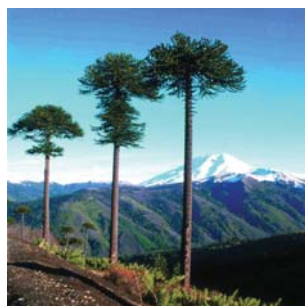


GESTIÓN PÚBLICO PRIVADA DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y EMPLEO



# TRES PROCESOS TRES MIRADAS

HUASCO  
LITORAL DE LOS POETAS  
ARAUCANÍA ANDINA



GOBIERNO DE CHILE  
Chile Emprende



Oficina  
Internacional  
del Trabajo

gtz

Cooperación Técnica Alemana

Agradecemos la colaboración de Chile Emprende, cuyo Directorio Nacional está compuesto por:

Corfo

Fosis

Indap

Ministerio de Economía

Sence

Sercotec

Subdere

La presente publicación se encuentra disponible en los sitios web que se señalan a continuación:

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

[www.redelaldia.org](http://www.redelaldia.org)

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

Se permite su reproducción, mencionando la fuente.



# **TRES PROCESOS** **TRES MIRADAS**

**HUASCO**  
**LITORAL DE LOS POETAS**  
**ARAUCANÍA ANDINA**



**GESTIÓN PÚBLICO PRIVADA  
DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y EMPLEO**

**TRES PROCESOS, TRES MIRADAS**

**Huasco  
Litoral de los Poetas  
Araucanía Andina**

**Dirección Editorial**

Claudia Lanzarotti, Chile Emprende  
Roberto Di Meglio, OIT  
Joachim Göske, GTZ / Región Activa

**Autores**

Francisca Gómez y Claudia Lanzarotti  
Angelina Vázquez  
Instituto de Desarrollo Regional, IDER

**Edición de textos**

Ana María Caballero, MS Comunicaciones

**Diseño Gráfico**

Eduardo Olazábal C.  
designopublicidad@gmail.com

**Imprenta**

Andros Impresores

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

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

[www.gtz.de](http://www.gtz.de)

Santiago de Chile

Nº de inscripción: 155.294 de 16 de junio de 2006

ISBN: 956-8576-00-2

## PRÓLOGO

A casi 15 años del retorno a la democracia, Chile ha logrado resultados muy positivos en los ámbitos político, económico y social. Está en camino un exitoso proceso de consolidación de la institucionalidad democrática. La inserción en el nuevo contexto de la economía globalizada, también sitúa a Chile como el país de mejor desempeño entre los del Cono Sur, y en el ámbito social se ha tratado de combatir la pobreza y la desigualdad. En esta área se han conseguido resultados alentadores, como es la disminución en las tasas de pobreza, y otros que lo son menos, como es el caso de la distribución del ingreso y la igualdad de oportunidades.

Entre las iniciativas tomadas por el gobierno en relación con esta problemática, se enmarca el programa Chile Emprende, que busca promover un crecimiento más equitativo a través de un enfoque de desarrollo local. Este documento intenta dejar testimonio de los procesos puestos en marcha para conseguir más y mejores trabajos en tres de los territorios objeto del mencionado programa.

El enfoque del Desarrollo Económico Local (DEL) apunta a crear condiciones para un crecimiento económico en un determinado territorio, con inclusión social, a través de estrategias concertadas entre los actores públicos y privados.


Ello, teniendo en cuenta las potencialidades y

los recursos locales y promoviendo la articulación con los niveles nacionales e internacionales. En las experiencias aquí presentadas, se pretende integrar distintas dimensiones del desarrollo mediante el enfoque de DEL, a fin de lograr pertinencia, impacto y sostenibilidad.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) considera que el DEL constituye un enfoque adecuado para el logro de su misión, definida en el marco de su Agenda de Trabajo Decente. Para este propósito se han definido cuatro objetivos estratégicos: promover y realizar los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear mayores oportunidades para las mujeres y hombres asegurando un empleo y un ingreso decente; fortalecer la cobertura y la efectividad de la protección social; y reforzar el tripartitismo y el diálogo social.

La OIT promueve el trabajo decente en varios países del mundo a través de programas y proyectos que utilizan el enfoque del desarrollo local. El objetivo de esta colección de casos de estudio es recoger experiencias, como las realizadas en Chile, que pueden ser una referencia en los esfuerzos de integración de las políticas de fomento productivo para crear más y mejores empleos.

Quisiéramos destacar que el libro que aquí se presenta es producto del trabajo conjunto de Chile Emprende, la Agencia de Cooperación



Técnica Alemana GTZ y OIT. Estas tres entidades reunieron sus esfuerzos para hacer una dirección editorial colegiada y aportaron recursos para la realización de los estudios. OIT para el Litoral de los Poetas y Huasco, este último, en colaboración con Andrés Rodríguez-Pose, Director del Master en Desarrollo Económico Local de la London School of Economics. La GTZ, a través del programa Región Activa, aportó con el estudio de Araucanía Andina y el financiamiento de esta publicación.

A los autores de los casos aquí presentados, Francisca Gómez, Angelina Vásquez y el equipo del Instituto de Desarrollo Local y Regional de la Universidad de La Frontera, coordinado por Heinrich von Baer, nuestro agradecimiento por el trabajo realizado.

Quisiéramos destacar en forma especial, la colaboración del profesor Francisco Albuquerque, quien accedió a escribir las reflexiones finales sobre los estudios de las experiencias reseñadas.

Nuestro reconocimiento a Roberto Di Meglio, Claudia Lanzarotti -coautora además del caso de Huasco-, y a Joachim Göske, por su dedicación a las labores de seguimiento, revisión y edición.

Finalmente, deseamos resaltar las valiosas contribuciones del Secretario Ejecutivo de Chile Emprende, Carlos Calderón, de los gerentes territoriales del programa y de los actores de los tres territorios investigados, que aportaron información y reflexiones sobre las experiencias aquí consignadas, enriqueciendo significativamente los estudios de caso.

**Guillermo Miranda**

Director Oficina Subregional de OIT  
para el Cono Sur de América Latina

# ÍNDICE

## ENFOQUES

Territorio, oportunidades y equidad: el programa Chile Emprende.....	11
La mirada de un programa de descentralización: Región Activa; GTZ-Chile.....	17
Desde lo local a lo global: Trabajo decente y gobernanza; OIT Chile.....	21

## HUASCO:

<b>EL DIFÍCIL DIÁLOGO CON LAS GRANDES INVERSIONES EXTERNAS.....</b>	<b>27</b>
---------------------------------------------------------------------	-----------

<b>Resumen ejecutivo.....</b>	<b>29</b>
-------------------------------	-----------

<b>I. El territorio.....</b>	<b>30</b>
------------------------------	-----------

1.1 Contexto socioeconómico.....	30
1.2 Actividad económica.....	31
1.3 Importancia de la MIPE.....	32
1.4 Situación del empleo.....	33
1.5 Pobreza.....	36

<b>II. El proceso.....</b>	<b>37</b>
----------------------------	-----------

2.1 La invitación.....	37
2.2 La implementación.....	38
2.3 La institucionalidad territorial.....	42
2.4 Representatividad y legitimidad.....	45
2.5 El plan territorial.....	46
2.6 La operación.....	47
2.7 Gestión de oportunidades.....	48
2.8 Logros y debilidades.....	49

<b>III. El cambio de escenario.....</b>	<b>55</b>
-----------------------------------------	-----------

3.1 Mega inversiones y empleo.....	56
3.2 Articulación con empresas locales.....	57

<b>IV. Aprendizajes y conclusiones.....</b>	<b>61</b>
---------------------------------------------	-----------

<b>V. Bibliografía.....</b>	<b>68</b>
-----------------------------	-----------

<b>LITORAL DE LOS POETAS: SAN ANTONIO EMERGE DESDE SU CULTURA</b> .....	69
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	71
<b>Introducción</b> .....	72
<b>I. El territorio</b> .....	73
1.1 El boceto .....	74
1.2 Historia .....	75
1.3 Población y escolaridad .....	76
1.4 Empleo y actividad económica .....	77
1.5 Educación .....	79
1.6 Medios de comunicación .....	80
<b>II. El proceso territorial</b> .....	82
2.1 La poesía como linaje territorial .....	82
2.2 El puerto, amante esquivo .....	83
2.3 El centralismo regional .....	83
2.4 Los hitos que confluyen .....	83
<b>III. La estrategia Chile Emprende en San Antonio</b> .....	85
3.1 El factor continuidad .....	90
3.2 Organizaciones de la base MIPE.....	91
3.3 Gobiernos locales.....	93
3.4 Corporaciones de desarrollo .....	93
3.5 Empresa Portuaria de San Antonio .....	94
3.6 Institucionalidad pública .....	95
<b>IV. Los caminos que se abren</b> .....	96
4.1 Emprendedores/as: agentes de cambio.....	97
<b>V. Conclusiones y aprendizajes</b> .....	104
<b>VI. Bibliografía</b> .....	109



<b>ARAUCANÍA ANDINA:</b>	
<b>APRENDIZAJE E INNOVACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL TERRITORIO</b> .....	113
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	115
<b>Introducción</b> .....	116
<b>I. El territorio</b> .....	120
1.1 Ubicación y demografía.....	120
1.2 Panorama económico y social.....	121
1.3 La apuesta por el turismo.....	124
<b>II. El proceso de concertación de actores</b> .....	127
2.1 Sinopsis de un proceso en construcción.....	127
2.2 Ejes para un análisis del proceso.....	132
2.3 Una nueva propuesta.....	141
<b>III. El cambio de escenario</b> .....	149
3.1 Ámbito económico.....	149
3.2 Ámbito cultural.....	150
3.3 Ámbito político.....	151
<b>IV. Aprendizajes y propuestas</b> .....	153
<b>V. Bibliografía</b> .....	158
<b>REFLEXIONES FINALES:</b>	
<b>HACIA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN CHILE</b> .....	161
<b>GLOSARIO</b> .....	169



## TERRITORIO, OPORTUNIDADES Y EQUIDAD: EL PROGRAMA CHILE EMPRENDE

La necesidad de buscar políticas que hagan más equitativa la distribución del ingreso, sosteniendo altas tasas de crecimiento, y continuar disminuyendo la pobreza, se ha instalado con mucha fuerza en la sociedad chilena. El programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet tiene como propósito principal avanzar hacia la reducción de las desigualdades. En ese marco, plantea su intención de procurar un mejor equilibrio entre expansión económica y equidad social. El crecimiento debe ir acompañado de una vigorosa expansión del empleo, señala, para que se distribuyan en forma más justa los frutos del desarrollo. Y sostiene que para crecer más y mejor, Chile deberá potenciar sus empresas de pequeña escala.

Chile Emprende ha impulsado una estrategia que apunta en el sentido de los propósitos que se ha fijado el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Su surgimiento, en el año 2001, se inscribió en el contexto de la búsqueda de nuevas alternativas que permitieran avanzar hacia la equidad. Y las primeras señales de avances en los territorios que aplicaron dicha estrategia, explican en parte, la decisión de institucionalizarlo que tomó el Presidente de Ricardo Lagos a fines de 2004.


El decreto presidencial emitido en ese entonces, amplió la base institucional del programa, sumando a los gobiernos regionales y otros actores institucionales, y le dio cobertura nacional. Durante 2005, Chile Emprende actuó en 27 territorios distribuidos en todas las regiones del país, alcanzando un total de 145 comunas, que representan un tercio de la población chilena.

Para el año 2006, se han incorporado cambios significativos en su estructura y administración, que tienden a fortalecerlo. En la ley de presupuestos se creó una glosa Chile Emprende, donde, por primera vez, se incluyen fondos de fomento productivo y capacitación para ser aplicados con lógica territorial. Esto significa que en los territorios participantes, la inversión de los servicios públicos adscritos al programa, ya no será un acuerdo voluntario entre las partes, como lo fue en 2005. Los planes estratégicos de desarrollo económico que se construyen en las instancias público privadas territoriales, así como sus respectivos planes operativos anuales, ahora son vinculantes en términos presupuestarios.

### Participación y desarrollo

En sus inicios, Chile Emprende fue impulsado por cuatro servicios públicos. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis), organismo público encargado de contribuir a la superación de la pobreza; el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (Indap), que se ocupa de apoyar a la pequeña agricultura campesina; el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec), cuya misión institucional es aportar a la competitividad de las micro y pequeñas empresas, y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), cuyo objetivo es contribuir a aumentar la competitividad de las empresas y la empleabilidad de las personas.

De común acuerdo, promovieron la puesta en marcha de una estrategia sustentada en la



generación de una nueva alianza entre públicos y privados, para desarrollar oportunidades con base en el potencial de las micro y pequeñas empresas y de los territorios donde éstas se desempeñan.

Esta nueva alianza entre públicos y privados, se expresó en el establecimiento de mesas de trabajo en los territorios, que tomaron el nombre de Consejos Público Privados. Una instancia en la que participan empresarios, sus redes y gremios; los/as alcaldes de las municipalidades involucradas o sus asociaciones territoriales; los/as directores regionales de los servicios públicos vinculados al fomento productivo y promotores de Chile Emprende.

A partir de la labor realizada por los consejos en torno a la construcción de alternativas de futuro, se han ido generando relaciones de confianza entre los/as actores participantes. Se creó un ambiente institucional propicio para materializar la colaboración recíproca, donde cada actor aporta desde el ámbito de su misión institucional, en función de los resultados a lograr. Esta forma de trabajo ha permitido incrementar fuertemente el capital social en los territorios, de cuya existencia depende, en gran medida, la posibilidad real de crear prosperidad en la zona.

El desarrollo de oportunidades está dirigido a la exploración y gestión de posibilidades de negocios y empleo, en las cuales puedan insertarse las micro y pequeñas empresas (MIPE) y los/as trabajadores independientes. Chile Emprende ha impulsado decididamente la salida de las MIPE a competir en los mercados, poniendo en valor la diversidad y

lo identitario de las ofertas territoriales como factores de diferenciación y de competitividad en el mundo globalizado.

Para lograr esta presencia en los mercados, se requiere tener acceso a información pertinente; estar en contacto con las redes donde se producen las conversaciones sobre negocios importantes; es necesario incorporar conocimiento y tecnología para mejorar la calidad y certificar los productos y servicios. Es en este contexto, donde la alianza público privada adquiere sentido. Para los pequeños empresarios, competir sólo es posible a través de alianzas y cooperación.

En esa línea, Chile Emprende apunta también a la articulación de los instrumentos que manejan las instituciones públicas en el ámbito regional. En torno a las oportunidades detectadas, se ha impulsado la complementación de los apoyos estatales, en función de darles viabilidad para que se materialicen en nuevos y mejores negocios.

La operación en red por parte del Estado, para mejorar el desempeño de las unidades de pequeña escala con el fin de generar mayor bienestar en la sociedad territorial, responde a la lógica de poner en valor la acción pública como representación de la capacidad de resolver problemas de los ciudadanos<sup>1</sup>.

El territorio es el lugar donde viven y trabajan las personas, se desempeñan las empresas y se materializan las políticas. Constituye la base para desarrollar el potencial de competitividad, a partir de sus recursos y de las características de su tejido económico, social y cultural.

Desde esa perspectiva, se convierte en el principal activo de desarrollo. Especialmente en esta era global, en que la competitividad se está dando cada vez más entre sistemas territoriales eficientes, con identidad, que entre Estados nacionales.

Desplegar ese potencial de competitividad, implica dotar al territorio y a sus actores de las condiciones y capacidades adecuadas para hacerlo. Capacidades y condiciones que son específicas y particulares, en función de la brecha a superar para que las MIPE locales puedan efectivamente aprovechar las oportunidades.

La actuación desde el territorio es lo que posibilita hacerse cargo de esas particularidades, por la mayor cercanía que existe entre autoridades, empresarios y ciudadanos. Esa participación “cara a cara” permite gestionar acuerdos y sellar compromisos específicos de acción, ajustados a los requerimientos que tiene cada territorio para la construcción de su proyecto de desarrollo. La condición de proximidad entre los/as actores, propia del espacio territorial, es lo que permite impulsar estos procesos emprendedores, y lograr que sus beneficios sean capitalizados por el territorio y sus habitantes.

Por otra parte, la materialización de las oportunidades depende también de la existencia en los territorios de entornos que faciliten su competitividad. Justamente, uno de los grandes esfuerzos que están haciendo los/as agentes públicos y privados que integran los consejos, está dirigido a la creación de estos entornos territoriales competitivos. Sin


embargo, para acometer con éxito esta tarea, se requiere de la participación del conjunto del gobierno. Muchas de las decisiones que afectan significativamente la configuración del escenario territorial, en términos económicos, sociales y ambientales, se toman fuera del territorio. Por eso, es necesario que el desarrollo económico territorial sea abordado en el marco de una cooperación concertada entre los diferentes niveles de la administración: territorial, regional y nacional. Una colaboración que la estructura organizativa de Chile Emprende facilita, a través de la relación entre los consejos, el gobierno regional y el directorio nacional.

### La dimensión política

La concepción política implícita en la estrategia promovida por Chile Emprende, es que no basta el libre juego de las leyes de mercado para generar desarrollo con inclusión social.

El país ha tenido un alto nivel de crecimiento económico sostenido en el tiempo y ha logrado reducir la pobreza desde el 39 al 19 por ciento en 15 años, a través de eficientes políticas sociales. Sin embargo, la desigualdad se mantiene.

La micro y pequeña empresa formal, que representa en torno al 98 por ciento de los establecimientos y proporciona más del 50 por ciento del empleo, tuvo una participación en las ventas al año 2003, de sólo el 12,9 por ciento. Un desempeño preocupante dado el peso social relativo que posee este segmento empresarial.



Si se suman las unidades económicas que operan en el sector informal de la economía, el número de MIPE existentes en Chile se sitúa entre 1,3 y 1,4 millones, incluidos en esta cifra los trabajadores independientes. Esto permite estimar que la mitad de los chilenos -7 millones 500 mil personas, incluyendo a los empresarios, sus trabajadores y sus familias-, viven de los ingresos que generan las micro y pequeña empresas.

Todas las cifras disponibles en el caso de Chile, muestran que el gasto social no puede operar como sustituto de otras políticas de desarrollo, en términos de alcanzar logros significativos en la reducción de las inequidades. Por tanto, se requiere de políticas públicas que permitan a sectores, actores y territorios que no se eslabonan automáticamente a las dinámicas exitosas del país, insertarse en su modelo económico crecientemente abierto.

En ese marco, la estrategia impulsada por Chile Emprende valoriza el lugar de las pequeñas empresas y de los productores independientes, por su aporte al empleo, su contribución a la generación de riqueza, y su “rol” en la democratización del emprendimiento, así como en la gestión territorial del desarrollo. Una visión que implica, como lo señala el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, que la política hacia este segmento de empresas no debe ser asistencial, sino de desarrollo.

Es decir, se reivindica el papel de lo público en la creación de las condiciones de competitividad, en la conexión con los mercados y en el acceso a los centros del conocimiento. En esa línea, en

la estrategia desplegada por Chile Emprende, se ha tendido a concentrar la acción del Estado en la construcción de entornos territoriales competitivos, entendiendo que dentro de ellos, dimensiones como la identidad y el capital social, juegan un papel decisivo.

### Proyecciones

Los casos de estudio que reúne la presente publicación, corresponden a tres territorios que han participado en Chile Emprende desde sus inicios. En ellos se describe el proceso de implementación de la estrategia promovida por el programa para instalar una lógica de trabajo público privada, en la cual el sector público comparte sus decisiones.

Cada territorio, en función de sus características y las de los/as actores participantes, buscó sus propios caminos para aplicarla. Los avances y las debilidades difieren en cada caso investigado. Pero en todos ellos se verifican primeros resultados que han incidido en la sociedad territorial.

En Huasco, se ha contribuido a disminuir las altas tasas de desempleo, que han bajado del 22 al 11 por ciento<sup>2</sup>. El Litoral de los Poetas ha logrado poner en valor su sector rural por largo tiempo olvidado, potenciando el rubro agropecuario como área de oportunidades: ya se han efectuado las primeras exportaciones de berries y de caracoles, éste último, un nuevo producto introducido en el marco del programa. Araucanía Andina se ha constituido en un nuevo y promisorio destino turístico nacional, y cuenta con un sistema integrado

de ordenanzas municipales para el desarrollo sustentable de la actividad.

Los Consejos Público Privados constituyen un efectivo espacio de concertación y participación ciudadana, que debe ser mejorado y fortalecido. Sin embargo, como se puede apreciar en el relato de las experiencias que aquí se reseñan, su funcionamiento ha permitido abrir una nueva conversación entre los/as empresarios de pequeña escala y el Estado. Una nueva conversación en torno a alternativas de futuro, que gradualmente ha ido adquiriendo mayor relevancia respecto al diálogo tradicional, centrado en demandas específicas de proyectos aislados o sólo referida a oferta instrumental.

Como también se desprende de los casos analizados en este libro, los Consejos Público Privados requieren competencias y atribuciones que les otorguen mayor autonomía. En ese sentido, revisten gran importancia las recientes modificaciones a la Ley de Gobiernos y Administración Regional, en lo relativo a la ampliación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional para su aplicación a iniciativas de desarrollo económico, social y cultural; a la creación de Corporaciones de Desarrollo de carácter público privadas y a la participación de los sectores municipal y privado en Convenios de Programación.

El nuevo marco jurídico ofrece la posibilidad de que los Consejos Público Privados adquieran una forma legal que les permita administrar recursos y ampliar los soportes de gestión, así como acceder a financiamientos plurianuales para proyectos de mayor tiempo de maduración. Un requerimiento fundamental para no frenar el ritmo de los procesos territoriales en curso.

El grado de desarrollo alcanzado por esta institucionalidad territorial, permite avizorar la construcción de caminos para hacer más igualitario el acceso a las oportunidades, y crear más fuentes de empleo por esa vía. Ello se consigue con pequeños empresarios que se están transformando en actores de su propio desarrollo, aportando su iniciativa, su decisión de emprender y disposición a innovar y asociarse. Con la articulación de los organismos públicos que operan instrumentos y recursos de fomento productivo. Con el establecimiento de nuevas alianzas entre públicos y privados, entre grandes y pequeñas empresas.

Hay optimismo y confianza entre los/as emprendedores, la economía está creciendo y Chile tiene una imagen internacional positiva. Esta situación representa, en sí misma, una gran oportunidad para dar un salto cualitativo en materia de equidad.





## LA MIRADA DE UN PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN: REGIÓN ACTIVA; GTZ-CHILE

En los últimos cinco años, hemos sido testigos de un despertar de las regiones de Chile. Cada vez menos, los actores regionales se conforman con políticas, programas, instrumentos y proyectos diseñados desde la capital. Hoy, reconocen con mayor claridad que nunca requerir de enfoques diferenciados, basados en las realidades heterogéneas de cada una de las trece regiones del país y al interior de ellas. En este contexto, los actores regionales han ganado en perfil constituyéndose como interlocutores cada vez más fuertes de las instituciones nacionales.

Las respuestas de los actores nacionales no se han hecho esperar. A pesar de las resistencias normales, después de una larga tradición de políticas públicas altamente centralizadas, han irrumpido en la escena nacional programas inspirados en el deseo de ofrecer una nueva plataforma que promueva la activa participación de los actores regionales, sean estos públicos o privados, para así asegurar pertinencia, eficacia y eficiencia en el accionar del Estado.


Un excelente ejemplo para aquello lo representa Chile Emprende, programa de promoción al desarrollo económico con mirada territorial cuyo eje central es la cooperación entre la base empresarial, las municipalidades y el nivel regional de la administración pública ligada al fomento productivo. Las experiencias concretas se emplazan en territorios específicos, hecho que le imprime un sello particular a cada una de ellas.

