carteras de proyectos que respondan a las realidades que experimentan los actores en los territorios. En ese sentido, en las visiones analizadas predomina una mirada instrumental de la participación, pues es empleada fundamentalmente para focalizar de manera efectiva su intervención, antes que desde una perspectiva que asuma de forma prioritaria una construcción de sujetos colectivos que promueva procesos de articulación de actores.

### **Incidencia en cartera de proyectos y continuidad de las instancias de participación tras la construcción del Plan de Desarrollo: variables para comprender la participación institucional**

El componente participativo que forma parte de los programas, será descompuesto en dos variables, en una apuesta por objetivar y descomponer los procesos de participación institucional. Las variables empleadas son la incidencia de los beneficiarios/as en la cartera de proyectos y la continuidad de las instancias de participación tras la construcción de los Planes de Desarrollo.

En cuanto a la variable asociada a la continuidad de las instancias de participación, tiene un comportamiento similar en los tres programas:

*“No sabemos todavía porque no ha terminado el programa. Pero lo más probable es el Grupo Motor se diluya, creo yo, no creo que se sigan juntando”.*  
(Encargado nivel municipal, AL)

*“Acá se levantaron en el primer año las mesas temáticas, que iban según cada eje: turismo, productivo y pesca. En cada una de las comunas se levantaron mesas, y esas mesas eligieron representantes para poder trabajar”*  
(Encargada nivel regional, ZR)

*“—¿Y la mesa territorial, entonces, no funcionó muy bien?”*

*—No, en el caso de Curacautín no, y yo creo que esa es una de las grandes debilidades que tiene”.* (Encargada nivel nacional, PPL)

Es transversal la falta de continuidad que poseen las instancias participativas levantadas para la construcción de los Planes de Desarrollo y sus carteras de proyectos, no contemplándose otorgar continuidad a las instancias de participación creadas. En el Programa para Pequeñas Localidades la mesa de actores locales no fue constituida, por lo tanto, no hubo espacio al cual darle continuidad; en Zonas Rezagadas se promovieron mesas temáticas y territoriales, que luego del primer año serían desactivadas, producto de haber cumplido su propósito central: construir

el Plan de Desarrollo Territorial; y en Acción Local el profesional del programa se muestra escéptico sobre la continuidad del Grupo Motor después de la finalización del programa. En ese sentido, la observación de los programas profundiza un diagnóstico que caracteriza instrumentalmente a la participación empleada, pues se orienta principalmente a levantar información de los/as beneficiarios. La consecuencia de este tipo de participación es que los espacios de organización generados se disuelven una vez construidos los Planes, pues no se considera como objetivo fortalecer a los actores locales para que puedan consolidarse y generar procesos de articulación de actores.

Sobre la incidencia en la cartera de proyectos, los programas despliegan una participación diversa:

*“Entonces en la construcción del plan efectivamente hubo harta participación, y hubo mucha expectativa de la gente, porque se involucraron muchos recursos y hubo hartas reuniones. Se hicieron 8 mesas temáticas, agroproductiva, turismo y pesca, participaron 355 personas en la construcción del plan, programas, asesorías de INDAP, municipio, comité de agricultores, cámara de turismo, sindicato de pescadores, servicios públicos”* (Encargada nivel regional, ZR)

*A mí me pareció muy bien porque de alguna manera, como va a trabajar en el territorio, la idea es que de ahí se levanten iniciativas de la propia gente, se trabaja con la gente respetando su nivel organizativo, y también escuchando sus demandas* (Alcalde Puerto Saavedra, AL).

Para el Programa para Pequeñas Localidades no hay incidencia posible, en tanto no se articula la mesa de actores locales. En el caso de Zonas Rezagadas se afirma que la incidencia es media: si bien el proceso ascendente conformado por mesas temáticas comunales, luego por una mesa territorial que representaba a todo el territorio Costa Araucanía y luego por una mesa técnica, es evaluado positivamente por parte de la profesional del nivel regional, la participación se reduce al momento de la creación del Plan de Desarrollo Territorial y su cartera de proyectos, no prolongándose hacia los años restantes del programa. Para Acción Local el proceso de participación brinda una incidencia alta, pues el Grupo Motor determina los dos criterios que permiten establecer el proyecto financiado: la urgencia y la relevancia para la comunidad, contando con amplio margen para determinar la iniciativa final.

En síntesis, desde la perspectiva de la participación institucional, el Programa para Pequeñas Localidades, el programa Gestión Integral para Zonas Rezagadas, y el Programa Acción Local cuentan con un comportamiento similar en relación a la variable que examina la continuidad de las instancias de participación tras la construcción de los Planes de Desarrollo, lo que significa que la promoción de una actoría social no se configuró como un objetivo de los programas, y la participación ocurrió en función de la obtención de información clave para los diagnósticos o para el desarrollo de la cartera de proyectos. En cuanto a la variable que observa la incidencia de los/as beneficiarios/as sobre la cartera de proyectos, se aprecia un panorama diverso: la implementación de Acción Local cuenta con una incidencia

alta, la de Zonas Rezagadas una media, y la de Pequeñas Localidades nula. Ahora bien, pese a las diferencias que exhiben los programas de acuerdo a las variables analizadas, lo primordial es que la articulación de actores promovida a través de los procesos de participación contribuye escasamente a la construcción de coaliciones sociales transformadoras, producto de concebir la participación como un modo de producir información certera del territorio, pero que desestima la construcción de actores territoriales como parte de sus objetivos.

### **Crisis de representatividad**

El trabajo de campo se realizó en diciembre del 2019, y tuvo como contexto las masivas protestas que se extendieron por todo Chile tras el 18 de octubre. Este motivo explica que, durante las entrevistas, hubiera reflexiones sobre cómo la crisis política afectaba a los programas estudiados.