Por lo visto, la gestión territorial como nuevo paradigma para las políticas públicas en Chile,

ha llegado para quedarse por un buen tiempo. Los actores se han empoderado del espacio y lo van a defender. ¿Cuándo se ha visto que actores regionales -como en el caso del Chile Emprende- se peleen el derecho de participar en un programa nacional si tienen que cumplir con condiciones exigentes para lograrlo?

Este nuevo enfoque tiene implicaciones claras y desafíos ambiciosos que demandan nuevos impulsos a la política de modernización del Estado:

- Ajustar las políticas públicas de acuerdo a realidades regionales y territoriales muy heterogéneas, requiere de un alto grado de flexibilidad e indica que el Estado debe ponerse al servicio del ciudadano, a partir del reconocimiento del derecho de autodeterminación de las personas.
- La única manera de acompañar esa flexibilidad con el necesario grado de pertinencia, radica en la apertura del Estado frente a la participación de su gente, la que se organiza en torno a oportunidades de desarrollo en espacios territoriales muy concretos.
- Apuntar a una mayor pertinencia territorial de las políticas públicas, con altos niveles de participación ciudadana, impulsa un cambio radical en su formulación. La oferta de instrumentos dejará de regir los acuerdos entre los actores para abrir paso a un enfoque centrado en la demanda tendiente a capturar oportunidades de desarrollo.
- Dichas oportunidades son de estructura compleja, ya que nacen de la vida misma.



Requieren de respuestas integrales, más allá de los límites normativos de algún servicio sectorial en particular. En otras palabras, los distintos servicios públicos están interpelados a coordinarse de una manera más eficaz de lo que hemos observado hasta ahora.

- A su vez, la imperiosa necesidad de intersectorialidad plantea la interrogante a quién le corresponde asumir la función de coordinación y liderazgo. Llegando a este punto, apreciamos claramente que tanto los gobiernos regionales como las municipalidades, gracias a su visión intrínsecamente territorial, deben jugar un papel muy importante.

- En relación al tema particular del desarrollo económico local, es común reconocer su derivación de un enfoque más clásico de fomento productivo que, debido a sus limitaciones, ha tendido a subordinarse a una nueva mirada más sistémica e integral. El nuevo viraje hacia el desarrollo económico territorial recoge los aspectos anteriormente mencionados. Se integran las variables no estrictamente económicas (cultura, educación, protección del medio ambiente, etc.) y se modifica la escala, al promover la asociatividad entre comunas vecinas con vocaciones de desarrollo compartidas. Además, se pone un mayor énfasis en los circuitos económicos del territorio, más allá del tamaño de las empresas, incentivando encadenamientos productivos entre distintos rubros y empresas pertenecientes indistintamente a los segmentos de la micro, pequeña, mediana y gran empresa.

Tratando de sintetizar este conjunto de aspectos, podemos señalar que se pretende realizar

un cambio en la definición del rol del Estado y de su relación con el sector privado y la sociedad civil.

Aquí se aboga por un estilo inteligente de intervención que permita la convergencia entre la agenda económica y la social. Es en este marco que se reconoce el tremendo potencial de un planteamiento más descentralizado del Estado que incremente su capacidad de responder a situaciones dinámicas altamente complejas y específicas.

Los relatos de los tres casos reunidos en esta publicación, tienen el gran mérito de aportar con evidencias empíricas a la discusión sobre políticas públicas en Chile. De esta forma, el hecho de mostrar las experiencias constituye un paso con valor estratégico para un programa de cooperación internacional como Región Activa, que pretende contribuir a la formulación más descentralizada de las políticas públicas en Chile, no sobre la base de debates teóricos sino a la luz de casos reales.

Más allá de las diferencias naturales que existen entre experiencias situadas en territorios tan distintos, como es en los casos de Huasco, el Litoral de los Poetas y la Araucanía Andina, se observan algunas similitudes en relación a los aprendizajes que deja su sistematización.

Una vez que una clara oportunidad de desarrollo genera una demanda social suficientemente articulada, los actores públicos descubren nuevas posibilidades de acción en el marco normativo vigente, posibilidades que hasta ahora han sido subutilizadas. Sin embargo, al mismo tiempo estas experiencias

nos enseñan cuáles serían las pérdidas de oportunidad si no se profundizase el proceso de descentralización en curso.

Los avances conseguidos en los tres casos y el hecho de compartir el cómo los actores han sido capaces de avanzar, incentivan que otros territorios traduzcan esos aprendizajes en sus propios procesos de concertación.

De este modo, surge una masa crítica de actores en las distintas regiones de Chile para dar nuevos impulsos a los esfuerzos modernizadores y descentralizadores del Estado, en el entendido que se trata de un proceso largo. Éste avanza por etapas y a la larga, necesariamente, tendrá que incluir respuestas a las reformas más duras, como la

elección directa de intendentes y consejeros regionales, descentralización fiscal, etc.

El cambio cualitativo en el debate político conocido hasta hoy en día, consiste en que éste se abre a la sociedad en su conjunto. La conexión entre las oportunidades de desarrollo y los pactos territoriales de desarrollo entre los sectores público y privado, siembra la semilla para una discusión aún más profunda sobre qué tipo de sociedad se quiere construir. En función de aquello, se (re)constituye el Estado para responder ante los anhelos de sus habitantes ciudadanos, reconociendo su derecho a participar en torno al asunto público de excelencia: el desarrollo como proceso social que ofrece oportunidades justas a cada uno de sus miembros.



## DESDE LO LOCAL A LO GLOBAL: TRABAJO DECENTE Y GOBERNANZA; OIT CHILE

Los casos de Araucanía Andina, Huasco y Litoral de los Poetas, presentados en este libro, corresponden a territorios del programa de desarrollo territorial Chile Emprende. Estas tres áreas territoriales muestran algunas características similares en lo referente a pobreza. Huasco y el Litoral de los Poetas presentan valores superiores a la media regional, mientras Araucanía Andina es la más pobre, (Encuesta Socioeconómica de Hogares -Casen- 2003). Esta última pertenece, además, a la región menos competitiva de Chile, según los datos reportados en el estudio de caso respectivo: la Región de La Araucanía.

Todas las áreas consideradas para los casos aquí consignados, tienen índices de desempleo con tendencia al alza y muy por encima de la media nacional, que van desde el 11.3 del Litoral de los Poetas, pasan por el 12.4 de Huasco, para llegar al 13.3 de Araucanía Andina. Y otro elemento común relevante, es la presencia difusa de micro empresas que son, en todos los territorios, alrededor del 90 por ciento de la totalidad de las unidades productivas.


### Enfoque común, estrategias diferentes

Los estudios incluidos en este libro representan una posibilidad de contrastar, a la luz de prácticas concretas en áreas geográficas acotadas, el cuerpo de políticas y enfoques de intervención territorial que, en su calidad de institución tripartita de trabajadores, empleadores y gobiernos, impulsa la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Los tres territorios participan, como ya se ha mencionado, en Chile Emprende, el primer programa del Estado chileno orientado a mejorar la competitividad de las micro y pequeñas empresas, aplicando un enfoque territorial. Una estrategia que también busca articular, en el ámbito regional, los instrumentos de fomento productivo que las instituciones públicas operan, para ponerlos al servicio de un proyecto de desarrollo elaborado localmente.

Se advierte nítidamente que, tanto en el diseño como en su posterior realización, cada caso de desarrollo local aquí presentado es único y diferente. Esto se explica, en gran parte, por la naturaleza participativa del proceso de elaboración del proyecto. Su diseño, puesta en marcha y las dinámicas efectivamente protagonizadas por los actores locales, ineludiblemente estarán marcados por las características particulares y únicas de cada zona y de sus habitantes, forjadas al calor de su historia, cultura y tradición económica productiva.

Más allá de las diferencias que caracterizan la estrategia implementada en los casos investigados, en ellos están presentes los tres principios que el enfoque de desarrollo local debe preservar: participación, *partnership* público privada y territorialidad. La aplicación de ellos en la realización de estos procesos, muestra cómo se inducen cambios en la forma de entender y encarar el desarrollo del propio territorio, y en las modalidades de relación con -y entre- las empresas, las instituciones y la comunidad.



Las experiencias investigadas ponen de manifiesto que el involucramiento de los/as actores locales en la construcción y realización de un proyecto de desarrollo de su propio territorio, es un prerrequisito para la sostenibilidad, legitimidad y pertinencia del proyecto a futuro. La creación y utilización de mecanismos de participación, como las mesas de trabajo establecidas en los tres casos, aumenta el nivel de confianza, promoviendo redes de trabajo, estimulando la innovación, la emulación y el acceso a la información.

En Araucanía Andina se hace referencia, por ejemplo, a la próxima elaboración de un presupuesto participativo, modalidad para hacer más transparente la información sobre cómo, cuánto y a qué se asigna financiamiento. El presupuesto participativo se configura como un potente mecanismo dirigido a consolidar la democracia, abordando un tema fundamental, que es transparentar la utilización de los recursos. Además, en los tres casos se observan alianzas establecidas entre lo público y lo privado, a través de las cuales se comienzan a integrar las inversiones e iniciativas asociadas al desarrollo territorial.

El tema de la integración y cooperación involucra, además de lo público y privado, los ámbitos privado/privado y público/público, en los cuales la articulación de políticas sociales, de infraestructura y de fomento productivo son, como se evidencia en el caso del Litoral de los Poetas, una necesidad ineludible para encontrar respuestas adecuadas a desafíos complejos.

En general, se promueve la integración entre las diferentes iniciativas con la visión de futuro acordada por los/as actores territoriales, como condición necesaria para generar externalidades que permitan incrementar, tanto la capacidad competitiva de los territorios como su posibilidad de atracción de inversiones. Esto último representa una característica que marca una diferencia con las políticas de desarrollo local tradicionales.

Los casos aquí presentados ponen de relieve la contribución que hacen los procesos de creación de espacios de concertación público privada en marcha, aún iniciales, a la reducción de la brecha de representatividad de los/as actores económicos y sociales en Chile. El caso de Huasco muestra y explica el aumento de la participación de los/as actores, gracias a su involucramiento en la posibilidad de explorar y definir alternativas de desarrollo. Se abre espacio la conciencia de que el esfuerzo conjunto y coherente de todos los/as agentes, permitirá mejorar las condiciones de vida en la sociedad local, ofreciendo un impulso adicional para un cambio cualitativo.

La integración de la sociedad civil y de la comunidad mapuche en Araucanía Andina, la creación de redes internacionales -con la posibilidad de implementar cooperación descentralizada en el Litoral de los Poetas-, la participación de muchos representantes de la sociedad civil en decisiones relativas a grandes inversiones en Huasco, son ejemplos de un importante y variado proceso de desarrollo con inclusión social.

En todos los casos reseñados se ha producido

una valorización del territorio, en términos de concebirlo como el espacio que posibilita plantearse oportunidades comunes, y que permite una interacción lo suficientemente cercana para generar confianza, crear capital social y, por esa vía, mayor cohesión social, entendida no sólo como mejores relaciones entre los sujetos, sino también, como factor de competitividad en la actual economía globalizada.

Cooperar y competir, conceptos claves para entender el éxito de sistemas productivos como Silicon Valley en California o los distritos industriales en Italia, son parte de la filosofía de fondo de la estrategia promovida por Chile Emprende.

En estas experiencias se rescata además otro aprendizaje de los sistemas productivos mencionados: la importancia de los recursos y de las instituciones locales, como base desde la cual generar competitividad y arraigo de las actividades económicas de la zona, cuya consecuencia sea la generación de más y mejores empleos y, en definitiva, de una mejor calidad de vida para sus habitantes.

Los casos de Huasco y del Litoral de los Poetas ponen en evidencia especialmente, la necesidad prioritaria y urgente, en el contexto de una economía globalizada, de incrementar la capacidad de análisis y propuesta de los “gobiernos locales”.

La llegada o presencia de actividades económicas relevantes, producto de decisiones externas al territorio, es cada vez más frecuente y significativa en el contexto


de creciente apertura de Chile. Inversiones que representan, al mismo tiempo, grandes oportunidades y grandes amenazas para los territorios y sus habitantes y demandan actores territoriales capacitados para participar adecuadamente en la toma de decisiones, ya que dichas inversiones marcarán los caminos del desarrollo futuro por muchos años.

En Huasco la posibilidad de una inversión minera (Pascua Lama) por más de 1.500 millones de dólares ha conmocionado obviamente el ambiente, poniendo en evidencia la necesidad de contar con capacidad local para poder representar y negociar adecuadamente los intereses de la comunidad.

La inversión proyectada ha generado una enorme polémica, porque involucra temas de medio ambiente, empleos e impuestos, siendo Pascua Lama (ver página 55) un mega proyecto que apunta a extraer cerca de 17 millones de onzas de oro, para lo cual se planea trasladar tres glaciares.

La creación de espacios de concertación público privados, como los establecidos en el marco de Chile Emprende, representan el camino, que requiere ser consolidado, para contribuir a validar técnicamente y legitimar políticamente la toma de decisiones complejas.

El Litoral de los Poetas y Huasco presentan tasas de desempleo similares, como se ha señalado anteriormente, que se sitúan entre las peores de Chile. Difieren las dos áreas, entre otras, por el hecho que San Antonio,



en el Litoral de los Poetas, ya posee una actividad económica muy significativa: un puerto que transfirió 50 millones de dólares en impuestos al Estado central en 2004. Sin embargo, esta importante actividad económica no parece tener mucha relación con la zona donde está localizada.

“San Antonio es una ciudad depresiva. Recorrer el puerto es una experiencia que mezcla modorra, somnolencia y pena por un futuro que alguna vez se mostró promisorio, pero que ahora está comandado por la desesperanza y la penuria de sus habitantes. Se trata de una paradoja enorme que combina un puerto notablemente exitoso, que se encarga de mover el 52 por ciento que el país saca a través de la V Región, pero que apenas unos metros más allá de los sitios de atraque y los molos devela una realidad dominada por un mundo de pobreza y cesantía que ha sido incapaz de ir a la par del éxito del puerto”<sup>1</sup>.

Huasco y San Antonio nos dicen, entre otras ideas, cómo el protagonismo de los/as actores locales es siempre muy indispensable para lograr incidir en las reglas económicas que rigen el actual contexto.

A través del enfoque territorial, como muestran los casos de estudio, se busca y se consigue impulsar una toma de conciencia, mejorando la capacidad de propuesta de esos/as actores, para que sean interlocutores adecuados frente a las entidades encargadas de canalizar la inversión pública y privada, nacional e internacional. Representar adecuadamente al territorio, significa ser portadores de estrategias concordadas y coherentes con

una visión de futuro compartida, que integren los distintos intereses y áreas de acción, buscando sinergias en beneficio del propio territorio y de sus habitantes.

### Consolidar procesos

Dentro de las conclusiones propuestas, detalladas en los casos aquí presentados, queremos mencionar algunos aspectos comunes que, a nuestro entender, asumen especial relevancia de cara a las acciones futuras.

Ante todo, el tema relativo a la información, su escasez, dispersión y falta de confiabilidad. Se trata pues de una necesidad crucial para poder imprimir fuerza y consolidar los procesos encaminados.

Se necesita, por lo tanto, disponer de recursos para ser invertidos en más conectividad, en seleccionar, sistematizar y hacer disponible más y mejor información, a fin de monitorear los procesos y evaluarlos, de ajustar estrategias. La posibilidad de identificar encadenamientos productivos, pasa también por la disponibilidad de información adecuada en el momento oportuno.

El establecimiento de un marco regulatorio adecuado, que defina los espacios conseguidos, aclarando responsabilidades y atribuciones, es otro elemento crucial para poder consolidar el proceso en marcha. Proceso que lidera la nueva institucionalidad creada en el marco del programa en los diversos niveles de gobierno sub nacional. Porque la descen-



tralización provoca tensión en los procesos de desarrollo local, se requiere flexibilizar y adaptar la institucionalidad a través de oportunas reformas, las cuales deben traducirse en una normativa legal que fije las nuevas reglas del juego de manera acorde a las dinámicas en marcha.

¿Cómo hacer para que las inversiones que induce la globalización se traduzcan en beneficios en los lugares donde se localizan, permitiendo un desarrollo sostenible e inclusivo, que aumente las oportunidades de los habitantes de esas áreas? ¿Cómo construir esa capacidad de gobernanza multi nivel, que en el actual contexto de descentralización progresiva se configura como uno de los mayores desafíos de los estados modernos? ¿Cómo integrar los distintos intereses y recursos hacia la definición de proyectos integrados, que se traduzcan en una mayor competitividad del territorio? ¿Cómo contribuir a dar sentido e identidad a través de lo local y, por esta vía, consolidar la democracia?


En el programa de gobierno de la Presidenta de Chile, Dra. Michelle Bachelet, una de las estrategias que se plantean para afrontar el actual contexto en que se encuentra el país, se explica así: “Expandiremos la cobertura de Chile Emprende, potenciando la gestión territorialmente coordinada de los programas que operan en diferentes instituciones de fomento. Bajo la nueva normativa de gobiernos regionales, las instituciones públicas que administran dichos programas -Corporación de Fomento (Corfo); Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis); Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap); Servicio de Cooperación

Técnica (Sercotec) y Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence)- sumarán sus presupuestos a los del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) bajo una lógica de coordinación y desarrollo territorial... Crearemos Agencias Regionales de Desarrollo en todas las regiones del país”.

La cooperación público privada, la inclusión social, el aparato productivo y su diversificación, son los ejes de una estrategia que pasa por un modelo de gobernanza donde la búsqueda de integración, cooperación y consenso, son factores de competitividad en un entorno globalizado.

Así lo señaló Tarja Halonen, Presidenta de Finlandia que co-presidió la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, iniciativa promovida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): *“Para que la globalización sea sostenible, ésta debe satisfacer las necesidades de la gente. Nuestro objetivo último es contribuir a que la globalización se convierta en un recurso para promover el trabajo decente, reducir la pobreza y el desempleo y propiciar el crecimiento y el desarrollo”.*

La OIT ha sido una de las primeras organizaciones internacionales que han asumido el enfoque de desarrollo económico local (Rodríguez-Pose, 2001), promoviéndolo en el contexto internacional para que, desde una perspectiva descentralizada que contribuya a abrir un diálogo entre lo local y lo global, se impulse el aprovechamiento del potencial de territorios específicos para la creación de trabajo decente.



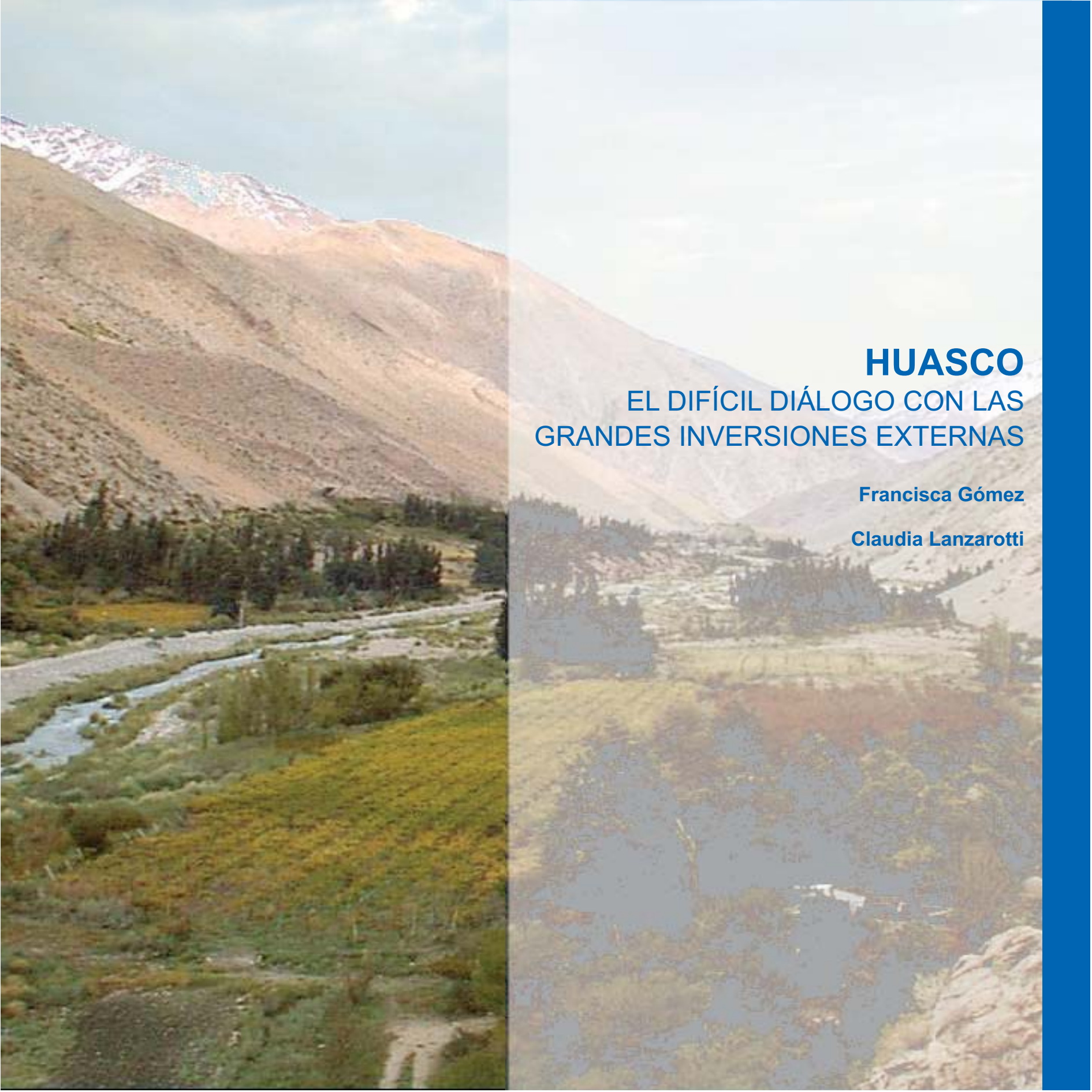
El objetivo primordial de la OIT es promover oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente, “aquella ocupación productiva adecuadamente remunerada y ejercida en condiciones de libertad, seguridad, equidad y dignidad humana”<sup>2</sup>.

El trabajo decente es un concepto organizador, que proporciona el marco para las acciones de desarrollo económico y social que promueve OIT, en torno al cual convergen sus cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. Como dijera Juan Somavía, en su Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de

la Globalización, CIT, 92.<sup>a</sup> reunión, OIT, 2004, *“Para lograr fuentes de sustento sostenibles y oportunidades de trabajo decente para todos, la acción ha de inscribirse en el plano local, pero vincularse también a las oportunidades globales”*.

Y es en este marco conceptual, que se ha establecido la colaboración de la Organización Internacional del Trabajo con Chile Emprende.

Este libro, que recoge casos reales, aspira a contribuir al hallazgo de respuestas y alimentar el debate sobre la búsqueda de caminos para avanzar hacia el trabajo decente y la gobernanza global, entendiendo que ésta se construye también desde lo local.



# **HUASCO**

## EL DIFÍCIL DIÁLOGO CON LAS GRANDES INVERSIONES EXTERNAS

**Francisca Gómez**

**Claudia Lanzarotti**



## RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio de caso recoge y analiza las transformaciones y procesos ocurridos en el territorio, a partir de la aplicación de la estrategia impulsada por Chile Emprende.

Aunque en una corta primera etapa, esta estrategia se implementó en las comunas de Huasco y Freirina, a poco andar se extendió a Vallenar y Alto del Carmen integrando a todas las comunas del valle. Es decir, la unidad territorial de actuación abarca toda la provincia.

Si bien Chile Emprende promovió la aplicación de una metodología y estrategia de intervención común en todos sus territorios de actuación, en Huasco, así como en las otras zonas donde ha operado, los contenidos específicos del proyecto de desarrollo económico territorial que está en realización, fueron definidos por los propios actores locales a través de un proceso participativo.

La construcción y realización del Plan de Desarrollo Económico Territorial de Huasco, han sido conducidas desde una institucionalidad territorial público privada, que se conformó especialmente para este propósito, en la que participan empresarios, municipalidades, gobierno regional y servicios públicos.

Transcurridos tres años de implementación (2002-2005), justo cuando comenzaban a perfilarse los primeros efectos de la exploración de oportunidades para las micro y pequeñas empresas agropecuarias y turísticas, así como para los pescadores artesanales asociados al programa, el territorio se enfrenta a una posibilidad cierta de un cambio dramático en su escenario económico-social. Actualmente, dos mega inversiones, una minera y otra agroindustrial, se encuentran en gestiones muy avanzadas hacia su materialización.

Afrontar estas inversiones, pone a prueba las capacidades de acción colectiva, tanto en lo que se refiere a la disposición de actuar coordinadamente, como a la existencia -o no- de un consenso básico en la sociedad territorial, respecto del desarrollo al que se aspira. A esto se debe que el anuncio de la llegada de dichas inversiones, haya provocado una fuerte tensión en la institucionalidad territorial establecida. Sus integrantes tienen la decisión de presentar una posición común en la que confluyan sus principales acuerdos en esta materia, con el fin de consolidarse como la instancia que conduce la interlocución con las grandes compañías.

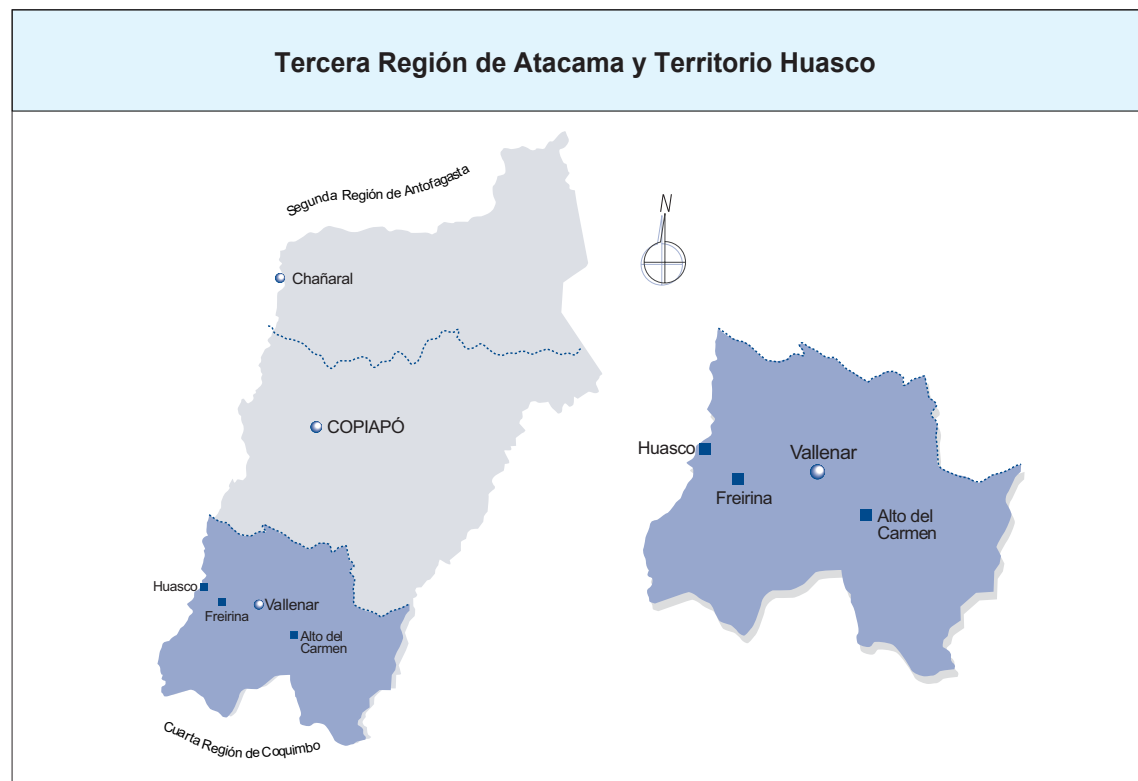
La presente monografía se ha dividido en cuatro secciones. En la primera, se presenta información del territorio referida fundamentalmente a su población y sus actividades económicas. En la segunda, se describen y analizan los principales rasgos del proceso desencadenado en Huasco, incluyendo sus logros y debilidades. En la tercera, se examina el cambio del escenario territorial ante el anuncio de la inminente llegada de las mega inversiones y los desafíos a abordar en ese contexto. Finalmente, se consignan los principales aprendizajes derivados de la experiencia y se plantean sugerencias en relación con los desafíos que debe enfrentar en su nueva etapa.

# I. EL TERRITORIO

## 1.1 Contexto socioeconómico

Ubicado en el sur de la Región de Atacama (28° -29° 15' Latitud Sur y 70° 3' - 71° 3' Longitud Oeste) el territorio de Huasco se caracteriza por pertenecer a la categoría de valles transversales (con orientación oriente-poniente) fuertemente marcados en el relieve conformado por la integración entre la cordillera de la Costa y la de los Andes. Con un clima semiárido, la presencia del río Huasco marca la instalación de los asentamientos humanos y de las actividades que se desarrollan en este territorio.

El río Huasco es una cuenca andina, tiene una superficie de 9.858 kilómetros cuadrados, que se transforma en un elemento vital para el desarrollo de las actividades productivas del territorio. Un hito importante en la región es la construcción del embalse Santa Juana, que consigue hacer un manejo sustentable del recurso hídrico, lo que permitió proyectar el desarrollo de actividades productivas como la agricultura, como una actividad relevante en la economía local, especialmente la producción de primores de frutas y hortalizas.



La población asciende a 66.059 habitantes (Censo, 2002), en un 81 por ciento urbana, con una alta concentración en

la comuna de Vallenar. La única comuna rural es Alto del Carmen, ubicada hacia el oriente del valle.

<b>Cuadro N° 1. Población urbana y rural por comuna. Provincia de Huasco (2002)</b>			
<b>Comuna</b>	<b>Total población Censo 2002</b>	<b>Total población rural</b>	<b>Total población urbana</b>
Alto del Carmen	4.840	4.840	0
Freirina	5.666	2.197	3.469
Huasco	7.945	1.500	6.445
Vallenar	48.040	4.290	4.375
<b>Total provincial</b>	<b>66.491</b>	<b>12.827</b>	<b>53.664</b>

Fuente: SINIM, 2002

## 1.2 Actividad económica

El territorio, así como toda la Región de Atacama, tiene una notable riqueza en minerales, lo que transforma a la minería en uno de los sectores económicos de mayor peso en la economía regional y local.

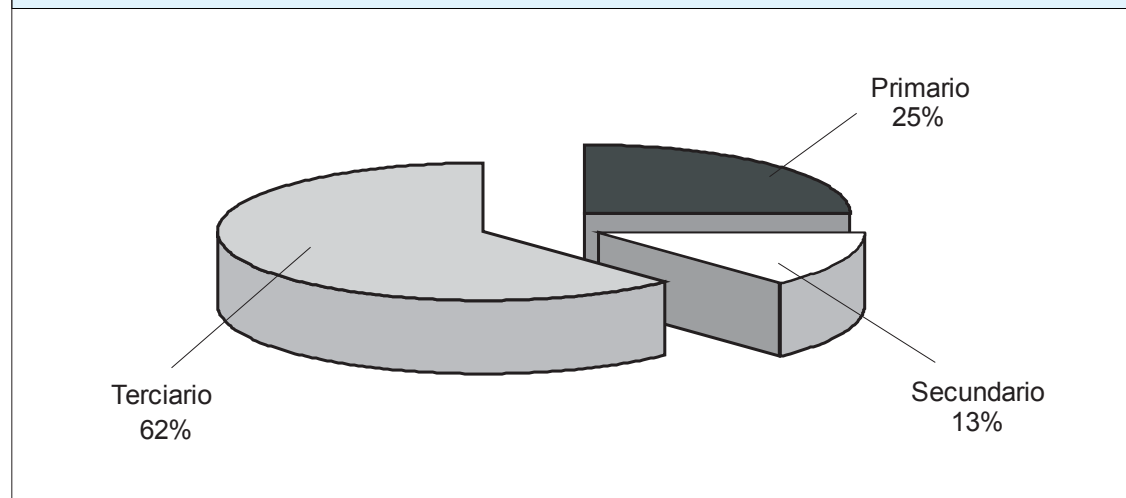
En Huasco se realizan actividades extractivas y procesamiento de minerales metálicos y no metálicos que abastecen la gran minería: cobre, hierro y oro, entre otros. Se pueden identificar explotaciones industriales (minas Los Colorados [hierro], El Algarrobo [hierro] y Dos Amigos [cobre]) y explotaciones artesanales, dedicadas principalmente al cobre y al oro. Sin embargo, desde hace más de 15 años, la minería artesanal realizada por los llamados “pirquineros” ha exhibido un fuerte y sostenido declive.

En la agricultura existe un predominio de la producción de frutales y hortalizas, específicamente vides (para la producción de pisco y uvas de mesa de exportación) y primores de hortalizas, que alcanzan un mejor precio por ser las primeras cosechas que llegan a los diferentes mercados.

En el sector pesquero, por su parte, se distinguen principalmente tres actividades extractivas: pesca artesanal, orillas (extracción de algas) y buceo (mariscadores).

El turismo, por último, es una actividad emergente, que busca abrirse espacio desde las ventajas comparativas del territorio: ser la puerta de entrada al desierto de Atacama;

**Gráfico N° 1. Población Económicamente Activa por Sector, Prov. de Huasco (2002)**



Fuente: SINIM, 2002

su condición de oasis; los paisajes de montaña; la biodiversidad de sus humedales y los delfines de la caleta Chañaral de Aceituno, entre otros.

### 1.3 La importancia de la MIPE

La micro y pequeña empresa son “la principal fuente de empleo en la comuna y, sin duda, el sector donde están concentradas la mayor cantidad de actividades económicas, tanto formales como informales”, establece el estudio<sup>1</sup> realizado por la Fundación Trabajo para un Hermano en el marco del diagnóstico territorial.

Dicho estudio establece que las unidades

económicas de pequeña escala representan el 89.4 por ciento del total de establecimientos de la provincia.

Identificó 3.557 micro y pequeñas empresas formales, a partir de las patentes comerciales e industriales, el registro de asociaciones de empresarios y agrupaciones de productores, y las bases de datos de instituciones públicas vinculadas al fomento productivo.

Clasificadas por rubros, las micro y pequeñas empresas se distribuyen en un 45 por ciento productivas, 19 por ciento de servicios y 36 por ciento de comercio. Respecto de las áreas de oportunidad que el territorio está explorando, se registraron 995 empresas en el sector



agropecuario, 584 en pesca y 200 en turismo. En este rubro se consideran servicios relacionados a comida, alojamiento y entretenimiento. Las actividades artesanales no se encuentran consideradas en esta categoría.

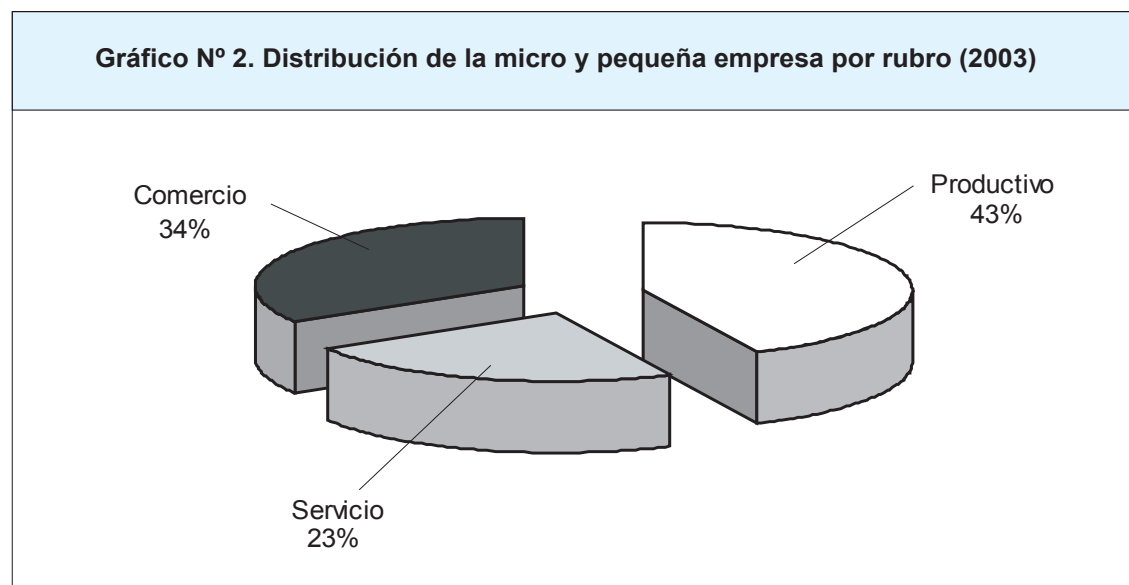
Al analizar el comportamiento de las ventas por tamaño de empresas distribuidas por comunas, que se presenta en el gráfico N° 3, queda de manifiesto, una vez más, el enorme peso relativo de las unidades de menor tamaño en las economías comunales.

#### 1.4 Situación del empleo

La información estadística sobre empleo, tiene un nivel de agregación que impide un

examen detallado en todo el territorio. Los datos disponibles, del Instituto Nacional de Estadística, son en general del nivel regional. De la única comuna que proporciona datos específicos es de Vallenar. Esta ciudad capital provincial, muestra una tasa de desocupación para el período enero-marzo 2005, de un 15,5 por ciento, lo que casi duplica el promedio nacional de 7,9 por ciento<sup>2</sup>.

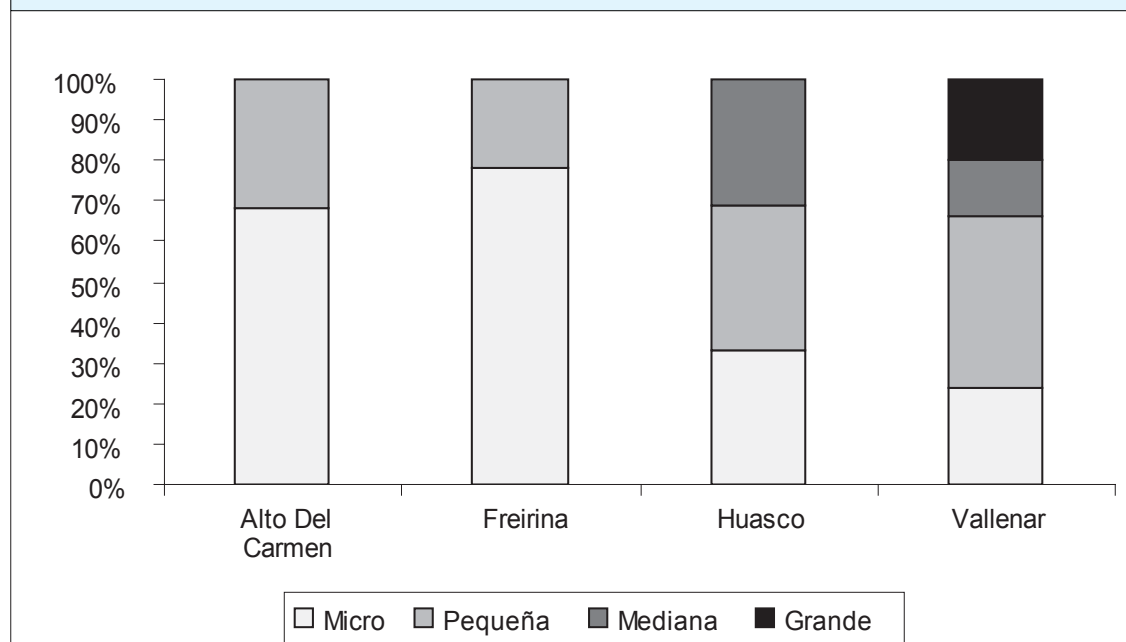
Si se consulta la Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares (Casen) que realiza el Ministerio de Planificación (Mideplan) y que incorpora antecedentes sobre los empleos informales, el cuadro comparativo entre los años 1998, 2000 y 2003, refleja que el desempleo del territorio es mayor que el promedio regional y nacional.



Fuente: Línea Base Económica, Oportunidades de Negocio y Plan de Intervención para la provincia de Huasco.

<sup>2</sup> Fuente de la información: Instituto Nacional de Estadísticas, Chile ([www.ine.cl](http://www.ine.cl)).

**Gráfico N° 3. Distribución de las ventas según tamaño de empresas y comuna**



Fuente: Elaboración de Chile Emprende, sobre la base de SII año 2003

El empleo en Huasco tiene un fuerte componente estacional, que fluctúa en función de la variabilidad de mano de obra en la actividad agrícola. De acuerdo a las estadísticas manejadas por las oficinas de empleo municipales, para el año 2002, la demanda por empleo superaba ampliamente su oferta de colocaciones. En Vallenar, Alto del Carmen y Freirina la demanda fue del orden del 50 por ciento superior a la oferta, mientras que en Huasco fue del 25 por ciento.

Desde el punto de vista de las actividades económicas predominantes en el territorio, hay características específicas que influyen en el comportamiento del empleo.

- Sector minería: La situación de los “pirquineiros” que se inscriben en el sector informal de la economía, ha tendido a desmejorar, producto de la caída sostenida de los precios en que comercializan el mineral. A pesar de ello, en general muestran una gran resistencia a cambiar de actividad para generar sus ingresos.

<b>Cuadro N° 2. Tasa de desocupación 1998 al 2003 (%)</b>			
<b>Año</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Alto del Carmen	4,8	3,7	4,1
Freirina	15,0	11,4	15,4
Huasco	12,7	11,1	10,3
Vallenar	13,0	11,6	13,1
<b>Total territorio</b>	<b>12,5</b>	<b>10,9</b>	<b>12,4</b>
<b>Total región</b>	<b>11,3</b>	<b>11,2</b>	<b>10,1</b>

Fuente: Casen, Encuesta Socioeconómica de Hogares realizada por Mideplan.

- Sector agrícola: Hay dos elementos claves en este sector: la gran dependencia de mano de obra familiar y fuerte estacionalidad en la demanda de mano de obra, que oscila según el ciclo de la cosecha.

- Sector pesca: En este caso el empleo está siendo marcado por falta de regeneración, no ha ingresado gente joven al rubro, y por la inestabilidad propia de la pesca artesanal.

<b>Cuadro N° 3. Índice de Desarrollo Humano Territorio Huasco</b>		
<b>Comuna</b>	<b>IDH</b>	<b>Ranking Nacional</b>
Alto del Carmen	0,666	214
Freirina	0,677	182
Huasco	0,694	136
Vallenar	0,716	98
<b>Promedio Nacional</b>	<b>0,688</b>	
<b>Promedio Regional</b>	<b>0,707</b>	

Fuente: PNUD 2000, El Desarrollo Comunal en Chile.

### 1.5 Pobreza

De acuerdo a la información de la encuesta Casen, entre los años 1992 y 2000, la población en situación de pobreza en el territorio disminuyó el 8,8 por ciento. Esto se explica por dos circunstancias. Por un lado, en las cuatro comunas que conforman la provincia se redujo el porcentaje de pobres

no indigentes. Y, por otro, porque además en Freirina y Huasco, también decreció el número de indigentes. Es decir, en esas dos comunas, el total de pobres se redujo en el 29,48 por ciento (Freirina) y en el 13,13 por ciento (Huasco), en el período transcurrido entre 1992 y 2000.

**Cuadro N° 4. Situación de Pobreza Territorio de Huasco, en porcentaje**

	Alto del Carmen	Freirina	Huasco	Vallenar	Territorio Huasco
<b>Indigente</b>					
1992	3,27	16,71	10,19	10,67	10,60
2000	7,18	6,68	4,15	12,49	10,60
Variación	3,91	-10,03	-6,04	1,82	0,00
<b>Pobre no indigente</b>					
1992	16,55	43,20	23,37	27,85	27,81
2000	13,02	23,76	16,29	19,49	19,01
Variación	-3,53	-19,44	-7,08	-8,36	-8,80
<b>Total Pobres</b>					
1992	19,82	59,91	33,56	38,52	38,41
2000	20,20	30,44	20,44	31,97	29,61
Variación	0,38	-29,47	-13,12	-6,55	-8,80

Fuente: Elaboración propia, con datos de encuesta Casen y Sec. Ejecutiva Chile Emprende.

## II. EL PROCESO

### 2.1 La invitación

A pesar de que Huasco es un oasis, por donde se entra o se sale del desierto de Atacama, durante largos años la mirada del territorio ha tendido a centrarse en las entrañas de la tierra, para extraer de ellas su riqueza mineral. Recién en las últimas décadas del siglo XX, se comenzaron a revalorizar los otros dones que la naturaleza le prodigó: un mar agreste, suelos generosos y un río con suficiente prestancia para hacer brotar vida.

Aunque todavía permanecía fuerte su tradición productiva minera, al despuntar el siglo XXI ya las vides trepaban por las montañas que circundan el valle, se había introducido la uva de exportación, el riego a goteo y estaba operando el embalse Santa Juana, inaugurado en 1996. Los pescadores artesanales contaban con una cierta organización, al punto que un grupo de ellos había creado una asociación gremial para administrar el terminal pesquero, con lo que se abrieron atractivas posibilidades de mejora económica para el sector.

Huasco se posicionaba como un territorio importante para la diversificación productiva en una región marcada por los grandes enclaves mineros, al punto que el propio gobierno regional lo destaca en tal sentido dentro de su estrategia de desarrollo.

Simultáneamente, como resultado de programas de fortalecimiento municipal que realizaron diversas instituciones, se habían establecido Unidades de Desarrollo Productivo en todas las municipalidades de la provincia: nueve en total. Y en el marco de ese proceso, se advertía un emergente grado de coordinación entre servicios públicos de


fomento productivo, particularmente entre el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) y el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap).

Por eso, cuando las direcciones nacionales de las instituciones fundadoras<sup>3</sup> de Chile Emprende convocaron a sus respectivas direcciones regionales para que postularan territorios en los cuales realizar el programa, en Atacama la decisión fue rápida y unánime. La situación que exhibía Huasco, resultaba propicia para aplicar en el territorio un programa de la naturaleza de Chile Emprende.

La aceptación de la propuesta de incorporar a Huasco como uno de los territorios con los cuales trabajar la estrategia y metodología promovida por Chile Emprende, se basó en que se trataba de una agrupación de comunas con un cierto grado de coherencia geográfica, histórica, productiva y cultural, que presentaban tanto un nivel de actividad económica, como una masa crítica de actores interesados y dispuestos a emprender un proceso de dinamización de la economía territorial y, por esa vía, contribuir a aminorar el desempleo que tan fuertemente golpea a la capital provincial.

En un comienzo, se habían considerado sólo dos de las comunas de la provincia, pero pronto se incorporaron todas por decisión de los propios actores territoriales. En su visión, el valle del Huasco en su conjunto, es decir toda la provincia, constituía un sistema territorial. Por tanto, no parecía adecuado impulsar un proceso de desarrollo económico dejando fuera una parte del territorio.