*“A nuestro nivel podemos reconocer la definición operacional de la crisis de representatividad, e inclusive podemos caer en el error de situarla solamente en los estratos de poder, en los estratos políticos, donde se toman las decisiones, pero no vemos más abajo. Y yo me atrevería a decir que sí la crisis está más abajo, es cosa de cuantificar la participación”* (Encargado nivel regional, AL)

*“Es que yo creo que la información sigue quedando arriba, no fluye. En este caso queda en la directiva, en este caso, en la directiva del grupo motor”* (Encargado nivel municipal, AL)

En este caso, los profesionales del programa Acción Local identifican que la crisis excede la política institucional y está también enquistada en los actores del territorio. El encargado regional de FOSIS, coordinador de la oferta del servicio en la Región de La Araucanía, reflexiona desde su experiencia y señala que la participación que el Estado ofrece a las organizaciones e individuos está en crisis, producto de los bajos niveles de asistencia que se registra en los territorios. El Acción Local en Puerto Saavedra es un ejemplo de esta crisis identificada, pues la información que se socializa en el Grupo Motor no es compartida con por los representantes, y, por lo tanto, se conserva solo entre los participantes.

Los ejemplos anteriores son muestra de las dificultades que existen en la región para la conformación de actores sociales, y, por consecuencia, para la construcción de coaliciones sociales transformadoras. Se diagnostican bajos niveles de participación de los individuos en los espacios que se aperturan desde la institucionalidad (“es cosa de cuantificar la participación”), y esta participación estaría siendo encarnada por dirigentes sociales que no logran “bajar” la información de los programas hacia el resto de los habitantes. En ese sentido, se registra una crisis que no solo tiene alcance institucional, sino que también ha permeado a los espacios sociales, que estarían atravesados por dificultades para construir organizaciones amplias e inclusivas, característica que es un requisito para el despliegue de procesos de articulación de actores.

### **Dificultades en relación con actor empresarial**

Según los relatos de los/as entrevistados/as, la relación entre el empresariado, en tanto actor, y los programas estudiados, no fue un elemento relevante en su implementación. Al contrario, se apreciaban dificultades para incluir a los empresarios, especialmente a los de mayor tamaño, como colaboradores en los procesos de participación que se despliegan desde el Estado.

*“Bueno, aquí es solamente microempresarios locales no más, que son casi todos microempresarios, no hay ni pequeños empresarios porque la inversión mayor no hay, están destinadas generalmente al área turismo y al comercio, que es lo único que hay”* (Alcalde Puerto Saavedra)

*“Privados acá en la región es difícil, porque es una región que tú sabes que está inmersa en las regiones más pobres del país, donde existe poca institucionalidad privada que estén dispuestas a colaborar, es súper difícil involucrar el tema privado”.* (Encargada nivel regional, ZR)

*“Es recomplejo poder desarrollar un proceso de intervención o de vinculación con los distintos actores cuando en la práctica, en la escena, no hay actores, y el único actor sigue siendo el actor empobrecido y agrupado en organizaciones de pobres: comunidades indígenas, comité de pequeños agricultores”* (Encargado nivel regional, AL)

*“Me he dado cuenta que la presencia de actores privados que se puedan involucrar en programas públicos es baja, tiende a ser baja”* (Encargado nivel regional, PPL)

De acuerdo a lo señalado, se producen dos fenómenos con respecto a la relación con el empresariado:

Primero, en comunas altamente empobrecidas, como Puerto Saavedra, no existe un desarrollo económico pujante que permita el surgimiento de un diverso sector empresarial con el que vincularse, sino que más bien la tónica es la presencia de microempresarios en los ámbitos del turismo y del comercio (“aquí es solamente microempresarios locales no más”, “el único actor sigue siendo el actor empobrecido y agrupado en organizaciones de pobres”). Esto complejiza una articulación entre el sector público y el privado, pues la debilidad de este tipo de empresariado, según muestra la experiencia, no logra generar procesos de colaboración con el Estado, así como desde el Estado tampoco se tienden puentes hacia ellos (“es súper difícil involucrar el tema privado”).

En segundo lugar, en aquellos territorios que existen grandes empresarios, como las forestales, tampoco existiría una cultura que les permitiera converger, siendo la colaboración público-privada un objetivo de alta dificultad (“existe poca institucionalidad privada que esté dispuesta a colaborar”, “la presencia de actores privados que se puedan involucrar en programas públicos es baja”). Siendo estas las condiciones que estructuran la relación entre la institucionalidad pública y los actores privados, se configura un escenario complejo para el establecimiento de alianzas que puedan subsanar la situación de pobreza que afecta al territorio.

En este sentido, la creación de coaliciones territoriales transformadoras en los territorios estudiados se vuelve un objetivo complejo, pues históricamente, en el territorio analizado, los objetivos e intereses de actores públicos y privados no han convergido, y no se observa un proceso en desarrollo, desde los programas estudiados, que dé signos de un cambio en esta materia. Para lograr un desarrollo con cohesión territorial se vuelve necesario revertir esta característica estructural del territorio, y generar un proceso de articulación de actores entre la institucionalidad estatal, empresariado (micro, pequeño, mediano y grande) y las organizaciones sociales, que se oriente hacia la construcción de nuevas alianzas en el territorio. Es importante que estas alianzas logren contar con el poder para promover desarrollo económico y lograr equidad en la región, al mismo tiempo que sean capaces de difundir un discurso sobre el territorio que sea considerado legítimo por el resto de los actores. Del mismo modo, el proceso de articulación de actores requiere que el fortalecimiento de los actores sociales del territorio sea un componente de la política pública y de los programas que se implementan en la región, y no solamente una forma a partir de la cual levantar información de las preferencias de los actores del territorio.