<sup>3</sup> Fosis, Indap, Sence y Sercotec.



Se inició la puesta en marcha, una vez constituido el grupo promotor con representantes de las direcciones regionales de las instituciones socias de Chile Emprende y de la gobernación provincial. Con el fin de apoyar las actividades de animación y coordinación, e impulsar la instalación de la institucionalidad público privada, el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) destinó a uno de sus ejecutivos de fomento para que cumpliera esas funciones.

El proceso se convocó en torno a la identificación y selección de oportunidades de negocios y empleo, con base en el potencial de las micro y pequeñas empresas de Huasco. Para ello, se puso a disposición del territorio, un estudio que comprendía la elaboración de la línea de base sobre la situación de las empresas de pequeña escala en la provincia y, a partir de ella, la presentación de una propuesta de Mapa de Oportunidades. Dichos antecedentes debían servir de insumo a los/as actores territoriales, para tomar las decisiones orientadas a dinamizar la economía territorial, mediante el fortalecimiento de la MIPE y su mejor inserción en los mercados.

La convocatoria en torno a oportunidades, apeló a cumplir dos propósitos. Uno, ser un elemento movilizador de los actores territoriales y, al mismo tiempo, dar un contenido específico a la cooperación público privada. Se trató de tensionar las energías de los participantes frente a una oportunidad específica de mercado detectada, de modo que su aprovechamiento se convirtiera en una meta en común, en torno de la cual se podía estructurar la cooperación entre públicos y privados.

En la superación de esa brecha entre la oportunidad y el negocio, necesariamente se encuentran las políticas sociales con las de fomento productivo, las de promoción de incorporación de tecnología con las de infraestructuras, las certificaciones, y el requisito insoslayable de actuar en redes de empresas para poder acceder a mercados más grandes y exigentes: cooperar para competir.

## 2.2 La implementación

En el proceso vivido en Huasco, se distinguen tres etapas. La primera, de instalación; la segunda, de relanzamiento del programa y, la tercera, de despliegue.

### Etapa 1: Convocatoria y plan

La estrategia buscaba generar una conversación entre los/as actores territoriales sobre posibilidades de futuro, como un elemento movilizador del tejido productivo local. En el diseño, el proceso de identificar y seleccionar oportunidades, buscaba generar actitudes pro-activas respecto de la participación en la institucionalidad territorial que el programa estaba impulsando.

Junto a este elemento motivador, el diseño apuntaba al mismo tiempo, a otros a dos grandes propósitos. Por una parte, dar una clara direccionalidad a la información diagnóstica a recoger. Y, por otra, centrar la mirada de los/as actores públicos y privados en la brecha entre las oportunidades detectadas y de interés para los empresarios, y los requerimientos a satisfacer para lograr transformar esas

oportunidades en negocios específicos. De la identificación de esa brecha, debía surgir el plan de trabajo que articulara la acción al interior de la institucionalidad pública, para que cada servicio aportara desde su especialidad. Así, el conjunto de apoyos se orientaría a dar viabilidad real a las oportunidades y que éstas fueran definidas en conjunto con los/as empresarios.

El concepto implícito en esto, es que la captura de las oportunidades obliga a generar capacidades en los territorios y en sus actores, puesto que trasciende largamente la mera articulación de instrumentos de fomento productivo.

En este sentido, la estrategia implementada considera actuar simultáneamente en cuatro ámbitos: construcción de capital social, identidad territorial, competitividad del tejido empresarial y acondicionamiento del territorio.

Se trata de ir generando en el territorio, una articulación de las políticas sociales con las de infraestructura y de fomento económico, para la construcción de un entorno de competitividad que permita rentabilizar su potencial, impulsando esta acción concertada hacia un propósito específico y definido en común: el desarrollo de las oportunidades identificadas.

En Huasco, el Mapa de Oportunidades que entregó el estudio externo<sup>4</sup>, propuso tres áreas para ser desarrolladas: agropecuaria, pesca y turismo.

Sin embargo, aunque éstas efectivamente se han trabajado en el marco de Chile Emprende,

las iniciativas específicas que sugirió dicho mapa no fueron acogidas en los contenidos del plan de desarrollo territorial que en definitiva se formuló.

Probablemente, esto pueda explicarse desde la percepción de los/as actores territoriales: razonablemente, se puede suponer que no asumieron plenamente la propuesta realizada en dicho estudio, porque estimaron que las sugerencias que se indicaban no representaban oportunidades reales para ellos/as<sup>5</sup>.

Por lo tanto, a la hora de elaborar su plan de desarrollo económico territorial 2003-2006, tomaron como base el trabajo que venían realizado con las instituciones públicas, y se plantearon objetivos y metas de desarrollo en coordinación con las municipalidades y la gobernación.

Todo este proceso se realizó a través de mesas de trabajo público privadas, que fueron dando origen a la institucionalidad del programa que se describe más adelante.


## Etapa 2: Relanzamiento

A fines del año 2003, se produce una suerte de “relanzamiento” del programa. Su institucionalidad se había dispersado relativamente por un período, debido a que el Consejo Público Privado se quedó sin la figura del gerente.

La trayectoria del proceso en Huasco, muestra que el rol del gerente es clave y difícilmente sustituible en la articulación de las diversas instancias territoriales y en la gestión de sus acuerdos.

<sup>4</sup> Elaborado por la Fundación Trabajo para un Hermano de Atacama.

<sup>5</sup> Antecedentes a este respecto se encuentran en los debates ocurridos en el taller de trabajo donde se presentaron los resultados del Mapa de Oportunidades, que se realizó en la comuna de Huasco.



En un principio, como ya se mencionó, este rol fue desempeñado por un ejecutivo de fomento de Sercotec. Esa primera experiencia tuvo fuertes limitaciones en lo que se refiere a articulación pública. Las demás instituciones socias, tendieron a percibirla mucho más como una articulación en torno a la institución de origen de quien la ejercía, que en función de la iniciativa conjunta que estaban impulsando para innovar en materia de gestión pública de desarrollo productivo.

Esto motivó que se convocara a un concurso público para designar a un nuevo gerente, la única figura de la institucionalidad territorial que está dedicada a tiempo completo a la gestión del proceso. La comisión evaluadora para seleccionar al nuevo gerente, estuvo integrada por un representante de las direcciones regionales de las instituciones socias, una representante de los cuatro municipios involucrados, el gobernador provincial y un representante de los/as empresarios que a esa fecha participaban en la institucionalidad territorial: marzo de 2003. La gerenta seleccionada sólo estuvo en funciones cinco meses, y nuevamente el territorio se quedó sin contar con la función de gerencia del proceso, lo que tendió a frenarlo por un período.

Durante esta etapa, juegan un papel decisivo el gobernador provincial, Sercotec e Indap, que mantienen el programa.

Ello sirvió para ir clarificando los roles y funciones de la organización territorial, lo que, a su vez, favoreció la creación paulatina de un clima de mayor confianza entre los/as actores involucrados. Se reestructuran las mesas

temáticas y se inicia la puesta en operación de las principales líneas de trabajo previstas en el plan.

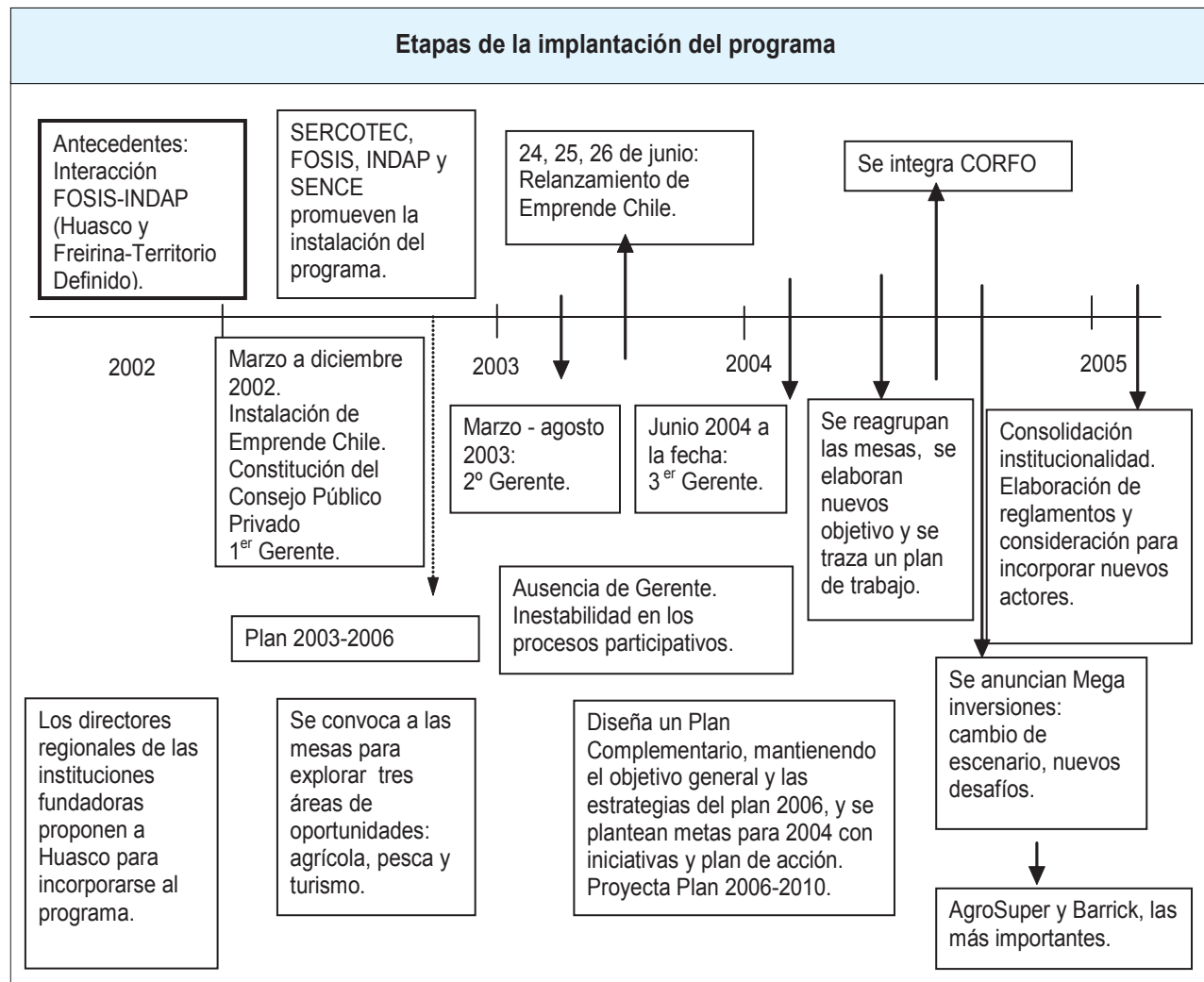
### Etapa 3: Despliegue

A partir del año 2004, se observa con nitidez el desarrollo de la institucionalidad territorial, al calor del despliegue de la acción del programa. Influyen positivamente en este proceso, la llegada de un nuevo gerente y la implementación de un conjunto de programas de fortalecimiento municipal, organizacional y de formación, que fueron canalizados al territorio por los servicios públicos integrantes del Consejo Público Privado.

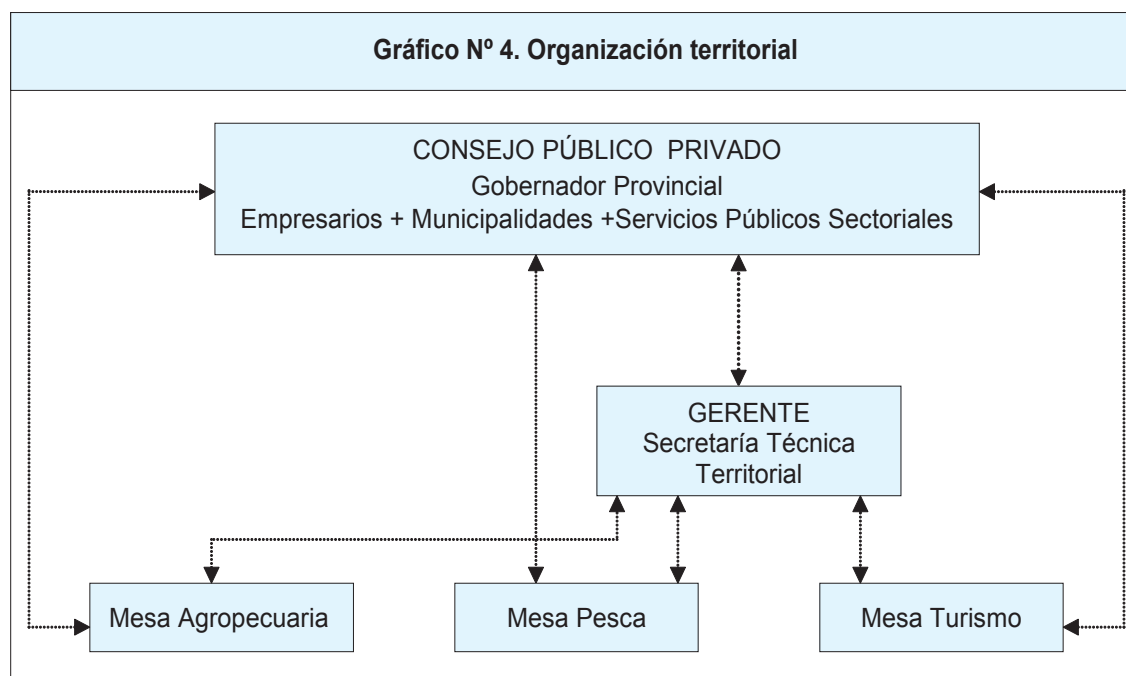
A este ambiente facilitador del despliegue, contribuye también la existencia de un grado significativo de coincidencia entre los objetivos del plan territorial y los que se da el gobierno regional en su estrategia de desarrollo: la agenda Atacama. En ella se propone concentrar esfuerzos para diversificar el perfil productivo regional, eminentemente minero.

En ese marco, destacan dos líneas de acción fuertemente vinculadas a las áreas de oportunidad que se venían trabajando en la institucionalidad público privada de Huasco. Una se refiere a potenciar la agricultura, a través de algunos cultivos en los cuales la región exhibe ventajas competitivas (primores), para lo cual destaca la importancia del embalse Santa Juana ubicado en el valle, puesto que tiene la capacidad suficiente para proveer agua para el riego. Y, la otra, apunta al fomento de la pesca artesanal, fundamentalmente a través de la acuicultura.





### 2.3 La institucionalidad territorial



Las instancias de coordinación implementadas en el territorio, producto del desarrollo de la estrategia promovida por Chile Emprende, generan tres niveles de interacción, que son:

- Consejo Público Privado (15 miembros titulares): Es la instancia directiva del proceso, en la cual se toman las decisiones estratégicas, se articulan los recursos y se conduce el proceso de desarrollo económico territorial. Presidido por el gobernador provincial, participan seis empresarios (dos miembros de las directivas de cada mesa temática), los alcaldes de las cuatro comunas y los directores regionales de los servicios públicos involucrados (Fosis, Indap, Sercotec

y Servicio Nacional de Capacitación y Empleo -Sence-). Su distribución es: 40 por ciento, del sector privado; 60 por ciento, del público; 100 por ciento, hombres.

- Secretaría técnica territorial (11 integrantes): Coordinada por el gerente, tiene como función gestionar los acuerdos del Consejo Público Privado, articulando la acción de los servicios y municipalidades participantes, a nivel operativo. Consecuentemente, participan cuatro profesionales representantes de las respectivas instituciones promotoras del programa (Fosis, Indap, Sence y Sercotec), un representante de la gobernación, los/as encargados de las oficinas de desarrollo

productivo de las cuatro municipalidades involucradas y un representante del Programa Territorial Integrado de Corfo (PTI). Su distribución es: 55 por ciento, hombres; 45 por ciento, mujeres.

- Mesas temáticas: Coordinadas por el gerente, su labor está referida a la generación y aprovechamiento de oportunidades específicas de los sectores económicos correspondientes. Por tanto, participan los/as actores privados directamente asociados/as a cada área de oportunidad. En el caso de Huasco, como se mencionó anteriormente, funcionan tres mesas temáticas.

- Mesa Agropecuaria (22 miembros): Presidida por una representante del sector privado; participan en ella 11 empresarias, representantes de organizaciones, más los 11 integrantes de la secretaría técnica territorial. Su distribución es: 50 por ciento, del sector privado; 50 por ciento, del sector público; 33 por ciento, hombres; 77 por ciento, mujeres.

- Mesa Pesca (28 miembros): Presidida por un representante del sector privado; participan en ella dos representantes de cada uno de los 10 sindicatos de pescadores artesanales que existen en el territorio; 2 representantes de los dos municipios que tienen costa; el gobernador, un representante de la Capitanía de Puerto, más cuatro representantes de servicios públicos: el sectorial: Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca), y de Fosis, Sence y Sercotec. Su distribución es: 70 por ciento, del sector privado; 30 por ciento, del sector público; 54 por ciento, hombres; 46 por ciento, mujeres.

- Mesa Turismo (14 miembros): La preside un representante del sector privado y participan los cinco integrantes de la directiva de la Asociación Gremial Turinc de Huasco; los encargados de las Oficinas de Desarrollo Productivo de las cuatro municipalidades involucradas; más representantes del servicio público sectorial: Servicio Nacional de Turismo (Sernatur), y de Fosis, Indap, Sence y Sercotec. Su distribución es: 35 por ciento del sector privado; 65 por ciento del sector público; 50 por ciento, hombres; 50 por ciento, mujeres.

En este marco, las estructuras de implementación permiten una articulación en varios planos. Al interior del sector privado, fundamentalmente a través de las mesas temáticas, donde se crean redes empresariales y acciones asociativas en torno al desarrollo de oportunidades del sector respectivo. Al interior del Estado, impulsa la gestión de los instrumentos en forma complementaria y vinculados a la gestión municipal, de modo de dar un soporte más integrado a los proyectos que se deciden en las mesas, puesto que lo que se busca es asegurarles la viabilidad, apoyando todos los componentes que inciden en ella.

Dado que en el territorio de Huasco existen voluntades sólidas por parte de los directores regionales, los procesos de coordinación de recursos públicos no han tenido mayores contratiempos. Las instituciones participantes han realizado esfuerzos importantes por canalizar sus recursos presupuestarios y técnicos a través de la institucionalidad territorial. Salvedad hecha de ciertos

instrumentos, cuyo formato impide esta modalidad de gestión. Es el caso de Indap, cuyo director regional canaliza todo su presupuesto para el valle del Huasco a través de las mesas, con excepción de aquellos instrumentos que explícitamente no lo permiten. Durante la observación en terreno, se pudo constatar que, tanto

los/as actores públicos como privados, ven este proceso de articulación como una herramienta eficaz para alcanzar consensos en los temas del desarrollo productivo. Esto le ha otorgado un valor agregado a la estructura promovida por el programa Chile Emprende, que no existía previamente en el territorio.

<b>Rol de las Instituciones</b>	
CORFO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su misión institucional es promover el desarrollo productivo nacional a través del fomento de la competitividad y la inversión.</li> <li>• Opera el programa Territorial Integrado, que coordina sus actividades con la Mesa Agropecuaria.</li> </ul>
FOSIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabaja con sectores de pobreza, otorga los primeros apoyos a los emprendimientos y se complementa con SERCOTEC e INDAP para el trabajo con los grupos que atiende.</li> </ul>
INDAP	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su misión institucional está circunscrita a la familia campesina y sus organizaciones.</li> <li>• Líneas principales referidas a riego tecnificado / intra y extra predial, fortalecimiento organizacional, promoción de inversiones para innovación y acceso a mercados.</li> </ul>
SENCE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opera los programas de capacitación dirigidos a micro y pequeñas empresas.</li> <li>• Gestiona los apoyos de promoción de empleo para lo cual se coordina con las Oficinas Municipales de Intermediación Laboral (OMIL).</li> </ul>
SERCOTEC	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su misión institucional radica en promover la competitividad de las micro y pequeñas empresas.</li> <li>• Líneas principales referidas a temas de comercialización, fortalecimiento gremial y apoyo a municipios para abordar el desarrollo productivo.</li> </ul>

## 2.4 Representatividad y legitimidad

La composición del Consejo Público Privado, donde participan actores políticos elegidos por sufragio popular (los alcaldes); agentes del Estado (gobernador y directores regionales de servicios) y representantes empresariales propuestos por las respectivas mesas temáticas, hace de la construcción y realización del proyecto de desarrollo económico territorial, un ejercicio democrático entre los/as actores directamente involucrados.

Las decisiones se toman en forma horizontal, en debates cara a cara, y se transparentan parcialmente los presupuestos públicos al analizar la asignación de recursos para las iniciativas que se emprenden. Esto otorga un grado creciente de legitimidad a la institucionalidad territorial. En la medida en que el consejo se consolida y los proyectos que decide suben de escala, se alcanzan mayores grados de transparencia del sistema.

Esto no excluye un cierto grado de tensión que cruza su funcionamiento, debido, fundamentalmente, a los tiempos involucrados en los procesos: los tiempos políticos, los tiempos de las expectativas y los que toman las iniciativas y proyectos en madurar para poder mostrar resultados.

Pero la mayor tensión respecto a la conciliación de los intereses representados en el consejo de Huasco, lo plantean las mega inversiones en carpeta: el gran desafío es llegar a definir y sostener una posición común del territorio. Este punto se retomará más adelante.

La representatividad de las mesas temáticas se analiza caso a caso:

**Mesa Agropecuaria:** En esta mesa está representada más del 90 por ciento de la actividad agropecuaria de pequeña escala. Todos sus integrantes pertenecen, a su vez, a la Junta de Regantes Río Huasco. Cabe destacar que en el Valle del Huasco existen sólo cuatro grandes empresas agrícolas, que hasta la fecha de este estudio, no participaban en la mesa.


La principal actividad que realiza es la feria agropecuaria EXPO Valle del Huasco, que ya ha tenido tres ediciones. Esta iniciativa, que genera una significativa movilización de los pequeños productores y es muy relevante para la apertura de mercados, constituye el primer proyecto de magnitud realizado en el marco de Chile Emprende, por lo que ha llegado a transformarse en una actividad emblemática del programa en el territorio.

**Mesa Pesca:** La integran las diez organizaciones existentes en el litoral de Huasco, que representan a 980 socios<sup>6</sup>, entre pescadores artesanales, buzos mariscadores y recolectores de algas. Es decir, respecto del sector, tiene una representatividad de, prácticamente, el 100 por ciento.

La Región de Atacama constituye un caso único en Chile de concertación público privada en la pesca artesanal, puesto que se produce desde el nivel de gobierno regional.

En el Comité de Asignación de Recursos (CAR) de Atacama, instancia de coordinación de la inversión regional en fomento productivo, el CAR-Pesca es público privado: participan en él dirigentes de las organizaciones de

<sup>6</sup> Información del Servicio Nacional de Pesca (Sernapesca).



pescadores. Luego, la Mesa Territorial de Pesca sirve también como mecanismo para organizar la participación de los dirigentes en el CAR.

Las relaciones entre pescadores, buzos y recolectores, tienen un cierto nivel endémico de conflictividad, que periódicamente se expresa en conflictos entre organizaciones. Actualmente, por ejemplo, la actual federación, presidida por un representante de los recolectores de orilla, está en tensión con sectores de la pesca artesanal que no se sienten representados por esa directiva. Pero se encuentran en un proceso interno para poder validar una posición común en la mesa.

En este sentido, la mesa territorial ha tenido una función determinante como espacio de diálogo para dirimir conflictos, pero fundamentalmente entre las organizaciones y el Estado. El hecho de tener una instancia permanente, con conversaciones regulares y periódicas, ha permitido que las demandas del sector se canalicen hacia la búsqueda conjunta de soluciones entre sus dirigentes y los organismos públicos pertinentes. Esto explica que sea la única mesa temática donde participa el gobernador provincial.

**Mesa Turismo:** La Asociación Gremial Turística de Huasco fue formada a raíz del proceso participativo desencadenado por el programa, con apoyo de las instituciones públicas que lo integran.

Su directiva completa es la que participa en la mesa. Tiene 50 empresas socias activas, que comprenden prestadores de servicios turísticos

de gastronomía, hospedaje y transporte, principalmente. Se estima que reúne cerca del 70 por ciento de los/as prestadores de servicios turísticos del territorio.

Cabe destacar que actualmente, a abril del 2005, en torno a las actividades del programa en Huasco se movilizan cerca de 2.000 micro y pequeñas empresas, pescadores artesanales y productores independientes<sup>7</sup>.

## 2.5 El plan territorial

A través de la institucionalidad territorial recién descrita, se construyó y se está realizando el Plan de Desarrollo Económico Territorial de Huasco 2003-2006. En dicho plan, la visión del territorio se describe de la siguiente manera:

“Se ve un valle de Huasco con sectores productivos consolidados y diversificados (agricultura, turismo, servicios, minería, pesca y acuicultura), con MIPES desarrolladas entregando sus servicios y productos y aprovechando las oportunidades, a través de productores fortalecidos y organizados mediante la igualdad de oportunidades (género, estudios, empleo) para la comunidad, con la infraestructura adecuada que permita un desarrollo sustentable del territorio”<sup>8</sup>.

Concordante con esta visión, se plantea como objetivo estratégico general “Mejorar los ingresos y empleos de la población del valle de Huasco, a través del desarrollo de las oportunidades para su población ligada a la micro y pequeña empresa y al trabajo

<sup>7</sup> En estimación de la Secretaría Técnica Territorial.

<sup>8</sup> Plan de Desarrollo Territorial Valle de Huasco.

independiente, en las áreas agropecuaria, pesquero acuícola y turística<sup>9</sup>.

En este marco, el Plan Territorial 2003-2006, define objetivos estratégicos específicos para las tres áreas de oportunidad<sup>10</sup>:

Para el **sector agrícola**, consiste en acelerar el proceso de modernización y competitividad por medio de:

- Posicionar, tanto en los mercados nacionales e internacionales, los productos de las empresas del valle.
- Desarrollar capacidad de respuesta empresarial a las oportunidades de mercado, en términos de calidad, servicios y producción.
- Intensificar el uso de suelo agrícola sobre rubros rentables, asociado a las ventajas competitivas del valle, la infraestructura de riego y la incorporación de nuevos/as empresarios.

Para el **sector pesca**, agregar valor a la actividad pesquera artesanal por medio de:

- Canales de comercialización consolidados.
- Actividades turísticas en las caletas de pescadores artesanales.
- Diversificar la actividad en nuevas artes de pesca, nuevas pesquerías, caladeros e infraestructura.
- Fortalecer las organizaciones de pescadores artesanales en temas educacionales, culturales y gremiales.

Para el **sector turismo**, aunque no figura en el primer plan posteriormente, en la etapa de relanzamiento del programa, se definió como objetivo “incrementar la actividad turística, la inversión en infraestructura y equipamiento, y fortalecer la asociatividad y capacidad empresarial”<sup>11</sup>. Ello debe realizarse por medio de lo siguiente:

- La creación de seis circuitos turísticos.
- La creación de una imagen objetivo turística compartida por las empresas del rubro.

## 2.6 La operación

Las acciones previstas en el Plan de Desarrollo Territorial se gestionan a través de planes operativos, que tienen un carácter anual. En el plan se concuerdan metas para el año, de acuerdo a los avances alcanzados hasta la fecha y en función del objetivo estratégico definido.

El gerente recoge de las mesas temáticas, las propuestas de proyectos específicos para cada sector productivo y, con esa base, elabora el plan operativo que es sancionado por el Consejo Público Privado. Una vez aprobado, el gerente se encarga de gestionarlo.

Las convocatorias de reuniones a las mesas temáticas, secretaría técnica territorial y Consejo Público Privado, tienen una periodicidad mensual y se citan a través de la gobernación. El gerente se encarga de mantener actualizados los flujos de información, de formular propuestas

<sup>9</sup> Línea Base Económica, Oportunidades de Negocio y Plan de Intervención para la Provincia de Huasco. 2003. Fundación Trabajo para un Hermano, por encargo de Sercotec.

<sup>10</sup> Extraído de la Síntesis del Plan Estratégico de Huasco, entregado por la Secretaría Ejecutiva Nacional del programa.

específicas que contribuyan al logro de las metas planteadas y de apoyar a las redes empresariales participantes en el diseño de los proyectos a implementar a través de las mesas.

## 2.7 Gestión de oportunidades

La estrategia del programa buscó reforzar los procesos en curso descritos en el primer capítulo, frente a la pérdida de oportunidades de la tradicional economía minera. En este sentido, la estrategia buscó potenciar la apertura de los nuevos espacios económicos emergentes, en la agricultura y en la pesca, inicialmente, y luego se agregó el turismo. Para impulsar esa dinámica, se convocó a generar y aprovechar oportunidades de negocios para las micro y pequeñas empresas. Se trató de agregar valor e innovar en productos y procesos para acceder a nuevos mercados, internos y externos.

De esta forma, se identificaron las siguientes oportunidades de negocio:

En el sector agropecuario:

- Producción hortofrutícola de primores.
- Elaboración de productos con valor agregado (en bandejas y alimentos procesados).
- Realización de la feria agropecuaria Expo Valle del Huasco.

En el sector de la pesca:

- Recolección de algas para exportación a mercados asiáticos.
- Comercialización de pescados en productos con valor agregado.

- Recolección y venta de mariscos (ostiones, lapas, jaibas).

En el sector turismo:

- Oferta de circuitos de intereses especiales. En una primera etapa, serían tres rutas: histórica, cultural y gastronómica, más turismo ecológico en Chañaral de Aceituno y Humedal de Huasco.

## Agropecuario

En el caso del sector agropecuario, la realización de la feria Expo Valle del Huasco, que en este año 2005 tiene su cuarta versión, es la de mayor impacto en el territorio. Si bien su objetivo es abrir nuevos mercados a los productos del valle, su impacto ha trascendido mucho más allá. Se advierten efectos positivos importantes en la puesta en valor de la producción agropecuaria, en la generación y proyección de identidad territorial y en la inclusión social de los pequeños productores. Tres antecedentes fundamentan esta apreciación.

Uno, el público multitudinario que atrae este evento, sobre todo si se toman en cuenta las dimensiones del territorio. A esto se suma el aumento del número de visitantes. Entre las dos últimas versiones, años 2003 y 2004, se incrementó en el 75 por ciento: de 8.000 personas, pasaron a ser 14.000<sup>12</sup> (en el año 2002 no se hizo registro).

Dos, la magnitud del evento provoca una amplia aparición en los medios de comunicación masivos regionales, lo que es percibido con orgullo por los/as actores



territoriales, en términos de la jerarquización pública que adquiere el territorio a través de la feria y a la difusión que alcanzan sus productos.

Tres, para la versión 2005 se incorporarán las redes empresariales de las otras dos mesas temáticas. Se presentará también la oferta turística, donde están incluidos circuitos que comprenden caletas de pescadores, en particular la de Chañaral de Aceituno.

### **Pesca**

En el sector de pesca, la acción más significativa está vinculada al mejoramiento de la organización en las caletas. Se han diversificado las posibilidades de la actividad, vinculándola al turismo, sin embargo, aún está pendiente un avance más nítido en la mejora de los canales comerciales. Es importante destacar que en la Mesa de Pesca, además de la participación del Servicio Nacional de Pesca, se invitó a la Dirección de Obras Portuarias a que se integrara, para establecer una mayor coordinación entre las inversiones que este organismo realiza y las necesidades de los pescadores artesanales.

### **Turismo**

En el área de turismo se está desarrollando una oferta en la línea de intereses especiales y, al finalizar el año 2005, habrá tres circuitos en operación. Uno, para visitar la caleta Chañaral de Aceituno, donde existen delfines, ballenas y lobos marinos blancos. Otro, en torno al Humedal de Huasco, orientado hacia la observación de pájaros, ya que en ese lugar

se pueden apreciar más de cien especies. Y, tercero, la ruta de Los Españoles, donde se sigue el camino hecho por los conquistadores, incluyendo visitas a plantas pisqueras del territorio que tienen gran prestigio nacional: culmina con un vaso de fino pisco artesanal, frente al alambique más antiguo de Chile, ubicado en las alturas del valle de San Félix.

## **2.8 Logros y debilidades**

### **La gestión público privada**

Existe consenso, tanto en el sector público como privado, que el aporte más importante hecho por el programa, hasta ahora, es la generación de espacios de cooperación entre públicos y privados. Esto ha permitido ir compatibilizando las distintas visiones y ha abierto un canal permanente y sostenido para la búsqueda conjunta de soluciones, de cara a los desafíos a enfrentar.

A través de la institucionalidad territorial, los principales actores territoriales comparten conocimientos e información, se facilita la coordinación de los recursos locales y se otorga transparencia al proceso.

Como señalan integrantes del consejo, esta modalidad de trabajo ha provocado un cambio sustantivo en la relación entre el Estado y los empresarios de pequeña escala. Al respecto, comenta un director de servicio: *“Nos fue obligando a compartir las decisiones sobre qué hacer, a relacionarnos en forma horizontal y a empezar a cambiar de lógica. Nuestra acción pública, en el Chile Emprende, ya no*

<sup>12</sup> Información entregada por la Unidad de Desarrollo Productivo de la Municipalidad de Vallenar, organismo encargado de realizar el registro.

*se limita a colocar la inversión institucional. Ahora tenemos que preocuparnos que, con esa inversión, se alcancen los resultados que se ha planteado el territorio”.*

En esa línea, la estrategia seguida por el programa genera un campo propicio para la interacción entre organismos públicos -no sólo los de fomento productivo- que han actuado durante largo tiempo en forma aislada, sin complementar sus esfuerzos con la acción de otras instituciones. Actualmente, en Huasco se puede advertir que se hacen esfuerzos conjuntos para alcanzar los resultados esperados, puesto que en torno a las iniciativas de los empresarios se percibe un sustantivo avance en la articulación de los diferentes apoyos públicos.

De sostenerse esta dinámica, en la conversación sobre las proyecciones de desarrollo para el valle, necesariamente tendrán que incorporarse otros/as actores privados, más allá de la micro y pequeña empresa, de manera que el proyecto incremente su magnitud y adquiera la fuerza necesaria para impactar significativamente en el empleo y en la activación de la economía territorial.

Como resultados de la acción realizada por la institucionalidad público privada, hasta la fecha de este estudio se advierte que:

- Entre los/as participantes, se ha generado un sentido de apropiación del proceso, particularmente en el caso de los/as privados. Ser miembro del consejo o de las mesas temáticas, les ha dado una nueva identidad

pública a los/as empresarios de pequeña escala. No son sólo productores o prestadores de servicio, sino que también forman parte de una nueva y emergente dirigencia territorial<sup>13</sup>.

- Se visualiza el valle como una unidad territorial integral, lo que muestra grados de avances significativos en la construcción social del territorio.

Esto se expresa en el rol sustancialmente más activo de los/as actores respecto a la gestión de su propio desarrollo.

Durante casi dos años (2004-2005), se ha mantenido una participación estable, cercana a las cien personas en las instancias público privadas, y en torno a las actividades que se promueven desde allí, se moviliza un segmento muy importante de su tejido empresarial territorial. Aunque no existen cifras exactas, se puede tomar como referencia el estudio de Línea de Base, que identificó alrededor de 3.600 micro y pequeñas empresas formales en el territorio. Actualmente, se estima que participan cerca de 2.000 emprendimientos en las iniciativas del programa, aunque, evidentemente, no todos son formales o califican como MIPE.

Otro elemento importante a este respecto, es que se advierten cambios significativos en los temas que se abordan en las reuniones. En las actas correspondientes se observa un claro tránsito entre las preocupaciones de orden reivindicativo asistencial, que concentraban la atención de los participantes al comienzo (lo que, en lenguaje coloquial, se traduce en la pregunta recurrente: cuántos

recursos a repartir trae el programa), hacia una conversación marcada por la gestión de iniciativas de futuro y de interés por los eventos que puedan afectar al territorio.

Se percibe lo identitario como un factor de competitividad, hecho que se revela, por ejemplo, en el proyecto de generar una “denominación de origen” para los productos del valle que se gestionan desde el Consejo Público Privado.

### **La institucionalidad territorial**


Dada la dinámica alcanzada en el territorio, y teniendo presente lo determinante que es la acción del gerente para el proceso de desarrollo económico territorial, pareciera que Huasco, para seguir avanzando, requiere un soporte técnico de mayor escala del que dispone hasta ahora, y una mayor gobernabilidad sobre el financiamiento de sus planes operativos anuales.

Resulta razonable suponer que por esa vía, por ejemplo, se podrían contrarrestar molestias que expresan los/as empresarios participantes en las mesas temáticas. Ellos manifiestan un cierto grado de frustración respecto a la designación de los representantes públicos que concurren a esa instancia: muchas veces son funcionarios que no tienen poder de decisión. El hecho de que cumplan sólo el rol de transmitir la información, genera retrasos en el trabajo de la mesa, e introduce un nivel de incertidumbre difícil de manejar a nivel de la gestión estrictamente territorial, que atenta contra la marcha del proceso en general.

Expresan también, que la inestabilidad en el funcionamiento de la institucionalidad territorial, debido a la relativamente alta rotación de la figura del gerente (tres en tres años, con un largo intervalo de tiempo entre la designación de los dos últimos), ha afectado la participación privada en cantidad y en calidad, aunque ésta se encuentra actualmente en un buen nivel.

Los antecedentes señalados, sumados a la gran diversidad de iniciativas y a la necesidad de un aumento en la escala de éstas, parecieran indicar que el estamento de apoyo técnico a la gestión del Plan de Desarrollo, requiere más que sólo un profesional de dedicación completa. Se necesitaría un pequeño equipo de técnicos capaces de abordar los temas críticos: la gestión de los acuerdos y la circulación oportuna de los flujos de información; el apoyo específico a proyectos; el registro permanente de la información relevante respecto de las inversiones, las iniciativas desarrolladas y sus resultados, y la implementación de una política permanente de formación.

En este marco, la institucionalidad territorial, que hasta ahora ha funcionado sólo de hecho, requiere cierto grado de formalización. Necesita adquirir alguna forma legal, dentro del ordenamiento jurídico vigente, que le otorgue mayor sostenibilidad y amplíe sus facultades, especialmente respecto de la administración de recursos. De este modo, podría realizar una gestión financiera más pertinente y flexible y dejar de depender casi exclusivamente -como ocurre hoy-, de la batería de instrumentos públicos de apoyo existentes.



En este sentido, la nueva Ley de Gobiernos Regionales que pronto entrará en vigor, puede representar una alternativa. En ella se establece la figura de las Corporaciones de Desarrollo, un tipo jurídico de organización que permite la concurrencia de públicos y privados, y que podría ser adoptada por la institucionalidad territorial en acuerdo con el gobierno regional. Las atribuciones y competencias que esta forma jurídica tiene, generan condiciones para avanzar hacia ese salto cualitativo que reclama el proceso en Huasco. Las facultades que la ley les otorga, les permite hacerse cargo de parte de los temas que, en la percepción de los/as actores, están obstaculizando el poder abordar una escala mayor de actuación.

Otro punto a resolver, se refiere a conseguir un mayor compromiso de las autoridades políticas municipales que, si bien participan en el consejo, su nivel de involucramiento en la marcha del proyecto territorial es todavía insuficiente, considerando especialmente la importancia del papel de las municipalidades en los procesos de esta naturaleza.

### **Desarrollo de oportunidades**

A sólo tres años de iniciada la experiencia, resulta difícil identificar impactos en la economía territorial, en términos de ventas de las empresas de pequeña escala, empleo y diversificación productiva. Para ese tipo de resultados se requieren procesos de más larga maduración que, probablemente, incluso superen el horizonte temporal que el propio programa se dio en su etapa inicial: año 2006. Sin embargo, a nivel de efecto o de resultados intermedios, es posible constatar, a través de

casos específicos, las nuevas alternativas que se han ido abriendo a través de la convocatoria a la generación y aprovechamiento de oportunidades.

En términos de apertura de mercados e innovación, hay tres casos que muestran el potencial de la propuesta de Chile Emprende: acortar la brecha de competitividad de las actividades económicas de pequeña escala, a través de la acción de lo público concertada con el mundo privado. El supuesto implícito en esta estrategia, es que en esta alianza público privada lo privado aporta su capacidad de generar riqueza y empleo, y lo público proporciona las condiciones de competitividad para que aquello se desarrolle. Desde esa perspectiva, se consignan los casos que se describen a continuación.

#### **• Tratados comerciales**

Cinco empresarios del territorio de Huasco hicieron negocios por cerca de 700 mil dólares con las economías más grandes del mundo. Esto fue posible gracias a su participación en la Feria Expoalimenta, realizada en el marco del Foro Apec 2004, cuya sede fue Santiago de Chile.

La relación con dicho evento fue gestionada por Chile Emprende como una oportunidad para conectar a las redes empresariales territoriales de pequeña escala, con mercados dinámicos y exigentes, aprovechando las ventajas abiertas por los Tratados de Libre Comercio firmados por el país.

En ese marco, el programa negoció con los organizadores de la feria, la instalación de un

pabellón para las micro y pequeñas empresas de los diez territorios de actuación a esa fecha, y aseguró condiciones de presentación similares a las de las grandes empresas expositoras. Se convocó a concursos por territorio para seleccionar la mejor oferta de cada uno. Desde Huasco se eligieron uvas de exportación, hortalizas, huevos de codorniz, pisco y aceite de oliva, que se exhibieron durante tres días junto con productos de otros 45 empresarios territoriales.

El aporte de lo público incluyó, además, todo lo referido a la profesionalización de la participación en ferias de ámbito internacional. Es decir, el diseño y equipamiento del pabellón y de los stands, la contratación de traductores y asesoría técnica para las negociaciones durante la feria y su posterior seguimiento.

De no haber contado con todos esos elementos, difícilmente las micro y pequeñas empresas hubiesen podido acceder a hacer negocios de la escala de los que generaron en esa ocasión. Sin la mediación de lo público, no tienen entrada a ese tipo de redes, ni pueden procurarse las condiciones de presentación para competir adecuadamente.

#### • Incorporación de tecnología

La empresa Reinas de Atacama, ubicada en la zona rural de la comuna de Vallenar, exporta su producción de abejas reina a varios países y abastece a gran parte de la zona central de Chile. Su propietaria, una pequeña productora apícola conoció, a través de un video prestado, la técnica para reproducir abejas reina con un método de “inseminación

instrumental”, que requiere tecnología de punta que no se encuentra en Chile.

Mediante su participación en la Mesa Agropecuaria del Huasco, pudo establecer los contactos y obtener los apoyos que le han permitido importar desde Estados Unidos el equipamiento y los sofisticados insumos tecnológicos que emplea, con lo que ha podido desarrollar su proyecto empresarial.


#### • Inserción en grandes mercados

Chigüinto Exportaciones es una red de productores de uvas de mesa, que comenzó con la asociación de seis familias campesinas. En su evolución, ha sido apoyada en principio por Indap y, luego, por un conjunto de instituciones públicas, para incorporar riego tecnificado, formar empresa y crear una sociedad anónima para administrar una planta empacadora. Actualmente, están vendiendo en el mercado de Estados Unidos.

Esta empresa asociativa campesina de 18 socios, que se inició como un grupo informal dedicado al cultivo de hortalizas -con escaso éxito económico-, gracias a su enorme esfuerzo, acompañado por los apoyos públicos, logró producir en el año 2004, 40 mil cajas exportables de uva, en circunstancias que su producción comenzó con alrededor de 5 mil cajas, en el año 2001.

#### • Formación universitaria en terreno

Respecto a la formación de las personas, en Huasco se está implementando un proyecto pionero en Chile. Se trata de una iniciativa que



comenzó con el propósito de mejorar los niveles de escolaridad de los jóvenes pescadores, en consideración a que la educación es una variable crítica en el sector.

La gestión público privada permitió aumentar el alcance del proyecto, y este año 2005 se formalizó un convenio con la Universidad del Mar para otorgar el título de técnico pesquero a los hijos de pescadores participantes.

Para impartir las clases, la universidad sale de sus aulas y realiza las actividades docentes en las mismas caletas donde residen los alumnos. La primera promoción egresará en el año 2006, y se espera que con la incorporación de estos jóvenes, no sólo el sector aumente su competitividad, sino que, además, ellos mismos hayan ampliado su horizonte de empleabilidad.

De este modo, se empieza a gestar un cambio cultural importante, sentando las bases para superar las condiciones de pobreza de las familias de la pesca artesanal. Como señaló el presidente de la Federación de Pesca del Huasco, en la apertura del año escolar 2005: *“Tenemos que tener personas capaces: nuestros hijos podrán conversar de tú a tú con cualquiera”*.

Además, se instaló un Infocentro para los pescadores, consistente en la instalación de computadores conectados a Internet, lo que permitirá capacitarlos en el uso de las nuevas

tecnologías, mediante las cuales puedan mejorar su desempeño en comercialización.

La valorización del capital territorial como activo para nuevos negocios, se está expresando fuertemente en el tipo de turismo que está emergiendo en el territorio, vinculado a la naturaleza, cultura e historia locales, como principales atractivos.

Esto es lo que representa en Huasco, la puesta en marcha de los circuitos de intereses especiales programada para este año. Los circuitos representan una revalorización de su historia: ruta de Los Españoles; de su biodiversidad: el humedal, y de su perfil productivo vinculado a la agricultura: visita a las plantas pisqueras.

En esta misma línea, se prevé inaugurar en el año 2006, la Ruta del Huasco, que comprende un recorrido por las plantas aceiteras de oliva y jojoba, donde se pueden ver formas de producción que van desde tecnologías de punta hasta las más artesanales.

Al mismo tiempo, en el proceso de estructuración de la oferta turística, se está produciendo la integración entre las tres áreas de oportunidad que comprende el proyecto de desarrollo del territorio, incorporando a los sectores pesquero y agrícola. Una muestra de ello será la presentación que se hará este año en el marco de la feria Expo Agropecuaria del Valle.

### III. EL CAMBIO DE ESCENARIO

En la actualidad, el territorio de Huasco se enfrenta a una posibilidad altamente probable, de un cambio radical de escenario. Parece inminente la llegada al territorio de dos grandes empresas: una de capitales nacionales y otra multinacional. Ambas ponen una nota crítica de tensión en los recursos hídricos del valle, al margen de otras consideraciones significativas.

Estas mega inversiones se encuentran en la fase de Evaluación de Impacto Ambiental. Deben presentar los estudios correspondientes ante los organismos de decisión: la Comisión Nacional del Medio Ambiente, Conama, y su expresión regional, Corema. De estas instancias depende la aprobación definitiva de las inversiones que se describen a continuación.