#### **4.2.4 Asociación de municipalidades: un instrumento empleado en la Región de la Araucanía.**

En la presente subsección se profundiza sobre las Asociaciones de Municipalidades, de acuerdo a las percepciones que los/as entrevistados/as poseen de ellas. Para ello se analizan las posibilidades que brinda el tipo de relación que promueven, considerando cuáles podrían ser los alcances políticos y sociales de este tipo de vínculo entre municipalidades. Luego se examina un caso concreto de Asociación de Municipalidades, a saber, la Asociación de Municipalidades Costa Araucanía, que es el principal actor social del programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas en la Región de la Araucanía. Se describen sus principales repertorios de acción y el modo empleado para conseguir los objetivos que se proponen.

#### **Asociación de municipalidades en la Región de la Araucanía.**

Si bien ya se destacó la gran importancia que poseen los municipios en el despliegue de la oferta pública, los/as entrevistados/as también consideran a las asociaciones de municipalidades como un instrumento de acción importante dentro de la región.

*“¿Tienes instrumentos de planificación territorial que podrías utilizar y articular mejor tu bajada al territorio? Sí, que son las asociaciones territoriales, si las asociaciones de municipios son un potente instrumento, para conversar, para mirar tu territorio...” (Profesional nivel municipal 1, PPL)*

*“También nosotros tenemos que ver de qué manera nosotros vamos a desarrollar, ¿qué?, ¿la comuna? No, el territorio. Y para eso ¿qué necesitamos? Asociarnos con nuestros vecinos, y en la asociatividad con nuestros vecinos, nosotros creamos un GeoParque, creamos una asociación de municipios de montaña, y ahí tú ves a 6-7 municipios que hoy estamos asociados”. (Alcalde de Curacautín)*

Se plantea que las asociaciones de municipalidades permiten una organización de las comunas desde una perspectiva territorial, pues posibilitan enfrentar los problemas comunes que padecen de manera asociada. Al mismo tiempo, las asociaciones promueven la conformación de un sujeto a escala intrarregional, que puede velar por el desarrollo de las comunas que lo componen, que, tal como se revisó, se ven transversalmente afectadas por altos niveles de pobreza y aislamiento.

*“Las condiciones climáticas te obligan a tener buena relación con los vecinos, porque si viene una nevazón te pueden ayudar con las máquinas, si te quedaste corto con tus máquinas (...) Yo siento que hay que vivir el asociativismo, más que crear una figura porque me van a bajar recursos de algún lado”.* (Profesional nivel municipal 1, PPL)

*“Porque si nosotros vamos a vender la Región de la Araucanía como una zona turística, para que venga gente del extranjero, y potenciemos el crecimiento de la región, tiene que ser con un circuito, no podemos solamente potenciar la región en Pucón o en Curacautín porque hay montañas o hay termas, y dejamos de lado Ercilla, dejamos de lado a todos estos sectores que están por acá y que van a seguir empobreciéndose”* (Profesional nivel regional, SUBDERE)

Las condiciones geográficas del territorio en la Región de La Araucanía incentivan la buena relación y la asociatividad entre comunas cercanas. Por ejemplo, ante una nevazón una comuna puede asistir con sus máquinas a otra, lo que resulta crucial en una región con gran cantidad de caminos. Por otro lado, desde el punto de vista de las potencialidades de la región, también las asociaciones de municipalidades pueden ser un instrumento útil, pues pueden servir para potenciar el turismo o el desarrollo económico, potenciando a aquellas que se encuentran rezagados en su oferta, pero que cuentan con potencial.

Las asociaciones de municipalidades son un instrumento que brinda la posibilidad de comprender al territorio en una escala supracomunal, y dotarlo de objetivos que se orienten a un desarrollo territorial. Complementariamente, la asociación parece ser, en la Región de La Araucanía, la escala propicia para la emergencia de un sujeto colectivo, dotado de recursos y capital político, que pueda cambiar la trayectoria de pobreza y exclusión de las comunas que lo conforman. Esto considerando que la municipalidad, como unidad, no es capaz de enfrentar la dimensión de los problemas que enfrenta, y que el actor privado no tiene fuerza o no está comprometido con el territorio. En cuanto al análisis de la articulación de actores, las asociaciones municipales juegan un rol central producto del análisis de actores en los programas estudiados. No habrá forma de que emerja una coalición social transformadora sin alianzas como las que proponen las asociaciones de municipalidades, pues ninguno de los actores involucrados, por sí mismo, tiene la capacidad de liderar un proceso de transformación económica y social para el territorio.

### **AMCA: Un caso de asociación de municipalidades.**

La Asociación de Municipios Costa Araucanía (AMCA), compuesta por Nueva Imperial, Carahue, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén, nace el año 2016 y tiene como uno de sus primeros logros la adjudicación del programa Gestión territorial para zonas rezagadas.

*“Lo primero que hicimos el año 2016, invertimos en una maquinaria chancadora que nos sirve a todos, digamos, en la costa, porque caminos es la primera prioridad de necesidades que tiene este territorio” (Alcalde, Puerto Saavedra)*

*“Entonces el primer año, el lobby político que hicieron los alcaldes fue, para que los CORE aprobaran el plan, pedir que los proyectos de maquinaria se les aprobaran, que estaban dentro de la cartera. Entonces el año 1 de la plata de rezago pasó 100% a maquinaria para los municipios (...) Esto fue condicionante, como una negociación, para aprobar el plan pidieron estos recursos, para la compra de maquinarias” (Encargada nivel regional, ZR)*

*“La ERD define a los territorios, define Costa Araucanía sin Imperial, Imperial quedaría fuera, pero cuando se crea la zona de rezago se tuvo que sí o sí involucrar a Imperial porque era parte del AMCA, entonces ellos lo incluyeron, pero sí tú ves todos tienen como algo en común que es el mar, e Imperial no tiene mar” (Encargada nivel regional, ZR)*

La AMCA es un actor con poder dentro del territorio. Esto se demuestra analizando algunos hitos de su despliegue. En primer lugar, logran atraer inversión pública al territorio, específicamente el programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, dentro del cual fueron un territorio piloto, seleccionado por el GORE entre las 32 comunas de la región. En segundo lugar, consiguieron que Imperial, una comuna excluida del territorio Costa Araucanía definido por la Estrategia Regional de Desarrollo, fuera incluida como parte de la zona rezagada que considera SUBDERE para el desarrollo del programa, es decir, tensionaron el instrumento regional más relevante y obligaron a la institucionalidad regional a respetar la organización surgida desde las comunas. En tercer lugar, una vez instalado el programa, tienen la capacidad de seleccionar qué proyectos de la cartera se van a financiar en el primer año, eligiendo maquinaria para cada comuna. Esta presión es de tipo político, desde los CORE al equipo del programa, impidiendo la aprobación del presupuesto de primer año si es que éste no se destinaba como ellos indicaban. Este tipo de fricciones es identificada por la encargada regional del programa Zonas Rezagadas:

*“Sí, se llama AMCA. Ellos funcionan muy independientemente porque finalmente como que ellos gestionaron el plan, pero lo que nos ha pasado en el transcurso del tiempo es como que ellos quieren imponer su posición en qué ocupar los recursos, como que quieren pasar a llevar el tema de la participación ciudadana en las decisiones técnicas, entonces por ahí como que se han restado un poco de trabajar 100% vinculados con el equipo de rezago en el tema del plan, sino que corren como por un carril diferente”*

El poder de la AMCA tensionaría al equipo técnico del programa, pues la asociación busca afectar el modo en cómo se gastan los recursos del programa, incluso, según la funcionaria, desestimando los procesos de participación ciudadana. Más allá de las valoraciones sobre esta estrategia, es claro que la AMCA es un actor relevante en el territorio, y que cuenta con poder para instalar su agenda y cumplir objetivos propios.

*“Nosotros en la Asociación Costa, generalmente cada asociación levanta sus necesidades, sus problemas, sus proyectos, y en el cual los consensuamos, y hacemos la demanda territorial hacia el gobierno regional o central, que es lo que hicimos con la zona de rezago” (Alcalde, Puerto Saavedra)*

El Alcalde de Puerto Saavedra, representante de la AMCA, resume los objetivos de la asociación: levantar sus problemas y proyectos, para luego realizar la demanda territorial hacia el gobierno regional o central. Es decir, existe una autocomprensión de las características políticas de la asociación, y comprende que las demandas deben ir orientadas hacia los actores estatales, ya sea hacia el Gobierno Regional o el nivel central. En el relato de los/as entrevistados/as no aparece el actor económico como uno con quién establecer alianzas en el territorio, lo que es coherente con la debilidad relativa de este actor en el territorio, de la que se habló anteriormente.

El estudio de las Asociaciones de Municipalidades, a través de las entrevistas de los funcionarios/as de los programas involucrados, permite afirmar que es un instrumento que, en la práctica, les ha permitido a los territorios innovar en la forma de enfrentar algunos de los problemas que les aquejan, desarrollando una dinámica colaborativa que los fortalece y les brinda un mayor margen de respuesta ante problemas de territorios rurales y aislados (por ejemplo, compartir maquinaria en episodios de temporales). Así mismo, les entrega a los municipios asociados una mayor capacidad negociadora frente al gobierno regional e incluso ante el nivel central, tal como queda establecido en el caso de la AMCA y la consecución del programa Gestión Territorial para Zonas Rezagadas. Es decir, es un instrumento que tiene una dimensión práctica, orientada a la solución de problemas del territorio, y otra política, que les permite a las municipalidades que las conforman apalancar recursos e incidir en el desarrollo de sus territorios. Estos factores hacen deseable, desde la perspectiva del desarrollo con cohesión territorial, que este tipo de articulación de actores se promueva. Los municipios, por sí mismos, carecen de la posibilidad de incidir en la trayectoria de desarrollo de los territorios que administran, en cambio, la asociación de municipalidades cuenta con un mayor potencial para conformar una coalición social transformadora e incidir en un desarrollo económico con equidad para los territorios que las conforman.

## **V. Conclusiones**

Las tres intervenciones que conforman este estudio de caso, a saber, la implementación del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas en el territorio Costa Araucanía, la implementación del Programa para Pequeñas Localidades en la comuna de Curacautín, y la implementación del Programa Acción

Local, en la comuna de Puerto Saavedra, fueron analizadas de acuerdo a su contribución a un desarrollo con cohesión territorial en la Región de La Araucanía.

Con este propósito, el concepto central, desarrollo con cohesión territorial, fue operacionalizado en dos dimensiones: los procesos de articulación institucional y los procesos de articulación de actores que llevaba a cabo cada programa. A partir del análisis según estas dimensiones, es posible concluir que en los programas estudiados existen experiencias favorables de articulación institucional, protagonizadas por el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas en el territorio Costa Araucanía y por el Programa para Pequeñas Localidades en la comuna de Curacautín. En cambio, de forma transversal, los procesos de articulación de actores son débiles, principalmente pues los programas no se orientan a la construcción de actores territoriales colectivos. Es decir, los programas estudiados han contribuido a un desarrollo con cohesión territorial en la región principalmente producto de sus estrategias de articulación institucional, teniendo sus procesos de articulación de actores un carácter incipiente y poco formalizado.

Dos tipos de articulación institucional observados en la región.