- Proyecto agroindustrial de la empresa **Agrosuper**, de capitales nacionales, consiste en la instalación de una planta porcina que hará crianza, faena y elaboración de productos procesados, orientados fundamentalmente al mercado externo. Complementariamente a la planta productora, el proyecto demandará servicios portuarios para poder transportar sus productos a los mercados internacionales (Japón, USA y México), duplicando el volumen de embarque del puerto de Huasco. Se localiza entre las ciudades de Vallenar y Freirina, el monto de la inversión asciende a US \$ 500 millones y los nuevos empleos proyectados por la empresa son 3.000. El inicio de la producción se estima para el año 2006<sup>14</sup>.
- Proyecto **Pascua Lama**, de la empresa multinacional Barrick Gold Corporation

(ver cuadro en página 60), consiste en una explotación aurífera a tajo abierto en la cordillera de los Andes, ocupando territorios de Chile y Argentina. La inversión estimada es de US \$ 1.400 a 1.500 millones entre ambos países, concentrando una producción de casi 30 millones de onzas de oro, en una vida útil proyectada de, al menos, 20 años. Una vez aprobados los permisos correspondientes, se emplazaría la construcción de la mina en 2006, comenzando la operación hacia el año 2009. Entre Chile y Argentina se requerirá, durante la etapa de construcción, un máximo de hasta 5.500 trabajadores, mientras que en la fase de operación se necesitarán 1.600 personas.

Pascua Lama es la mega inversión que ha provocado más controversias en el territorio, poniendo a prueba la capacidad de los/as actores para llegar a una posición común frente a ella. Esto debido a que se advierten distintos matices en el seno de la institucionalidad territorial que se esfuerza por concentrar la interlocución con la empresa en el territorio. Las mayores preocupaciones que manifiestan los/as actores territoriales se refieren a:

- El proyecto original contempla la remoción de tres glaciares (Toro 1, Toro 2 y Esperanza), para ser recolocados en el Glaciar Guanaco<sup>15</sup>, lo que hace temer a la comunidad por los impactos ambientales que esto pueda provocar, especialmente respecto de la disponibilidad de agua. Los glaciares que serían intervenidos son los que alimentan los ríos Tránsito y El Carmen, nacientes del río Huasco.
- La ubicación de la explotación, cercana a las subcuencas del río Huasco, representa

<sup>14</sup> Ver página N°59.

<sup>15</sup> Información extraída del diario El Mercurio, Nacional. 02 de mayo de 2005.

una segunda gran amenaza: la potencial contaminación del recurso hídrico del territorio, como consecuencia de los residuos líquidos altamente tóxicos que la explotación minera produce.

- El intenso tránsito de vehículos pesados que deberán transportar, entre otros, 16 mil toneladas diarias de cianuro de sodio, utilizando un camino que no fue construido para soportar esa densidad de circulación ni esa carga, afectará a la única ruta que une la cordillera con el valle. Aún más. Se trata de un camino abundante en curvas, que va bordeando el río Huasco y, dado que su diseño no corresponde al uso que le darían los camiones de la compañía minera, parece ser alta la probabilidad de accidentes que afecten las aguas de dicho río con cargas tóxicas.

- Existen diferencias en el nivel político, respecto de los beneficios y amenazas que esta inversión representa. Hay quienes la visualizan como una oportunidad para el territorio, fundamentalmente por lo que se refiere al empleo. La discusión se suscita respecto a la capacidad real de la fuerza laboral local, de insertarse efectivamente en esa demanda de mano de obra. Pero por otra parte, hay un gran sector de los empresarios de pequeña escala que la ven como una seria amenaza a la agricultura y turismo.

Para ayudar a dirimir este debate, Chile Emprende puso a disposición del territorio un estudio. Los antecedentes provistos por éste, están sirviendo de insumo al Consejo Público Privado del Huasco, para definir los criterios destinados a concordar una estrategia que

tienda a minimizar los riesgos y optimizar el aprovechamiento de sus beneficios para el valle y sus habitantes. Asimismo, están siendo considerados como base para formular un protocolo que está preparando el consejo, para las inversiones que lleguen al territorio y deseen insertarse armónicamente en él.

Dicho estudio, que fue realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>16</sup>, extrae lecciones relativas al impacto territorial de grandes inversiones mineras comparables al proyecto Pascua Lama, a partir de los casos de las mineras La Escondida y Pelambres. Los temas de impacto ambiental no fueron considerados en el análisis, asumiendo que esa competencia es de los organismos públicos especializados mencionados más arriba.

### 3.1 Mega inversiones y empleo

Los casos estudiados por el PNUD muestran claramente que estas grandes inversiones mineras tienen efectos mayores en el empleo, pero no necesariamente en la mano de obra territorial. La oferta de empleo de calidad, exige una alta calificación, que suele no existir en la oferta laboral del territorio.

Las oportunidades apuntan, fundamentalmente, hacia los puestos de menor calificación, que se concentran en la etapa de construcción de la mina y luego caen abruptamente. En el caso de Pelambres, consigna el estudio, el nivel de ocupación terminada la etapa de construcción, disminuyó de 12.000 puestos de trabajo a 2.500. A este respecto, cabe



tener en cuenta las estimaciones de la propia Barrick Gold relativas a Pascua Lama, en las que contempla una oferta de 5.500 puestos de trabajo en la etapa de construcción, para pasar a 1.600 en la de operación.

Otro aspecto muy relevante que señala la investigación del PNUD, es que el grueso del empleo se genera vía contratistas. Aunque en esta modalidad podría haber más espacio para trabajadores de menor calificación, la calidad de esos empleos es, en general, extremadamente precaria. Es una situación bastante delicada, a tener en cuenta en las negociaciones con las empresas, puesto que las compañías inversionistas no se hacen cargo de los tratos laborales de los contratistas con sus trabajadores, a no ser que medien circunstancias especiales, explícitamente convenidas con anterioridad. Por lo tanto, un aspecto clave a incluir en las negociaciones, se refiere a lograr algún tipo de compromiso de la empresa respecto de los contratistas.

Advierte además el estudio, que los contratistas acostumbran a tener contingentes de trabajadores que convocan para diferentes obras, a los que suelen dar preferencia por ser ya conocidos. Situación que plantea un problema porque, aunque se diera la eventualidad de haber acordado con los inversionistas un cierto porcentaje de ocupación de mano de obra territorial, dada la magnitud del número de trabajadores a emplear, resulta muy difícil fiscalizar la efectiva validación de domicilio de los contratados.

A todo lo anterior se suma, a juzgar por los casos estudiados por el PNUD, la llegada


de un gran número de personas de fuera del territorio, atraídas por la percepción de oportunidades que generan estas inversiones. Estas personas, por lo general, suelen encontrar algún tipo de espacios para la generación de ingresos durante la etapa de la construcción. Sin embargo, una vez que ésta termina, un porcentaje de los “afuerinos” se queda en la zona y sin empleo.

En el proceso descrito, en torno al inicio y término de la etapa de construcción, se produce una fuerte demanda adicional de prestaciones sociales de servicios de salud, inspección del trabajo, carabineros, alojamiento de “afuerinos” cesantes en busca de empleo, así como un riesgo de incremento de enfermedades de transmisión sexual y de embarazo adolescente, constata el informe del PNUD.

Respecto al aprovechamiento de oportunidades de empleo para la etapa de operación, teniendo presente que son escasas y de muy alta exigencia, se formulan dos recomendaciones principales. La primera es seleccionar anticipadamente, de común acuerdo con la empresa, los operarios más calificados ya existentes. Y, la segunda, es ver posibilidades de formación especializada para recién egresados de enseñanza media, en la medida en que haya jóvenes efectivamente interesados en dedicarse a esos trabajos.

### **3.2 Articulación con empresas locales**

Los altos estándares exigidos por los grandes inversionistas, plantean serias limitaciones a las pequeñas empresas territoriales para



transformarse en proveedoras de bienes y servicios. Sin embargo, en el estudio del PNUD se detectan algunas oportunidades, fundamentalmente referidas a servicios de hotelería y restauración, provisión de productos alimenticios y oferta turística.

En las experiencias analizadas, se observa un incremento de la demanda de alojamientos y de gastronomía de buen nivel, producto de la afluencia de ingenieros y técnicos que concurren periódicamente a la zona. En ambos casos, se puede plantear la suscripción de convenios, tanto con los inversionistas, como con los contratistas y, sobre esa base, realizar las inversiones en infraestructura y capacitación de personal para atender adecuadamente ese perfil de clientes. No obstante, se deben señalar dos resguardos: que los convenios sean formalmente sellados y que las ampliaciones contemplen que la demanda sufre una caída drástica, una vez terminada la etapa de construcción. De lo contrario, los empresarios corren el riesgo de quedarse con instalaciones no amortizables.

Respecto de la producción alimenticia local, si bien estas grandes compañías externalizan a empresas especializadas la provisión de comida al personal, se puede influir para que éstas se abastezcan con productores del territorio. El desafío a enfrentar es que la producción local pueda cumplir los requerimientos de calidad, volumen y oportunidad, exigidos por dichas empresas.

Respecto al turismo, la llegada de gente al territorio que, sin la presencia de estas grandes inversiones, difícilmente hubiera concurrido a la zona, representa una oportunidad para

promover los atractivos turísticos. Ello ocurre especialmente en la fase de construcción, que es cuando se produce la mayor afluencia. Una promoción bien hecha, puede significar que una parte de esos visitantes se capten como clientes para temporadas vacacionales familiares. Obviamente que esto exige un gran esfuerzo de la alianza público privada territorial, para desarrollar oferta de calidad y organizar una promoción adecuada.

#### Acuerdos e interlocución

El Consejo Público Privado de Huasco está decidido a concordar una posición común del territorio frente a las mega inversiones. Durante el primer semestre de 2005, convocó a una serie de encuentros extraordinarios para debatir, de cara a la comunidad territorial, los criterios a este respecto y las acciones a realizar. El foro para dar a conocer el informe del PNUD -muy someramente presentado en los apartados anteriores-, marcó un hito: la capacidad del auditorio del Centro Comunitario de Vallenar fue largamente sobrepasada por la cantidad de público que asistió al evento.

Los primeros acuerdos alcanzados, giran principalmente en torno a transparentar toda la información respecto de estas inversiones y el estado de la tramitación para su aprobación definitiva. El respaldo social otorgado al Consejo Público Privado, fortalece su posición como interlocutor, aunque estas grandes compañías intentan llegar a acuerdos en forma separada con diversas organizaciones. Por ejemplo, están gestionando un convenio con la directiva de la Junta de Regantes del

río Huasco, cuyo protocolo de acuerdo debe ser sometido a la aprobación de la asamblea.

La institucionalidad territorial de Huasco se enfrenta a una posibilidad que escasamente se ha dado en Chile -quizás sea la única-, que es la de representar los intereses de la comunidad para negociar ciertas condiciones con los inversionistas externos, en términos de

aprovechar en su beneficio las oportunidades que pudieran abrirse con la llegada de estas empresas y mitigar las amenazas. Ello muestra la importancia de contar con unos/as actores con capacidad de representación y que ésta sea reconocida públicamente como tal. Sin embargo, aún falta completar el complejo proceso para llegar a concordar una posición común.

### Proyecto Agroindustrial AgroSuper

- Empresa de capitales nacionales que invertirá US \$ 500 millones en un plazo de cinco años.
- El objetivo es replicar, en terrenos comprendidos entre el Puerto de Huasco y la ciudad de Vallenar, el modelo de negocios que actualmente desarrolla la compañía en la zona central (VI Región), mayoritariamente orientado al mercado de exportación.
- Se abocará a la producción, faena y exportación de cerdo, para ampliar el negocio, en un par de años, a pollo y pavo. Paralelamente, analizará potenciales productos del ámbito agrícola y frutícola que se puedan desarrollar en forma competitiva y rentable en el territorio.
- Una de las ventajas que presenta el territorio de Huasco para la empresa, es su aislamiento. Esto le permite dividir su producción en dos zonas, mejorando las condiciones para enfrentar eventuales emergencias sanitarias.
- AgroSuper declara que su objetivo es crear una industria sustentable en el tiempo, para lo que se concentrará en el tratamiento de las aguas y eliminación de externalidades negativas, tales como los olores.
- El inicio de la producción se estima para 2006 y las siguientes etapas se irán definiendo de acuerdo a los requerimientos del mercado.
- Según la empresa, el proyecto generará 3000 nuevos empleos.

## Barrick Gold Corporation

Barrick Gold Corporation es la segunda empresa productora de oro a nivel mundial. Posee yacimientos en producción o exploración, en Estados Unidos, Canadá, Australia, Perú, Argentina, Chile y Tanzania.

Su producción aurífera en el año 2004, proveniente de las 12 minas que tenía en explotación a la fecha, alcanzó a alrededor de 5 millones de onzas, con el costo por onza más bajo de todos los grandes productores. Para 2005, espera aumentarla a 5.4 ó 5.5 millones de onzas.

Durante el año 2004, incrementó sus reservas en más de 3 millones de onzas. Para 2007, con la puesta en marcha de cuatro nuevas minas, estima un incremento de su producción de un 40 por ciento, situándose entre los 6,8 a 7 millones de onzas. Estos nuevos proyectos se encuentran en etapas avanzadas de construcción: Veladero, en Argentina; Cowal, en Australia; Alto Chicama, en Perú, y Tulawaka, en Tanzania.

Fundada en 1983, Barrick Gold tiene su casa matriz en Toronto, Canadá, y sus acciones se transan en las bolsas de Toronto, Nueva York, Londres y París. El presidente de la corporación es Peter Munk, y en su directorio figuran el ex primer ministro conservador de Canadá, Brian Mulroney, incorporado en el año 1993, el mismo año en que dejó de ejercer su cargo político, y el empresario venezolano Gustavo Cisneros, ex dueño de Chilevisión, incorporado en 2003. Hasta hace poco, el ex Presidente de Estados Unidos, George Bush padre, se desempeñaba como asesor honorario de la junta de asesoría internacional de la multinacional.

En términos de exploraciones en curso, de las 100 propiedades actualmente en análisis, las principales son las que se están realizando en las zonas de Goldstike, en Nevada; en la frontera entre Chile y Argentina; Alto Chicama, en Perú, y en el Lago Victoria, en Tanzania.

En materia de proyectos de desarrollo, los más importantes se sintetizan a continuación:

Proyectos en desarrollo	Inicio de producción	Reservas (en millones de onzas)	Producción anual promedio esperada (primeros 3 años)	Estado del proyecto
Veladero, Argentina	Fines de 2005	12.8	700,000	En construcción
Cowal, Australia	Principios de 2006	2.5	230,000	En construcción
East Archimedes, Nevada	2007	1.0	----	En proceso de aprobación
Pascua-Lama, Chile/Argentina	2009	17.6	750-775,000*	En proceso de aprobación

Fuente: [www.barrick.com](http://www.barrick.com)

\*Barrick obtuvo la propiedad de Pascua en 1994, a través de la adquisición de Lac Minerals Ltda.

## IV. APRENDIZAJES Y CONCLUSIONES

### El proceso en Huasco

Los resultados intermedios que se aprecian del proceso desencadenado en Huasco con la aplicación de la estrategia impulsada por Chile Emprende, muestran una transformación en la gestión del desarrollo territorial en el ámbito local. Se ha generado una institucionalidad público privada que funciona -efectivamente desde allí se imprime la dirección del proceso- y se constata la existencia de consensos básicos logrados, indispensables para sustentar un proyecto de desarrollo territorial.

Esto se explica, en gran parte, por la gestión participativa del proceso, fundamentalmente a través de las mesas temáticas. Es en esa instancia, en el caso de la experiencia de Huasco, donde se observa una efectiva integración de los actores públicos y privados, ya que al tratarse y definirse un rango de acciones más acotadas y más directamente relacionadas con el quehacer empresarial, la participación de los privados es protagónica.

No ocurre de igual modo en el seno del Consejo Público Privado donde se deciden aspectos más político-estratégicos, siendo hasta ahora un espacio en el cual aún se observa una cierta preeminencia de lo público. En este ámbito, los liderazgos privados no han alcanzado aún el suficiente desarrollo para tener capacidad de propuesta, argumentación y negociación equiparable a los representantes públicos.

Es decir, si bien se evidencian notorios avances en la coordinación interinstitucional pública y que se ha establecido un mecanismo real de participación, se requiere apoyar decididamente el desarrollo de habilidades


directivas en los representantes privados en el Consejo, de modo que su peso relativo sea equiparable al de los públicos.

Un gran tema pendiente es la real incorporación de las autoridades políticas municipales. La decidida participación de los alcaldes en el debate y gestiones realizadas para lograr una posición común respecto de las mega inversiones en cartera, y constituir alianzas institucionales que las respalden, aunque sus posiciones difieren entre sí en importantes matices, no es representativa del rol jugado por ellos a lo largo de todo el proceso.

Esto pareciera indicar que, con excepción de este tema en específico, todavía no perciben con nitidez qué beneficios aporta a su gestión – y por tanto a su caudal electoral- impulsar un proyecto de desarrollo de mediano plazo, que trascienda los límites de su comuna.

Cabe destacar el decisivo papel desempeñado por algunos actores públicos, tales como la gobernación provincial, que hizo suya la propuesta del programa y ha ejercido un cierto liderazgo en su marcha; la integración decidida de Indap desde el comienzo, asumiendo su gestión institucional a través de la Mesa Agropecuaria, en un territorio donde lo agrícola representa un área importante de oportunidades; el compromiso de Sercotec, que jugó en dos momentos claves un papel central: en la puesta en marcha del programa y en el período de ausencia de gerente y, finalmente, la convergencia de objetivos con el gobierno regional que representó un aporte significativo, en particular durante la gestión de la Intendencia anterior<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Señora Yasna Provoste, Ministra de Planificación y Cooperación hasta marzo de 2006.



Empieza a perfilarse la transformación de la tradicional visión sectorial de las políticas de desarrollo productivo, hacia un enfoque territorial: para los/as actores involucrados es cada vez es más nítida, la necesidad de articulación de las políticas sociales con las de infraestructura y las de promoción económica, para alcanzar la competitividad necesaria que permita generar y aprovechar oportunidades. No obstante, todavía no se ha dado el paso requerido para pasar de las oportunidades gestionadas desde las mesas temáticas hacia un proyecto global más integrado de desarrollo territorial.

Si bien son notables los logros en materia de participación, gestión público privada y revalorización del territorio como activo de desarrollo, hoy en día la institucionalidad que los posibilitó, requiere fortalecerse para que el proceso siga avanzando. Por una parte, en términos de animación y gestión territorial, dado el nivel alcanzado en Huasco, no basta sólo con un profesional dedicado a tiempo completo a ejercer la gerencia del proceso. La secretaría técnica, que en el diseño de la organización territorial debió haber aportado colaboración de horas profesionales especializadas de parte de los funcionarios de los servicios públicos y municipalidades participantes, formando un equipo de gestión junto al gerente, se ha mostrado insuficiente para asumir dichas funciones.

La explicación puede encontrarse en el hecho de que sus integrantes operan en calidad de representantes de instituciones, lo que hace que perciban su rol como una tarea más entre las múltiples otras que su organización

de origen les exige. No se ven a sí mismos encarnando la instancia técnica de soporte del proyecto de desarrollo, sino como un participante de la institucionalidad territorial que hace una suerte de seguimiento.

De lo anterior se desprende que la actual institucionalidad resulta insuficiente para hacer frente al necesario aumento de la escala de las iniciativas que se realizan en el marco del programa, de modo de poder avanzar hacia sus impactos esperados, en términos de ingresos y empleos. Se requiere que el Consejo Público Privado tenga mayor gobernabilidad sobre el financiamiento, tanto de los planes operativos anuales, como de las iniciativas que van revelándose necesarias por la misma dinámica del proceso.

Se observa desarrollo de la identidad territorial, así como movilización de la ciudadanía. Esto se ha expresado, por ejemplo, respecto a la protección del medio ambiente en relación al proyecto minero de Pascua Lama<sup>18</sup>.

### **Chile Emprende como intervención social**

Lo más valorado por los/as actores es el proceso participativo, que ha permitido transparentar el actuar de los servicios públicos y, a su vez, obtener mejores resultados. Los/as actores privados manifiestan sentirse tomados en cuenta, y se observa consenso en los/as actores públicos sobre el valor del programa como estrategia de intervención. Todos señalan que ésta debe potenciarse para obtener más y mejores resultados.

La corresponsabilidad público privada en el proyecto de desarrollo, puede considerarse otro de los logros alcanzados. La estrategia aplicada ha conseguido que las instituciones públicas y los/as actores privados, busquen soluciones conjuntas a las demandas, transparentando los procesos y adaptándose a las necesidades territoriales.

Gradualmente, se ha ido abriendo espacio el concepto de actores en igualdad de condiciones, “socios” en la empresa del desarrollo territorial, desplazando la idea del “beneficiario” del Estado. Sin embargo, en algunos servicios públicos, y también en algunos grupos de empresarios, continúa vigente una mirada “asistencialista”, que coexiste con la nueva concepción que se va incorporando.

### Impulso a la economía local

Se advierten señales respecto al impulso a la economía local. Hay claros ejemplos de innovación tecnológica y de apertura de mercados, que muestran lo que se puede lograr a través de alianzas público privadas. Es el caso de: Chigüinto Exportaciones, Reinas de Atacama y Caleta Chañaral de Aceituno, entre otros.

### Gestión de la información

Respecto de la información, el mayor desafío a abordar, se refiere a transparentar todo lo relacionado con las mega inversiones: es un importante requerimiento para evitar el quiebre de las relaciones de confianza que se han construido hasta la fecha.

En términos del proceso de desarrollo, aun cuando se han abierto espacios de diálogo y discusión en los diferentes niveles de la institucionalidad territorial, la gestión de la información constituye un punto crítico. Los flujos no circulan oportunamente, lo que significa que en repetidas ocasiones hay actores que no cuentan con la información necesaria en el momento requerido, ya sea para la toma de decisiones o para la puesta en marcha de iniciativas.

Para avanzar en la solución de este aspecto, resulta imprescindible la incorporación de las nuevas tecnologías. Por ejemplo, implementar una decidida estrategia para incrementar sustantivamente la conectividad del territorio y tender así, hacia una mayor utilización de los instrumentos existentes: sitio web del programa, el Sistema de Información para la Gestión Local del Desarrollo (GDL), infocentros.

Sólo de esta manera se puede mejorar la circulación de los flujos entre los distintos estamentos y actores participantes, más allá de la dispersión geográfica. Aunque en estos momentos el esfuerzo para hacer llegar oportunamente la información ocupa gran parte del tiempo del gerente, no es posible remontar este obstáculo sin la utilización de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones.

De no resolverse, esto podría transformarse en una seria limitante para el proceso, e incluso podría ser fuente de retrocesos importantes en las relaciones de confianza construidas hasta ahora.

## Los desafíos

Las mega inversiones proyectadas, si llegan a materializarse –como es casi un hecho al menos en el caso de AgroSuper- van a generar cambios significativos en el mercado laboral, en la estructura económica del territorio, y en la disponibilidad de agua del valle.

El dilema que enfrenta la institucionalidad establecida en Huasco, es si es capaz de conciliar los intereses que en su seno están representados, y logra consensuar una posición común para abordar este nuevo escenario. Es lo que le permitiría actuar como un “poder local”, capaz de liderar negociaciones para obtener el mejor aprovechamiento posible de las oportunidades que abra el nuevo escenario, que debieran expresarse en beneficios para el tejido empresarial y en la captura significativa de los nuevos empleos para la población económicamente activa del territorio.