En términos de los procesos de articulación institucional, se construyó una clasificación que distingue entre dos formas de llevarlos a cabo: Tipo 1: a través de programas de mediana duración, caracterizados por desarrollar procesos de coordinación multisectorial, y en que el Plan de Desarrollo ocupaba un rol estructurante en la implementación del programa; Tipo 2: con programas de corta duración, que no desarrollan procesos de coordinación multisectorial, y en los que el Plan de Desarrollo no jugaba un rol estructurante. El primer tipo de articulación institucional fue implementado por el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas y por el Programa para Pequeñas Localidades, y el segundo tipo de articulación institucional se encuentra el programa Acción Local.

**Tabla: Variables para determinar tipo de articulación institucional**

	<b>Duración</b>	<b>Coordinación Multisectorial</b>	<b>Rol del Plan de Desarrollo</b>	<b>Tipo de articulación institucional</b>
<b>Gestión Territorial para Zonas Rezagadas en territorio Costa Araucanía</b>	8 años (Mediano plazo)	Sí	Estructurante	Tipo 1
<b>Programa para Pequeñas Localidades en Curacautín</b>	4 años (Mediano plazo)	Sí	Estructurante	Tipo 1
<b>Acción Local en Puerto Saavedra</b>	9 meses (Corto plazo)	No	Secundario	Tipo 2

La coordinación multisectorial que se desarrolla en el primer tipo de articulación institucional, permite desestructurar la lógica sectorial mediante la cual interviene tradicionalmente el Estado, en favor de un enfoque territorial, que comprende los problemas del territorio de forma integrada y multicausal. En los casos estudiados, la multisectorialidad fue posible gracias al establecimiento de Planes de Desarrollo y sus carteras de inversión/iniciativas, que se convertían en una herramienta para apalancar recursos de otros sectores, permitiendo llevar más inversión a los territorios intervenidos, así como también brindando respuestas a problemas que los programas, con su propio presupuesto, no eran capaces de resolver. Por otro lado, su duración (4 y 8 años) permite dar continuidad a los Planes y otorga tiempo para desarrollar iniciativas de inversión que puedan ser financiadas por otros sectores o por el Gobierno Regional. Por estas razones se afirma que el primer tipo de articulación institucional, es decir, la que desarrollan el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas y el Programa para Pequeñas Localidades, es más eficaz para propiciar un desarrollo con cohesión territorial que la segunda forma de articulación institucional estudiada.

Con respecto al segundo tipo de articulación institucional, si bien cuenta con un enfoque territorial, no se inscribe en una estrategia de desarrollo territorial, por orientarse a realizar solo una iniciativa, no proponer multisectorialidad y extenderse por menos de un año. Si bien el programa Acción Local desarrolla una cartera de iniciativas que el Grupo Motor debiera llevar adelante, de acuerdo a las entrevistas de los profesionales del programa se pudo constatar que es improbable que esta instancia asociativa trascienda la implementación del programa, por lo que la multisectorialidad solo es formal, siendo poco factible en la realidad. En ese sentido, un programa que implementa este tipo de articulación institucional, por sí mismo, contribuye escasamente a un desarrollo con cohesión territorial.

En cuanto a la coordinación multisectorial, la investigación muestra que existen condicionantes técnicas que determinan la efectividad de su despliegue. La obtención de la Recomendación Favorable (el "RS") por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia para los proyectos incorporados en las carteras, favorece la obtención de recursos del GORE y de otros ministerios. No obstante, los/as entrevistados/as manifiestan las altas dificultades con las que cuentan los municipios para incorporar y retener a profesionales capacitados para llevar a cabo esta tarea, siendo la falta de capacidades técnicas un problema transversal en los territorios investigados. La situación es de tal profundidad que una entrevistada manifestaba que el GORE solía quedarse con presupuesto sin ejecutar, producto de esta insuficiencia técnica de los municipios. Es decir, pese a que la coordinación multisectorial pueda ser asumida como un objetivo de los programas o de los municipios, se observan dificultades estructurales para llevarla a cabo, producto de la falta de capacidades técnicas.

#### Articulación de actores y participación institucional en la región: escasa contribución a un desarrollo con cohesión territorial.

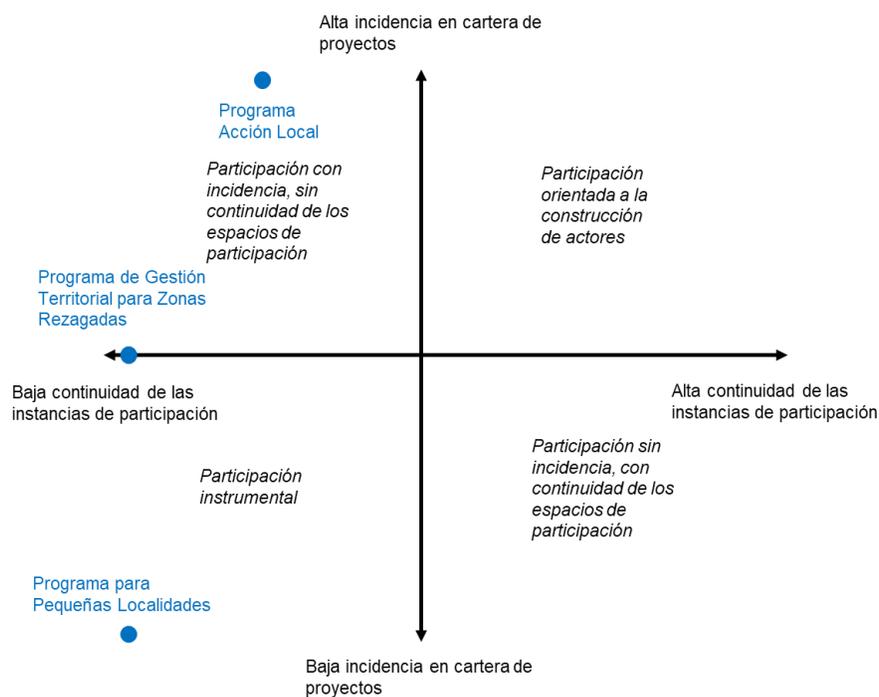
Para este estudio de caso, la articulación de actores se aborda principalmente desde los procesos de participación institucional que ofrecieron los programas

estudiados, sin perjuicio de que, en el territorio, es posible analizar formas de articulación de actores que exceden los espacios de participación institucional, como las que pueden ocurrir a partir de la cooperación entre Estado, empresariado y organizaciones sociales.

Si el horizonte de los procesos de articulación de actores, en el marco de procesos de desarrollo con cohesión territorial, es la construcción de coaliciones territoriales transformadoras (Rimisp, 2017), y éstas se comprenden como tipos ideales (I. Fernández et al., 2014), es posible indicar que es deseable que las variables en que se operacionaliza el concepto “Articulación de actores” se comporten de un modo favorable a este fin. Se considerará que la participación institucional posee dos variables: la incidencia de los/as beneficiarios/as en la cartera de proyectos y la continuidad de las instancias de participación una vez construida la cartera de proyectos. En ese sentido, una alta incidencia en la cartera de proyectos y una alta continuidad de las instancias de participación una vez construida la cartera de proyectos, es el par ordenado que mejor contribuye a los procesos de articulación de actores, y, por lo tanto, al desarrollo de coaliciones territoriales transformadoras.

Sin embargo, la investigación demuestra que los procesos de articulación de actores de los programas estudiados no se despliegan en favor de la construcción de coaliciones territoriales transformadoras. En el siguiente diagrama se observa cómo se comporta cada programa de acuerdo a las variables que operacionalizan la dimensión participación institucional.

**Diagrama 1: Tipos de participación institucional según variables “Incidencia en cartera de proyectos” y “Continuidad de los espacios de participación tras la elaboración de la cartera de proyectos”.**



El primer hallazgo a destacar es las dificultades transversales que poseen los programas para construir un actor territorial colectivo, criterio señalado como uno de los cinco elementos que forman parte de la propuesta de un Enfoque Territorial de Desarrollo Rural (J. Fernández et al., 2019). Si se observa el diagrama, los tres programas se ubican a la izquierda del eje Y, lo que indica que la continuidad de las instancias de participación es baja. Esto se explica, según lo señalado en el análisis, porque la participación ofrecida no tuvo como objetivo promover la construcción de un actor territorial colectivo, sino que se recurrió a la ciudadanía principalmente para producir información sobre las necesidades de los habitantes del territorio, procurando así que los productos entregados por el programa se acerquen a la demanda de los/as beneficiarios/as. El examen de la historia de los procesos de participación es elocuente: en el Programa para Pequeñas Localidades no se levantó, durante el proceso de implementación, la mesa de actores locales, lo que lógicamente atenta contra la construcción de un actor colectivo; en el Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, las Mesas Territoriales y Mesas Técnicas, fueron un producto del año 1, que sirvieron para construir la cartera de proyectos, pero luego no contaron con continuidad y se abandonaron: en Acción Local, si bien se estableció un Grupo Motor, que debía ser protagonista en la continuidad que pueda tener el programa una vez finalizada la implementación, el tipo de organización promovida, en el caso de Puerto Saavedra, estaba dada por la consecución de un fin, a saber, los cierres en los cementerios, siendo improbable su continuidad tras lograr este objetivo, de acuerdo al relato de los profesionales.

En cuanto a la incidencia en la cartera de proyectos de cada programa, existe alta dispersión. Acción Local es el programa que le brinda a sus beneficiarios una mayor capacidad de incidir en las iniciativas que se incluirán en la cartera de iniciativas, producto de que el Grupo Motor determina la relevancia de los proyectos y el plazo en que se deben ejecutar, que son los criterios que permiten discernir cuál proyecto se va a financiar. En Zonas Rezagadas hay una incidencia media, puesto que, si bien existe participación ciudadana en las Mesas Temáticas y en la Mesa Territorial, finalmente son los equipos técnicos del GORE quienes definen la cartera de proyectos, que luego es validada políticamente en el CORE. En Pequeñas Localidades la incidencia es nula, pues no se constituyó la mesa de actores locales.

En síntesis, los procesos de articulación de actores en la región, estudiados a través del análisis de la participación institucional ofrecida por los programas estudiados, presenta una baja continuidad de las instancias de participación después de la construcción de la cartera de proyectos y una incidencia variable en la cartera de proyectos. Sin embargo, a pesar de sus matices, ningún programa se ubica en el cuadrante II, de participación orientada a la construcción de actores, que se indicó como el de mayor contribución a un desarrollo con cohesión territorial. En este sentido, solo destaca la incidencia que el programa Acción Local brinda a sus beneficiarios/as, quienes contaban con amplias posibilidades de definir la cartera de iniciativas que el Plan de Desarrollo Local contenía.

Doble rol de las municipalidades: en procesos de articulación institucional y de actores.

En territorios rurales y empobrecidos como los estudiados, las municipalidades son un actor sumamente relevante en la contribución a un desarrollo con cohesión territorial, pues pueden convertirse en catalizadoras de procesos de articulación institucional y de articulación de actores, en simultáneo.