Si bien en el Consejo Público Privado se ha generado un proceso de análisis y se ha acordado asumir un papel activo frente a las inversiones, con el fin de buscar la manera más eficiente de enfrentar la situación, todavía no se llega a consolidar una posición común. Subsisten diferencias no menores, que gruesamente se pueden sintetizar en dos grandes posiciones.

En una corriente de pensamiento, prima el criterio de que se debe facilitar la concreción de las inversiones debido a que el bien fundamental a resguardar es el empleo, y las inversiones aseguran un fuerte incremento de las plazas de trabajo. Y una vez que esto se haya producido, “empezar a conversar todo lo demás”.

La otra posición sostiene que el bien principal a resguardar, es el funcionamiento adecuado de las áreas de oportunidad que están desarrollando los empresarios de pequeña escala (agropecuaria, turismo y pesca artesanal), así como la calidad de vida de los habitantes del valle.

Esto implica negociar condiciones previas a la materialización de las inversiones, de modo de asegurar que no se vea afectado el desarrollo de dichos sectores.

En ambas posiciones, en lo que se refiere a la instalación de la planta de AgroSuper, no hay una oposición de plano a la llegada de la inversión. Distinto es el caso de Pascua Lama, puesto que importantes grupos de pequeños empresarios y de la comunidad territorial se oponen fuertemente a la concreción de esta explotación aurífera.

Respecto del proyecto más avanzado que es el de AgroSuper, las diferencias fundamentales se refieren al cuándo y cómo negociar, aunque los temas a incluir en la negociación no están totalmente zanjados. Pero existe total consenso con relación a que uno de los principales es la preparación de perfiles laborales adecuados a los requerimientos de los empleos que ofrecerá la planta.

Mientras esto se termina de dirimir, las grandes empresas están desplegando todas sus habilidades para conquistar apoyo a sus mega proyectos, y el Consejo Público Privado está elaborando un protocolo para las inversiones en el territorio.



## Acerca de las conclusiones

### Institucionalidad para el desarrollo territorial

La realización de experiencias de desarrollo económico territorial, como se ha visto en el presente estudio, trasciende la articulación de instrumentos de fomento productivo y la coordinación interinstitucional de organismos del Estado. Si bien ambas cosas son necesarias, el eje en torno al cual tienen que ordenarse, es la acción concertada de públicos y privados en torno a objetivos de desarrollo definidos en común. El concepto que subyace es que la acción pública y los instrumentos que ésta opera, crean las condiciones para que los tejidos empresariales territoriales generen riqueza y empleo.

Esto implica realizar un complejo proceso de conciliación de intereses, que permita recoger adecuadamente en el proyecto compartido de futuro, los intereses individuales de las partes. Consecuentemente, uno de los grandes desafíos de las políticas de desarrollo territorial es que requieren reinventar (o renovar) los espacios públicos, de modo de instaurar formas consensuales de actuación, entre públicos y privados, y los diferentes grupos de interés. El espacio público, a través de la participación ciudadana, debe jugar el papel de procesador de la tensión entre los intereses en juego (Gordillo y Krister).


Tal como se ha descrito en este documento, la institucionalidad para llevar a cabo esta acción social concertada en la estrategia impulsada por Chile Emprende, son los Consejos Público Privados. Estos consejos operan en la práctica como un “sujeto colectivo” que conduce la construcción del proyecto de desarrollo

territorial, a través del debate, análisis y decisión estratégica, en torno a la identificación y aprovechamiento de oportunidades de negocios y empleo.

El proceso es convocado desde lo público, desde el campo de lo político. En la “esfera de la decisión social”, particularmente en democracia, lo político tiene un papel insustituible (Lahera). No se puede esperar que los individuos formen grandes asociaciones voluntarias para fomentar temas de interés público, a menos que existan condiciones especiales para ello.

La invitación que se hace es a recorrer conjuntamente un camino de búsqueda. No hay un esquema rígido o pauta estandarizada. Son los propios actores que se encuentran, no para discutir sobre interminables quejas y demandas, sino para definir el Estado futuro que desean, cómo lo van a construir y qué aporta cada uno, sellando todo esto en acuerdos y compromisos. En ellos, necesariamente tienen que expresarse las demandas y las visiones de mundo de los/as actores involucrados. De lo contrario, o no hay posibilidad de materializarlos o tienen muy altas probabilidades de fracaso.

Puesto en el límite, tal como lo muestra la experiencia de Huasco, donde sus actores no hicieron suyas las oportunidades a desarrollar recomendadas por el estudio del Mapa de Oportunidades realizado al inicio del proceso, la viabilidad de proyectos de esta naturaleza depende más de la capacidad de llegar a acuerdos de acción, que de su racionalidad técnica. Sin empresarios interesados y



dispuestos a asumir iniciativas de generación de riqueza, no es posible desencadenar procesos de dinamización económica territorial.

Visto desde el otro lado, tampoco es posible hacerlo sin alianzas y compromisos de acción con los públicos, dirigidos a generarle factibilidad y las condiciones de competitividad adecuadas, no sólo al interior de las empresas, sino sobre todo, en la construcción de los entornos territoriales que permitan alcanzar dicha competitividad.

En este marco, la institucionalidad público privada funciona como mecanismo para construir lo que Lahera llama una “racionalidad colectiva”. Es decir, a partir de las múltiples racionalidades que interactúan, se dispone de un espacio para concordar objetivos comunes.

Por lo tanto, la institucionalidad para el desarrollo territorial es insustituible y requiere atribuciones y competencias que le permitan desempeñar la conducción del proceso con la jerarquía y gobernabilidad necesaria.

#### Cooperación entre niveles de gobierno

En el contexto de lo señalado en el punto anterior, se infiere que el desarrollo económico territorial necesita de la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno. La estrategia impulsada por Chile Emprende induce a una conversación entre las políticas nacionales, regionales y locales. Y el denominador común que se observa en los mayores logros alcanzados, tiene los siguientes

componentes: convergencia entre las políticas públicas de promoción económica y gestión descentralizada de los servicios; coincidencias de visión entre las estrategias de desarrollo definidas por los gobiernos regionales y los contenidos de los proyectos territoriales, y un rol pro activo de las municipalidades.

Pero para dar el salto cualitativo que se requiere, es necesario intencionar mucho más aún esta cooperación entre los diferentes niveles de la administración del Estado. En palabras de Gianfranco Viesti, se requiere una política nacional al respecto, que contenga normativas generales claras, sencillas y poco burocratizadas, que incluya financiamiento para las etapas iniciales; necesita de un gobierno central fuerte que no aporte sólo dinero sino que ayude a los territorios en la preparación de su proyecto de desarrollo, y proporcione cada vez más ocasiones de encuentro e intercambio de experiencias entre ellos, con el fin de socializar los aprendizajes.

#### La tensión entre tiempos y resultados

Los impactos de los procesos reactivadores y dinamizadores de las economías y sociedades territoriales, son apreciables en el mediano y largo plazo. Esto genera una tensión permanente con los tiempos involucrados en ellos: los políticos, el de las expectativas, el de los empresarios y el de los procesos propiamente tal.

Estas tensiones son inherentes al desarrollo económico territorial, y constituyen un dato relevante para el diseño de la estrategia de intervención. El desafío consiste en considerar

la sistemática realización de iniciativas de efectos a corto plazo, con claras proyecciones futuras. Es decir, resultados intermedios visibles que proporcionen claras señales de avances. Los resultados más representativos presentados en la presente monografía, muestran que es posible y necesario.

Por ejemplo, el caso de la feria Expo Valle del Huasco, que se ha transformado en una vitrina de los productos del territorio, superando incluso los límites regionales. A través de ella,

se han podido ampliar las redes de relaciones, y detectar nichos de mercados accesibles para los/as micro y pequeños empresarios del territorio. Entre los/as actores territoriales entrevistados durante el trabajo de terreno, tanto funcionarios públicos como empresarios participantes en las mesas, existe la percepción de que se han conseguido logros visibles en un corto tiempo. Y esa es la razón que más invocan, para argumentar que la estrategia del programa debe seguir siendo fortalecida: “vamos avanzando”.

## V. BIBLIOGRAFÍA

*Aguilar, Luis F.* Introducción a Evidencia, Argumentación y Persuasión en la formulación de Políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica. 1997.

*Emprende Chile/Huasco.* Informe Final: Consultoría de Implementación Plan Territorial de Desarrollo de Pequeños Productores Agrícolas y sus Familias. Documento de Trabajo preparado por el Gerente del Programa. 2005.

*Fundación Trabajo para un Hermano.* Línea Base Económica, Oportunidades de Negocio y Plan de Intervención para la Provincia de Huasco. Documento preparado para la Secretaría de Cooperación Técnica en el marco del diagnóstico territorial de Emprende Chile. 2003.

*Gobierno de Chile.* Programa Conjunto: Planes de Desarrollo Económico Territorial. Objetivos, Estrategia y Metodología. Santiago. Documento de Trabajo. 2002.

*Gordillo, Gustavo; Anderson, Krister.* Globalización desde el desarrollo local. Colección Ideas, Año 4, N° 24. 2003.

*Lahera, Eugenio.* Introducción a las políticas públicas, Fondo de Cultura Económica. 2002.

*Rodríguez-Pose, A.* El Papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado. OIT Programa de Desarrollo Económico Local. Ginebra. 2001.

*Viesti, Gianfranco.* Los pactos territoriales en la experiencia italiana. Universidad de Bari. Italia. 2004.

### **Sitios web**

[www.ilo.org](http://www.ilo.org)

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

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

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

The image features three glass bottles of varying designs, each resting on a base shaped like a hand. The bottles are positioned on a wooden windowsill in front of a window with horizontal blinds. The background is a bright, slightly blurred outdoor scene. The bottle on the left is clear and highly detailed, with a hand base holding a small object. The middle bottle is a dark, translucent blue with a hand base. The bottle on the right is clear and simpler in design, with a hand base. The text is overlaid on the right side of the image.

**LITORAL DE LOS POETAS**  
SAN ANTONIO EMERGE  
DESDE SU CULTURA

Angelina Vázquez



## RESUMEN EJECUTIVO

El documento describe e interpreta los aportes a la dinámica social e institucional de la provincia de San Antonio, territorio Litoral de los Poetas, como consecuencia de la aplicación de la estrategia de desarrollo económico territorial, impulsada por el programa Chile Emprende entre los años 2003 y 2005.

El examen se realiza a la luz de su avance hacia la articulación de un sistema socioeconómico capaz de dotarse de una estrategia de desarrollo. Para lograrlo, se establece un proceso participativo de construcción de acuerdos público privados entre los/as actores del territorio, con el fin de constituirse en el motor de la transformación competitiva de su base empresarial, conformada principalmente por micro y pequeñas empresas.

Puesto que el objeto de estudio es “un proceso” al que concurren una multiplicidad de actores y factores, se describen en detalle cinco aspectos decisivos y particulares para la detección de oportunidades para el territorio y sus habitantes.

El primero es el propio territorio, su historia y características socio económicas. El segundo es su relación vital con la poesía como expresión de identidad y como activo para el proceso de desarrollo. El tercero se refiere a la relación contradictoria que mantienen los/as actores locales con la región de la que forman parte. El cuarto aborda la ambigüedad de la relación de los/as actores participantes con el puerto, en permanente tensión entre el reconocimiento y el resentimiento. Y el quinto elemento son los/as propios emprendedores territoriales que debieran convertirse en los principales agentes de cambio. Sobre ellos/as se consignan algunos perfiles, incluyendo antecedentes sobre coyunturas que deben enfrentar en su diario quehacer, determinantes de su propia estrategia de crecimiento y competitividad en el marco de una visión común de desarrollo.

Finalmente, se presentan observaciones sobre el territorio Litoral de los Poetas que, a modo de conclusiones y aprendizajes, buscan contribuir a un mejor acompañamiento y facilitación de futuros procesos de desarrollo territorial.

## INTRODUCCIÓN

La emergencia de nuevas actividades industriales, inmobiliarias y rurales, basadas en ventajas comparativas (precio de la tierra, conexión vial, proximidad al puerto de San Antonio, entre otras) y vinculadas al núcleo globalizado, tiende a una ocupación progresiva del territorio, cuyo sistema productivo estuvo aglutinado históricamente en torno al puerto y a lo largo del litoral.

El puerto de San Antonio, el más importante de Chile, transfirió 43 millones de dólares al fisco en el año 2004 por concepto de ganancias, pero el índice de desempleo provincial se sitúa un par de puntos por sobre la media nacional.

El potente crecimiento de su actividad de transporte de carga, que sitúa al puerto como el mayor del Pacífico Sudamericano, hasta ahora no ha generado alternativas laborales para la población local que compensen la acelerada pérdida de empleo producida en labores tradicionales de la actividad portuaria y pesquera.

La caída de los volúmenes de captura de pesca artesanal ha contribuido a profundizar, durante años, la desesperanza de un amplio sector de familias, que no ven posible la continuidad de tradiciones familiares y culturales arraigadas y que tampoco tienen las competencias laborales para incorporarse a otro sector de actividad en condiciones ventajosas.

Desde 2003, la acción pública de fomento productivo de la micro y pequeña empresa (MIPE) rural y urbana en San Antonio reunida bajo Chile Emprende, orienta crecientemente sus objetivos hacia un triple propósito: aumento de ingresos y calidad del empleo en el sector, incremento de su competitividad y construcción gradual de una estrategia público privada de desarrollo económico liderada por los/as actores locales. El proceso se centra en la construcción de acuerdos para la captura de oportunidades de negocio que provean de bienes y servicios de calidad a la población y la producción local y que pongan en valor los factores de diferenciación del territorio en los mercados adecuados.



## I. EL TERRITORIO

*Por qué cantáis la rosa, ¡oh Poetas!  
Hacedla florecer en el poema;  
Sólo para nosotros  
Viven todas las cosas bajo el Sol.*

Vicente Huidobro, Arte Poética

La consideración de la provincia de San Antonio como “unidad territorial de actuación”, no despierta duda alguna. Esta aparente obviedad de asimilar un territorio a una unidad político-administrativa no es tan evidente en muchos casos. Posiblemente, la explicación se encuentre en tres elementos principales.

Primero, en la raíz histórica de configuración social y político-institucional de la provincia. Ya antes de la Independencia de Chile, se consideraba el puerto de San Antonio y el litoral que comprende la provincia, como un espacio económico y social que fue cumpliendo diversas funciones sin perder su unidad y teniendo desde entonces un centro urbano reconocido y permanente: la comuna de San Antonio.

A lo anterior se suma el hecho que la conectividad vial ha sido coherente y consistente en su desarrollo. Sin embargo, al menos hasta hace algunos años, la comuna de Navidad, perteneciente a la Región del Libertador Bernardo O’Higgins, contigua a la provincia por el sur, sentía que su acceso era más fluido hacia San Antonio que hacia su propio centro provincial (Pichilemu), y su población acudía a servicios de San Antonio e incluso la consideraba parte de su zona de trabajo<sup>1</sup>.

Y, en tercer término, la actividad económica tanto desde el punto de vista empresarial

como del trabajo, comprende una masa crítica empresarial de diversos tamaños con arraigo territorial (oscilante en el tiempo) y propiedad sobre recursos; una cierta red de relaciones económicas a través de los mercados de capital, trabajo, bienes y servicios. La palanca de cambio posiblemente se encuentre en la interacción de dos elementos novedosos en este proceso de construcción de territorio:

- La componente institucional promotora del desarrollo ha venido adoptando gradualmente el enfoque territorial, crecientemente considerado un criterio relevante en la batería de instrumentos de fomento productivo, lo que se expresa en el propio surgimiento de Chile Emprende y su apuesta territorial.
- La componente social de valorización de la identidad cultural, que abre espacio al deseo de cooperación entre los/as actores locales, genera un grupo impulsor y moviliza a la población en torno un proyecto común de desarrollo, con una cierta identidad, sentido de pertenencia y especificidad que los distingue de otros territorios contiguos.

La declaración de la provincia de San Antonio, como el territorio del Litoral de los Poetas es producto de la simultaneidad y concurrencia, tanto de las actuaciones e iniciativas de los/as propios actores locales acumuladas en el tiempo, como de la concreción de una

<sup>1</sup> GAV Consultora, 1999, Adecuación Institucional y Flexibilización de Instrumentos de Fomento, Provincia Cardenal Caro, para GORE Región VI y Subdere. Claudia Lanzarotti y Angelina Vázquez

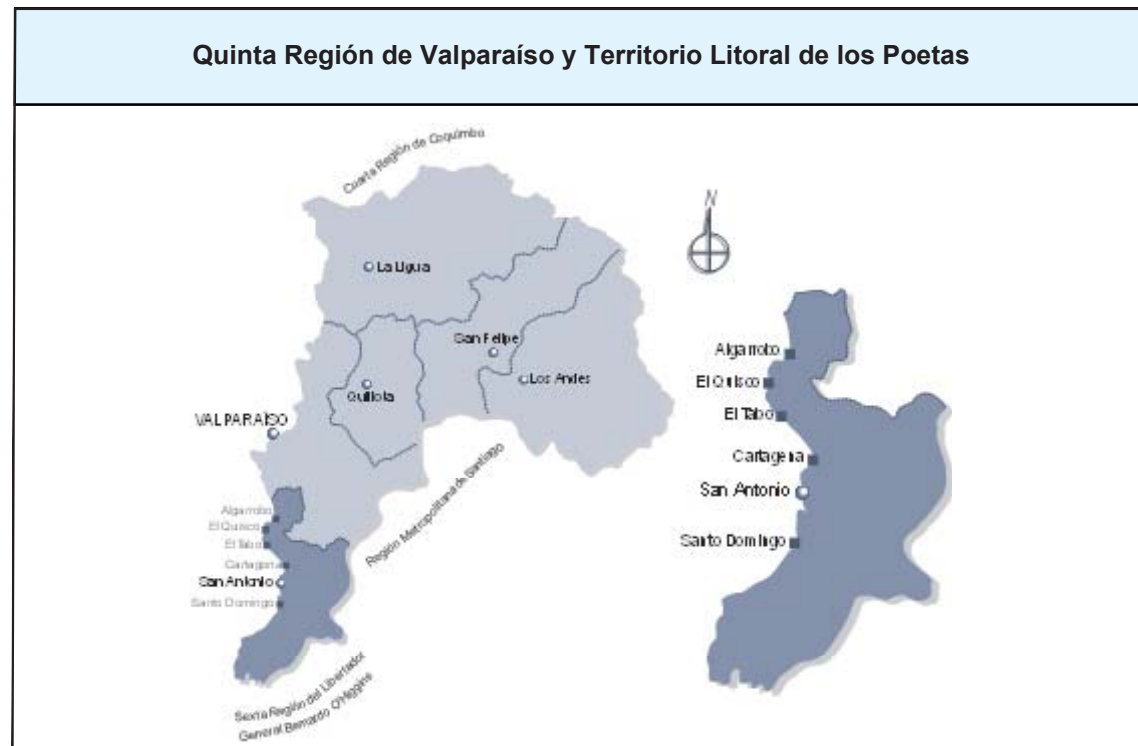
política pública de desarrollo productivo con enfoque territorial: en julio de 2003 se pone en marcha la estrategia Chile Emprende y, en ese marco, tres meses después se constituye formalmente el Consejo Público Privado y las mesas temáticas de trabajo.

### 1.1 El Boceto

Desde el comienzo, ha estado en la intención de los/as actores la posible incorporación de la comuna de Casablanca, perteneciente a la provincia de Valparaíso. No sólo porque forma

parte de un mismo distrito electoral, lo que en la práctica significa que los/as diputados electos representan tanto a Casablanca como a la provincia de San Antonio. Tanto o más importante aun, es que Casablanca incorpora un área colindante del litoral, con características socioculturales muy similares y un circuito económico compartido: el vitivinícola. En la práctica, productores de Casablanca están comprando tierras para cultivo de vides en la provincia de San Antonio.

Con sus aproximadamente 70 kilómetros de costa, los seis municipios que conforman el



Litoral de los Poetas se ordenan de sur a norte como caracolas de un collar que abraza el mar: Santo Domingo, San Antonio, Cartagena, El Tabo, El Quisco y Algarrobo. (Al incorporarse Casablanca, el litoral abarcado bordearía los 80 kilómetros). La actividad pesquera artesanal se realiza en 7 caletas, tres de las cuales están en la comuna de San Antonio.

La superficie provincial es de 1.511,6 kilómetros cuadrados. Hay 2.101 explotaciones agrarias con tierra que ocupan un total aproximado de 136.000 hectáreas. Apenas un quinto de ellas son tierras de cultivo. Más de 100.000 hectáreas corresponden a praderas, bosques naturales y plantaciones forestales, lo que habla del enorme potencial de desarrollo silvoagropecuario y turístico.

Su puerto, San Antonio, es hoy el número uno en tráfico de carga a nivel nacional y presenta las características más favorables para el abrigo de naves mayores de todo el Pacífico Sur de América. Su ampliación, ya en marcha, significará un sustantivo aumento en la carga a transportar y en el calado de los buques que podrán atracar.

## 1.2 Historia

La población originaria se dedicaba a la pesca y agricultura. A fines del siglo XVI, la encomienda entregada a Antonio de Fonseca es nombrada San Antonio de las Bodegas. Sus productos del mar se conservan para su transporte, así como la producción agrícola, que son distribuidos en el interior de la Capitanía y llevados hacia el Virreinato del Perú.

Pocas décadas antes de la independencia de Chile, el gobernador O'Higgins reconoce a San Antonio la calidad de Puerto Exportador e Importador. Pero sólo a fines del siglo XIX se construyen sus primeros muelles. En 1958 se le otorgan franquicias de Puerto Mayor y dos años después se crea la Empresa Portuaria de Chile, Emporchi, que hasta 1997 administra, explota y conserva, el puerto de San Antonio.

Destruído por el terremoto de 1985, su reconstrucción se prolonga hasta 1997, cuando es creada la actual Empresa Portuaria de San Antonio, que la administra como parte del sistema nacional de empresas públicas.

La cercanía con la capital y los magníficos paisajes del litoral, hicieron de éste el lugar de descanso y veraneo de grupos sociales diversos en el siglo XX. Primero fue lugar predilecto de la aristocracia terrateniente y minera, que pobló diversos balnearios de una hermosa arquitectura que pervive sólo en algunos enclaves. Mediado el siglo XX, la incorporación de una amplia clase media a los beneficios del descanso laboral, densificaron y ampliaron los balnearios tradicionales con la construcción de segundas viviendas.

A partir del último tercio del siglo, migran los sectores más adinerados hacia destinos más lejanos y exclusivos, se repliegan las clases medias altas hacia sectores menos accesibles del litoral y gran parte de los balnearios se transforman en el lugar de recreo de los sectores populares. Pero la intelectualidad y los/as artistas han acompañado al litoral a través de su historia y, junto con la población local de pescadores artesanales y rurales,

han preservado y creado atractivos turísticos que combinan y multiplican el sabor particular de este litoral.

La última década ha visto el retorno de sectores de alto poder adquisitivo que generan una nueva oferta inmobiliaria de primera residencia, pues la creciente facilidad en los accesos y la disminución de tiempos de viaje, lo hacen una alternativa de vida a la contaminada atmósfera de Santiago.

Es así como ha crecido la cantidad de jubilados y rentistas que se instalan en el territorio y está por ver si esto llevará a una persistencia de la “economía dual” que caracteriza a la provincia, o a una sociedad integrada que de vida a un Litoral de los Poetas social y territorialmente equilibrado<sup>2</sup>.

Por otra parte, comienza a resquebrajarse esa “litoralidad” de la actividad productiva prevalente, adquiriendo nueva relevancia su potencial silvoagropecuario, que podrá contribuir a una integración real del territorio como escenario de diversificación productiva.