Por un lado, las municipalidades, producto de la naturaleza de sus funciones, se enfrentan a problemas complejos del territorio, lo que promueve una comprensión integrada y multidimensional de sus acciones, en contraposición a la lógica sectorial que predomina desde las intervenciones del nivel central. En efecto, los/as entrevistados/as destacan transversalmente la colaboración entre Direcciones y unidades municipales que ocurre en favor de la solución de problemas. Por su parte, los programas, al instalarse en las Municipalidades y realizar Planes de Desarrollo Locales, se ven tensionados a trascender la acción sectorial a través de la construcción de instrumentos de planificación permeables a las diversas dimensiones de desarrollo que posee cada territorio. Es así como la acción estatal, desde los municipios, se ve impelida a propiciar procesos de articulación institucional.

Desde el punto de vista de la articulación de actores, se observó que entre los municipios se desarrollaban alianzas políticas para resolver problemas o conseguir objetivos de desarrollo. El caso de las Asociaciones de Municipalidades en la Región de La Araucanía, y en particular lo estudiado con la Asociación de Municipios Costa Araucanía, muestra las potencialidades que posee el instrumento en relación a su capacidad de construir un actor territorial colectivo con capacidad de transformar las condiciones de vida de los habitantes del territorio. Es significativo el reconocimiento de la insuficiencia de la acción exclusivamente a escala municipal y la necesidad de establecer alianzas territoriales más amplias para enfrentar las adversas condiciones económicas y sociales que caracterizan a los territorios estudiados. En ese sentido, la importancia de las Asociaciones de Municipios es un hallazgo, pues el desarrollo de este instrumento no es parte de los componentes o productos de los casos estudiados, y, por lo tanto, su despliegue y/o consolidación no depende de lo que cada programa es capaz de implementar. Sin embargo, en un contexto en donde existen dificultades estructurales para la emergencia de actorías sociales, como lo son los territorios empobrecidos y rurales, el instrumento aparece valorado positivamente por los/as entrevistados/as, y se destaca como ejemplo favorable de procesos de promoción de articulación de actores.

### Reflexiones finales.

El presente estudio sobre los tres programas con enfoque territorial, implementados en la Región de La Araucanía, señala que existen experiencias virtuosas de articulación institucional, ejemplificadas por el Tipo 1; pero que, en cambio, los procesos de articulación de actores estudiados no dan cuenta de una promoción de actores territoriales colectivos que permitan favorecer la emergencia de una coalición territorial transformadora.

En este contexto, una pregunta atendible es: ¿Es posible contribuir a un desarrollo con cohesión territorial prescindiendo del fortalecimiento de los actores del

territorio? La experiencia y evaluación de los actores políticos y técnicos en el territorio se muestra a favor de la inversión y de la articulación institucional Tipo 1, incluso cuando no se propicie la articulación de actores (el caso más extremo es el Programa para Pequeñas Localidades en Curacautín). Según lo investigado, es favorable este tipo de articulación en territorios rurales y empobrecidos, incluso si su componente participativo es mínimo.

Uno de los problemas principales que es posible señalar de esta estrategia de desarrollo territorial es que produce una dependencia casi total del territorio al nivel central, sus programas y recursos. Cuando el Estado, de forma exclusiva, es el actor que promueve una transformación de las condiciones institucionales y económicas, los actores del territorio quedan sin las capacidades para generar una dinámica territorial de desarrollo en su ausencia, y no logran desarrollar la capacidad de conseguir objetivos una vez que la intervención estatal finaliza. Esto también atenta contra la larga duración que se espera que posea una coalición territorial transformadora, pues su dependencia a un solo actor la pone en una posición de suma fragilidad. En definitiva, los procesos de articulación institucional que no logren entroncarse con los de articulación de actores pueden producir una dinámica de desarrollo que dependa de la permanente intervención estatal para su mantenimiento.

## **VI. Recomendaciones**

La presente investigación permite extraer algunas recomendaciones de política pública para propiciar los procesos de desarrollo con cohesión territorial en la región.

- 1) En cuanto a los procesos de articulación institucional, es deseable que los programas con enfoque territorial se propongan promover la coordinación multisectorial, puesto que es un método eficaz para enfrentar los problemas del territorio de forma multidimensional e integrada. El medio que destaca en su capacidad de promover la coordinación multisectorial es el desarrollo de Planes de Desarrollo Local que incorporen carteras de proyectos conformadas por iniciativas que no sean financiadas exclusivamente con el presupuesto sectorial de cada programa, sino que se orienten a apalancar recursos de otros ministerios o del GORE. Esto permite un abordaje amplio a los problemas del territorio, superando las restricciones que implica el trabajo sectorial, a la vez que brinda la posibilidad de atraer recursos a los territorios.
- 2) Sobre los procesos de articulación de actores, se propone superar la participación instrumental, es decir, aquella orientada principalmente a producir información sobre el territorio y sus habitantes, en favor de una participación que cumpla dos requisitos: i) una que otorgue espacios de incidencia a los/as beneficiarios/as en la elaboración de las iniciativas a desarrollarse, ii) una que se encargue de sostener los espacios de participación durante todo el proceso de implementación de los programas. Es en estas variables en donde se observan las mayores deficiencias de la oferta programática estudiada, y, por lo tanto, la recomendación apunta a que los programas con enfoque territorial

incorporen como componente una participación que se proponga como objetivo la construcción de actores territoriales colectivos.

- 3) La implementación de los programas otorga una oportunidad para suplir déficits de diseño en programas sectoriales territorialmente focalizados, que por su elaboración centralizada, son poco sensibles a incorporar diferencias locales. El caso del programa Acción Local es virtuoso sobre este nudo crítico: si bien no cuenta con pertinencia indígena en su diseño, pues es un programa nacional, el criterio de focalización territorial empleado (seleccionar a comunidades mapuche) y su componente participativo, que brinda alta incidencia a los/as beneficiados/as, permitió que el proyecto seleccionado, el cierre de cementerios, fuera pertinente de acuerdo a la realidad indígena del territorio. En ese sentido, los procesos participativos incidentes demuestran ser una herramienta favorable para la construcción de programas territorialmente sensibles.
- 4) Es deseable que los programas con enfoque territorial implementados en territorios empobrecidos propongan o sean parte de una estrategia territorial de desarrollo. Las iniciativas sectoriales que no entroncan con instrumentos de planificación municipal o de otros ministerios, incluso cumpliendo sus objetivos sectoriales, solo aportaran a cerrar brechas en la dimensión que planifiquen intervenir, desentendiéndose del resto de los problemas del territorio. El Programa de Gestión Territorial en Zonas Rezagadas y el Programa para Pequeñas Localidades se valoran positivamente en estos términos, en cambio, Acción Local no logra superar su orientación sectorial, puesto que no cuenta con mecanismos para financiar más que una iniciativa.

## VII. Bibliografía

- Aliste, E., & Núñez, A. (2015). Las fronteras del discurso geográfico: El tiempo y el espacio en la investigación social. *Chungará, Revista de Antropología Chilena, ahead*, 0-0. <https://doi.org/10.4067/S0717-73562015005000023>
- Bachelet, M. (2013). *50 Compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos. 100 primeros días de Gobierno*.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Formulación de propuestas de instalación de la oferta programática del FOSIS en territorios vulnerables*. BID.
- Berdegú, J. (2019). Una mirada crítica al Desarrollo Territorial Rural. En M. I. Fernández (Ed.), *Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano. Un homenaje a Alexander Schejtman* (pp. 263-284). Teseo.
- Berdegú, J., Fernández, M. I., & Mlynarz, D. (2013). *Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile*. Rimisp.
- Berdegú, J., Ospina, P., Favareto, A., Aguirre, F., Chirivoga, M., Escobal, J., Fernández, I., Gómez, I., Modrego, F., Ramírez, E., Ravnborg, H., Shejtman, A., & Trivelli, C. (2011). *Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina*. Rimisp, Santiago.
- Canales, M. (2006). La nueva ruralidad en Chile: Apuntes sobre subjetividad y territorios vividos. *Revista latinoamericana de desarrollo humano*.
- CEPAL. (2019). *Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.
- Decreto N°975. (2019). Aprueba reglamento que fija la política nacional sobre zonas rezagadas en materia social. En *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Decreto Supremo N°39. (2016). Reglamenta Programa para Pequeñas Localidades. En *Diario Oficial de la República de Chile*.
- Fernández, I., Asensio, R., Trivelli, C., & Shejtman, A. (2014). Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina. En *¿UNIDOS PODEMOS? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima, IEP; RIMISP.

- Fernández, J., Fernández, M. I., & Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: Alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Fondo de Solidaridad e Inversión. (2014). *Programa de Desarrollo Integral en Territorios Vulnerables (+ Territorio)*.
- Fondo de Solidaridad e Inversión. (2018). *Intervención Integral en Territorios Vulnerables. Más Territorio. Documento de trabajo*.
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017a). *Ficha de seguimiento de programas sociales año 2017. Nombre del programa: Intervención Integral en Territorios Vulnerables (Acción Local)*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017b). *Ficha de seguimiento de programas sociales año 2017. Nombre del programa: Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017c). *Ficha de seguimiento de programas sociales año 2017. Nombre del programa: Programa para Pequeñas Localidades*.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017d). *Informe de Desarrollo Social 2017*.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2017). *Documento de orientaciones metodológicas. Programa para Pequeñas Localidades*.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno. (2022, agosto 17). Presidenta Michelle Bachelet impulsará 50 medidas durante los primeros 100 días de Gobierno. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia*. <https://www.minsegpres.gob.cl/noticias/presidenta-michelle-bachelet-impulsara-50-medidas-durante-los-primeros-100-dias-de-gobierno/>
- Montañés, M. (2013). Diseño científico de muestras estructurales. *Investigar la Comunicación hoy Revisión de políticas científicas y aportaciones metodológicas*, 841-856.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Desarrollo humano en Chile rural: Seis millones por nuevos caminos ; 2008* (2. ed). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Repetto, F. (2015). La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: Una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En *En Repetto, F. (ed) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Indes-Guatemala.
- Resolución Exenta N°5430. (2018). *Extracto Resolución n° 5.430 Exenta, del 10 de agosto de 2018, que aprueba listado de pequeñas localidades objeto del programa para pequeñas localidades, regulado por el DS n° 39 (v. Y u.), de 2015; y llama a formulación de propuestas para la ejecución del Programa para Pequeñas Localidades en las regiones de Arica y parinacota, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, La Araucanía, Los Lagos, Aysén del general Carlos Ibáñez del Campo, Magallanes y la Antártica chilena*.
- Riffo, L. (2013). *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Naciones Unidas.
- Rimisp. (2011). *Pobreza y desigualdad. Informe Latinoamericano 2011*. Rimisp.
- Rimisp. (2013a). *Informe anual 2012—2013. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo*. Rimisp.
- Rimisp. (2013b). *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2013. Empleo de calidad y territorio*. Rimisp.
- Rimisp. (2015). *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2013. Empleo de calidad y territorio. Género y Territorio*. Rimisp.
- Rimisp. (2017). *Pobreza y desigualdad. Informe latinoamericano 2017. No dejar a ningún territorio atrás*. Rimisp.
- Schneider, S., & Peyré, I. (2006). Territorio y enfoque territorial: De las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales. En *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios*. Fund. Centro Integral, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS.
- Shejtman, A., & Berdegué, J. (2004). *Desarrollo Territorial Rural*. Rimisp.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2016). *Memoria Provisional del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas*.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2017a). *Plan de desarrollo para territorios rezagados: Programa piloto y propuesta de política pública*.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (2017b). *Plan de desarrollo para territorios rezagados: Programa piloto y propuesta de política pública*.