Esto, siempre y cuando las grandes iniciativas empresariales en el área rural vayan acompañadas de un número importante de pequeñas iniciativas emprendedoras que den cuerpo a un proyecto consensuado de desarrollo rural sostenible.

### 1.3 Población y escolaridad

Habitan la provincia 136.594<sup>3</sup> personas, de las cuales, 101.998 tienen más de 15 años.

Se considera que 50.725 personas conforman su fuerza de trabajo y 9.794 estudian sin trabajar.

Las áreas urbanas no ocupan más de 200 kilómetros cuadrados, el 15 por ciento de la superficie provincial, y concentran a más del 90 por ciento de la población, salvo Algarrobo (22,9 por ciento) y Santo Domingo (36,1 por ciento), cuya ruralidad es altamente significativa. En la provincia hay un total de 11.000 habitantes rurales.

En un 32,8 por ciento de los hogares de la región, la jefatura del hogar la tienen mujeres. Entre las tres comunas que registran un mayor crecimiento del número de jefas de hogar, en el ámbito regional desde el anterior censo, dos de ellas pertenecen a la provincia de San Antonio: El Tabo y Algarrobo. A su vez, Cartagena presenta una de las mayores variaciones porcentuales al respecto.

Tanto El Tabo como El Quisco, presentan los mayores crecimientos poblacionales intercensales en la región, con el 55,7 y 55,3 por ciento, respectivamente, lo que podría relacionarse con la migración de sectores que encuentran en el Litoral de los Poetas condiciones de vida de mayor calidad.

Ello se ve reafirmado por la información sobre variación total en viviendas, que mostró su mayor aumento regional en Algarrobo, 88 por ciento, mientras la variación en su ocupación es encabezada por El Tabo (81,4 por ciento), y El Quisco (72,9 por ciento).

Las cifras provinciales manifiestan que:

<sup>2</sup> Para información sobre crecimiento viviendas en algunas comunas, ver La Región en cifras 2004. [www.gorevalparaiso.cl](http://www.gorevalparaiso.cl)

<sup>3</sup> Fuente: La Región en Cifras 2004, [www.gorevalparaiso.cl](http://www.gorevalparaiso.cl), [www.subdere.cl](http://www.subdere.cl), [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)

- Uno de cada cuatro habitantes de la provincia es pobre. El nivel total de pobreza, de un 24,5 por ciento, supera en más de cinco puntos el promedio de la región. El nivel de indigencia es del 7,4 por ciento y se sitúa dos puntos por sobre la media regional.

- Casi la mitad de las jefas de hogar de San Antonio y Cartagena (las más populosas de la provincia) y sus familias viven en una situación de pobreza y pobreza crítica. En las demás comunas, una de cada tres viven en las mismas condiciones.

- La escolaridad promedio de la población se sitúa en torno a los 9,5 años, con mínimas variaciones.

- La cercanía a la capital nacional y regional y sistemas de comunicación vial expeditos inciden en una tendencia creciente al traslado

de familias y adultos mayores al litoral, en busca de una mejor calidad de vida.

#### 1.4 Empleo y actividad económica

Existe una enorme dificultad para dimensionar en cifras el empleo y la actividad económica en el ámbito territorial. Las distintas fuentes oficiales utilizan metodologías no siempre comparables, y la periodicidad entre las mediciones, también difiere significativamente. Respecto del empleo, para tratar de llegar a una aproximación más cercana a la realidad, se presenta el comportamiento de la tasa de desocupación que muestran las tres últimas Encuestas Socioeconómicas de Hogares (Casen), puesto que este instrumento incorpora el sector informal.

Pero, independientemente de las diferencias

<b>Cuadro N° 1. Tasa de desocupación, 1998 a 2003, en porcentajes</b>			
<b>Comunas</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Algarrobo	-	-	7,2
Cartagena	9,2	10,2	17,8
El Quisco	14,6	6,6	9,4
El Tabo	-	-	6,8
San Antonio	10,1	14,6	11,4
Santo Domingo	-	-	3,7
<b>Litoral de los Poetas</b>	-	-	<b>11,2</b>
<b>Región de Valparaíso</b>	-	-	<b>12,1</b>

Fuente: Encuesta Socioeconómica de Hogares (Casen), realizada por Mideplan.

entre las distintas fuentes oficiales, a la fecha del presente estudio, primer semestre de 2005, el desempleo provincial se encuentra entre dos y tres puntos por sobre el promedio nacional<sup>4</sup>. En el contexto regional, su situación es parecida a la provincia de Valparaíso, ya que las otras provincias de la región, con una actividad agrícola predominante, exhiben un desempleo más bajo que la media nacional.

Para describir la composición de la base empresarial formal de la provincia, se tomó la información del Servicio de Impuestos Internos. De ella se desprende, que al año 2003, las micro y pequeñas empresas representan el 99,2 por ciento de los establecimientos formales. Sin embargo, del total de las ventas de ese año, captaron sólo el 64 por ciento. Mientras que las empresas grandes y medianas, representando un 0,8 por ciento de los establecimientos, captaron el 36 por ciento de las ventas anuales ese mismo año, entendiendo que no se incluye en

esta cifra las transacciones del puerto de San Antonio, puesto que en el año 2003, el ítem "Transporte por vía acuática" dejó de tributar en la comuna.

En cuanto a las explotaciones agrícolas, hay un total de 2.101, de las cuales, 858 son de subsistencia y 975 corresponden a pequeños empresarios agrícolas<sup>5</sup>.

Con relación a la composición del empleo, no se ha encontrado información de fuentes oficiales que lo detalle por actividad económica y tamaño de empresa. Tampoco existe información disponible sobre la calidad del empleo y el nivel de ingreso de los/as trabajadores, que resultan claves para ponderar el peso de las actividades económicas en la vida de la población. Posiblemente, en la medida en que el proceso avance, sus actores tendrán más claridad sobre la necesidad de implementar un sistema de gestión de la información local que facilite la planificación, seguimiento y

<b>Cuadro Nº 2. Distribución porcentual de empresas según tamaño, Litoral de los Poetas</b>					
<b>Tamaño</b>	<b>Número de empresas</b>				
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Micro	89,4	88,9	88,8	89,9	89,1
Pequeña	9,8	10,2	10,4	9,4	10,1
MIPE	99,2	99,1	99,2	99,3	99,2
Mediana	0,7	0,7	0,7	0,5	0,7
Grande	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
<b>Total</b>	<b>7.381*</b>	<b>7.340*</b>	<b>7.317*</b>	<b>7.741*</b>	<b>7.693*</b>

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

\*Cantidad de empresas.

<b>Cuadro N° 3. Distribución porcentual de empresas según ventas, Litoral de los Poetas</b>					
<b>Tamaño</b>	<b>Participación en las Ventas</b>				
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Micro	24,1	23,4	21,0	23,5	20,3
Pequeña	44,0	44,1	40,8	38,5	43,7
MIPE	68,1	67,5	61,8	62,0	64,0
Mediana	22,1	22,3	19,6	16,8	20,0
Grande	9,8	10,2	18,5	21,2	16,0
<b>Total</b>	<b>160.966**</b>	<b>171.584**</b>	<b>196.895**</b>	<b>204.472**</b>	<b>194.627**</b>

Fuente: Servicio de Impuestos Internos.

\*\*En millones de pesos chilenos.

evaluación, de sus estrategias de desarrollo. Sin embargo, tomando como base el número de unidades formales, y considerando que la micro y pequeña empresa informal suele ser el doble de los establecimientos formales, podría estimarse que la MIPE provincial provee casi tres de cada cuatro empleos.

### 1.5 Educación

El promedio de escolaridad de la población se sitúa en torno a los 9,5 años. Sin embargo, quizás lo más significativo al respecto, es la percepción de los/as actores locales de que no cuentan con educación de calidad en ninguno de los niveles de escolaridad.

La educación técnica se califica como deficiente y, sobre todo, poco oportuna para los requerimientos de las empresas de bienes y servicios que están presentes en el territorio. La percepción de una

educación de baja calidad se refleja en una generalizada sensación de los/las actores locales de sentir/se que no están preparados para afrontar nuevos retos de desarrollo que incorporen investigación y la necesaria innovación tecnológica a la oferta educacional.

Si bien hay cuatro o cinco universidades que ofrecen algunas carreras profesionales en sedes locales y un pequeño número de institutos profesionales, la mayor parte de los/las aspirantes a la educación superior se trasladan a Valparaíso y Santiago. Esto significa que el costo de la educación superior para las familias del litoral se ve incrementado por la necesidad de financiar la vida del/la estudiante fuera del hogar.

Por otra parte, la ausencia de instituciones de educación superior viene acompañada de un vacío de la actividad académica vinculada a la cultura y la investigación.

<sup>5</sup> Tomado de A. Araya, 2004. Fuente: Oficina de Estudios Agrarios, 2000.

No existe información disponible sobre el nivel de alfabetización digital y de conexión a Internet en la población provincial, pero hay dos datos interesantes, que muestran una tendencia acelerada a la incorporación del territorio a las redes virtuales.

Una encuesta realizada en 2004 por el Sistema Nacional de Indicadores Municipales (Sinim), muestra en los gobiernos locales un grado de avance acelerado, aunque desigual, en relación al equipamiento e implementación de sistemas de gestión computacional.

Existen actualmente, en el ámbito nacional, 24 sistemas de gestión y administración disponibles para las municipalidades, que van desde inventarios y adquisiciones a través del sistema para las adquisiciones públicas, hasta manejo de cementerios, parques y áreas

verdes, pasando por facilitación de trámites, rentas y patentes, contabilidad, juzgados de policía local y multas.

Uno de los 24 sistemas de gestión disponibles es central para los temas relacionados con empleo y base empresarial, así como para la gestión de proyectos. El Sistema de Gestión Local es un instrumento desarrollado por el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec) en relación estrecha con la implementación y avances de Chile Emprende. Este sistema no ha sido implementado en ninguno de los municipios hasta el momento.

#### 1.6 Medios de comunicación

Un aspecto que llama la atención es el elevado número de páginas web de carácter

<b>Cuadro N° 4. Índice de Desarrollo Humano Territorio Litoral de los Poetas</b>		
<b>Comuna</b>	<b>IDH</b>	<b>Ranking Nacional</b>
Algarrobo	0,743	48
Cartagena	0,711	108
Casablanca	0,707	112
El Quisco	0,686	159
El Tabo	0,714	101
San Antonio	0,718	91
Santo Domingo	0,759	32
<b>Promedio Nacional</b>	<b>0,688</b>	
<b>Promedio Regional</b>	<b>0,717</b>	

Fuente: PNUD 2000, El Desarrollo Comunal en Chile.



local; durante la presente investigación se detectaron alrededor de 30, varias con estructura de portal.

La provincia cuenta con dos diarios locales en papel, que tienen su correspondiente versión electrónica de tipo portal, que los vincula a otras publicaciones de ámbito regional.

En cuanto a radios, se pudieron pesquisar seis: desde emisoras de ámbito local que son parte de cadenas de emisoras nacionales o regionales, hasta radios comunitarias o de ámbito municipal. La mayor parte de ellas cuentan con una página web.

El resto de páginas son portales culturales o informativos sobre espacios locales o dedicados a personajes de la cultura vinculados al territorio.

La existencia de esta red comunicacional de ámbito territorial, ofrece un potente soporte para la difusión de los objetivos de la estrategia de desarrollo territorial y también para la promoción de una amplia participación de los/as emprendedores locales. Se requiere un plan de comunicaciones de largo plazo que utilice estos medios y, a la vez, los incorpore activamente a la apuesta de Chile Emprende.

<b>Cuadro N° 5. Nivel de equipamiento y aplicación de sistemas de gestión municipales. Provincia de San Antonio</b>					
<b>Municipalidad</b>	<b>Población Censo 2002 (INE)</b>	<b>N° de PCs con acceso a Internet</b>	<b>N° aprox. de PCs en el municipio</b>	<b>N° de PCs en red</b>	<b>% implementado de 24 sistemas de gestión y administración disponibles*</b>
Algarrobo	8.601	42	42	42	25
Cartagena	16.875	40	70	70	50
El Quisco	9.467	50	60	50	83,50
El Tabo	7.028	41	46	40	74
San Antonio	87.205	50	180	180	76,50
Santo Domingo	7.418	60	65	60	76,50
<b>Total</b>	<b>136.594</b>	<b>283</b>	<b>463</b>	<b>442</b>	

Fuente: Encuesta nivel tecnológico municipalidades para e-gobierno, Sinim, 2004. \*Elaboración propia.

## II. EL PROCESO TERRITORIAL

El proceso en San Antonio lleva la impronta de tres aspectos singulares: la puesta en valor del patrimonio cultural legado por los poetas, su resentida relación con lo que se vive en el territorio como centralismo intra regional y la fuerte presencia del puerto, fijada en la memoria e ignorada como alternativa de futuro. Son tres elementos vinculados al capital simbólico: “una propiedad que, porque responde a unas ‘expectativas colectivas’, socialmente constituidas, a unas creencias, ejerce una especie de acción a distancia, sin contacto físico”<sup>6</sup>.

### 2.1 La poesía como linaje<sup>7</sup> territorial

Posiblemente, la provincia comenzó a poblarse de poetas antes de la llegada de los españoles, ya los primeros habitantes del litoral hicieron poemas de la tierra y del mar. Durante la Colonia, algunos jesuitas de origen andaluz adoptaron fórmulas en verso y rimadas para mejor enseñar rezos y cantos cristianos a los lugareños<sup>8</sup>. De ahí la décima y, más tarde, el canto a lo divino y a lo humano, que pobló de voces los campos.

A partir del siglo pasado, sin embargo, los poetas mayores de la palabra, uno tras otro, fueron haciéndose parte y carne del litoral. Magallanes Moure, Vicente Huidobro y Adolfo Couve llenaron Cartagena de palabras y de amigos. Pablo Neruda poetizó y nombró a Isla Negra y una multitud de lectores e intelectuales de Chile y del mundo no han cesado de acudir, año tras año, a su llamado. Roberto Parra, en décimas de aquellas del pueblo cantor, narró su amor por la Negra Ester e inmortalizó Las

Luces del Puerto, en San Antonio. Nicanor Parra, antipoeta ya nonagenario, vive y da vida a las palabras en Las Cruces.

Junto a estas figuras cumbres de la poesía chilena, y en estrecha relación con ellas, están los poetas de la vida, quienes también “visten” el litoral. Intelectuales y artistas habitan permanente o esporádicamente desde Algarrobo hasta Santo Domingo y sus vidas se entretajan con las bordadoras de Isla Negra, las mosaiquistas de Lo Abarca, los poetas del puerto, los pintores, los artesanos de la palabra y la calle, los boleristas de la noche porteña, contribuyendo todos ellos/as a hacer de la poesía un elemento tan cotidiano como lo son el agua, la tierra, el fuego y el aire del litoral.

Cuando hace algunos años, en un homenaje rendido a Vicente Huidobro en Cartagena, se habla del Litoral de los Poetas, la frase comienza a dar vueltas, apareciendo de vez en cuando aquí y allá. Como nombre para una Fundación, fue patentado por el alcalde de El Quisco, quien lo prestó a la Asociación Gremial de Turismo Litoral de los Poetas para que pudieran hablar de un turismo especial.

Su errar se detiene para nombrar al territorio y su apuesta de desarrollo, adquiere una representación gráfica a través de un logotipo e isotipos para distinguir la institucionalidad territorial del Litoral de los Poetas, acompañar la guía gastronómica nerudiana y el crepúsculo de los poetas, pasear con que se celebran los cien años de Neruda.

La poesía en el litoral es un activo de desarrollo y, a la vez, un medio para darle sostenibilidad al proyecto de futuro.

<sup>6</sup> Bourdieu, Pierre: La economía de los bienes simbólicos, pp. 171-172.

<sup>7</sup> “Linaje”, en inglés “stock”, que también expresa “capital”.

<sup>8</sup> Información entregada por Mercedes Somalo.

## 2.2 El puerto, amante esquivo

Hacia el puerto de San Antonio confluyen todos los caminos de acceso al territorio: desde hace más de dos siglos ha sido punto importante de arribo y salida de mercancías. Las familias estaban vinculadas a su movimiento de estiba y desestiba. En torno a esta dinámica, fue creciendo lentamente la ciudad.

Sin embargo, este puerto, el más grande de Chile en transporte de carga, no es visto por la población de la provincia como parte de sus posibilidades. Cada vez es más compleja la maquinaria que opera la carga, transportada en barcos cuyas tripulaciones son casi insignificantes. El volumen y especialización de los servicios relacionados, han quedado fuera del rango de acción de la población local.

En 2007, el movimiento de barcos y de carga se habrá casi duplicado. Habrá grandes áreas de bodegaje, servicios a transporte, posiblemente empresas que irán poblando las zonas industriales. Pero este tema no está presente en las conversaciones de los/as actores territoriales, en términos de proyecciones del empleo que pudiera generarse, ni de los perfiles laborales que se demandarán. No obstante, la información sobre planes y estrategias del puerto de San Antonio es accesible a través de Internet <sup>9</sup>.

Casi pareciera que el puerto es un telón de fondo, pintado a brochazos en dos dimensiones. Aparece en la música, en la cultura profunda, en las nostalgias, en las historias de cada familia, pero, actualmente,

como si se estuviera ante un amante esquivo, se evita la relación: no se sabe si es posible que depare alegrías o, una vez más, haga brotar las amargas lágrimas del rechazo.

## 2.3 El centralismo regional

La población, en general, resiente la relación que la provincia tiene con la región, a la que prácticamente considera secuestrada por la capital regional. Es un comentario muy extendido, que expresa la percepción de un trato excesivamente preferencial por la ciudad de Valparaíso en relación a las demás cabeceras provinciales<sup>10</sup>.


Durante un mes, se hizo el seguimiento al tratamiento televisivo de la imagen de la región en el ámbito nacional. Asimismo, se revisaron las informaciones regionales, públicas y privadas, en las páginas web. Efectivamente, casi sin excepción, los periodistas, parlamentarios, funcionarios, etc., hacían coincidir en sus expresiones, la Región de Valparaíso con su capital, de forma que imagen y discurso borraba y olvidaba el resto de las provincias. La emoción que provoca este tema en el territorio es fuerte, y obstaculiza la generación de un sentimiento de mayor pertenencia de parte de la población sanantonina.

## 2.4 Los hitos que confluyen

Como se ha destacado anteriormente, la construcción social del territorio tiene antecedentes socioculturales de peso. A este

<sup>9</sup> <http://www.sanantonioport.cc.cl/index1.html>

<sup>10</sup> Esta impresión se basa en, al menos, 30 opiniones recogidas por la autora en diálogos informales. No tiene respaldo científico, pero no se encontró ni siquiera una opinión opuesta durante los días de estada en el territorio.



sustrato se suman tres hitos relativamente recientes. La creación de la Corporación de Desarrollo de San Antonio a comienzos de los noventa, que incorpora a representantes del sector público, empresarial y a organizaciones sindicales y sociales, a un esfuerzo conjunto por dinamizar la economía provincial. Una experiencia que hoy, gran parte de los/as actores consideran un tanto frustrante en relación al impacto logrado.

En segundo término, la realización, en 1999, del Primer Foro de Desarrollo Productivo, organizado desde el gobierno regional, contribuyó a difundir el tema del desarrollo económico y el imprescindible protagonismo de los gobiernos locales y la base empresarial, para un proceso de concertación estratégica.

Por otra parte, la cooperación establecida con la Junta de Andalucía, que contribuyó al inicio de un cambio de mentalidad en sectores empresariales de menor tamaño, sumada a la visión y énfasis del gobernador provincial, Gastón Pereira, entre 2000 y 2002, respecto del ordenamiento territorial, permitieron impulsar instrumentos de planificación urbana que empiezan a dar sus frutos.

La confluencia de estos antecedentes, y sobre todo, la propia convicción de los/as agentes de desarrollo locales, estructuraron una demanda que llevó a Sercotec regional

a encargar en 2002 el estudio “Provincia de San Antonio: Plan de Desarrollo Económico Territorial” , con el objeto de detectar áreas de oportunidad y elaborar una propuesta de un primer plan estratégico para el período 2003-2006.

Sobre esta base, y a petición del gobernador provincial, Osvaldo Badenier, que sucedió a Gastón Pereira, y de otros/as actores locales por su intermedio, así como por la acción de los servicios públicos presentes en el territorio, se abre un proceso de negociación con el Directorio Nacional del Chile Emprende, a fin de incorporar la provincia de San Antonio a este programa iniciado dos años antes.

Hasta la fecha, este plan constituye la base sobre la cual ha evolucionado la instalación de Chile Emprende en San Antonio, con las naturales reorientaciones que el proceso requiere.

El próximo punto de inflexión que se vislumbra a corto plazo, es la inminente inclusión de Casablanca al Litoral de los Poetas -mencionada anteriormente-, que se ha ido preparando durante un año, aproximadamente. Una iniciativa que ya ha sido sancionada por parte de Casablanca, de Chile Emprende regional y, lo más importante y verdaderamente determinante, por el Consejo Público Privado del Litoral de los Poetas.

### III. LA ESTRATEGIA CHILE EMPRENDE EN SAN ANTONIO

La instalación de Chile Emprende en San Antonio, se inicia con una secuencia de conversaciones entre actores locales, la secretaría ejecutiva del programa y los servicios públicos que están presentes en la provincia y que han tenido una evolución propia, en términos metodológicos y estratégicos relativos a la tríada fomento productivo/descentralización/enfoque territorial.

En el período 2003-2005, que abarca la implementación de esta estrategia, los principales hitos en la puesta en marcha son:

- Contratación de un gerente territorial, en marzo de 2003, que permanece en el cargo hasta el momento.
- Constitución de un Consejo Público Privado (CPP) en julio de 2003, presidido por el gobernador, que conduce el proceso y que ha funcionado con regularidad desde entonces.
- Constitución de cuatro mesas de trabajo por área o sector de oportunidad, que han impulsado, coordinado y llevado a cabo una gran cantidad de acciones y proyectos, cuyos resultados parciales han logrado ampliar la base de participación de agentes locales públicos y privados, con las lógicas diferencias propias de cada área o sector y su cultura productiva y asociativa. Dichas áreas son: turismo, pesca artesanal, silvoagropecuaria e industria/servicios.
- La aprobación de los estatutos de funcionamiento, sancionados en octubre de 2003, por parte de los/as representantes de los/as actores públicos y privados territoriales,

que otorgan una base orgánica al Programa Territorial Litoral de los Poetas y sus órganos constituyentes: CPP, mesas temáticas y secretaría técnica.

Chile Emprende no cuenta con financiamiento propio. Su modalidad de gestión consiste en articular y canalizar fondos de los servicios públicos y del sector privado, en torno al desarrollo de oportunidades de negocios y empleo concordadas por los/as actores participantes en la institucionalidad territorial. Ello se estructura en un plan estratégico de desarrollo económico y sus correspondientes planes operativos anuales.

En este marco, el programa pone a disposición del territorio la figura del gerente, financiando su dedicación a tiempo completo a la gestión del plan, y un mínimo presupuesto para gastos de operación. Respecto de estos últimos, en términos de dinero, en 2004 significó alrededor de 3 millones de pesos, unos 6 mil dólares.

A continuación se muestran dos cuadros comparativos. El primero se refiere a la inversión pública canalizada a través de la institucionalidad territorial del Litoral de los Poetas durante 2004, en relación a las acciones y proyectos concertados en las instancias público privadas. El segundo, consigna la inversión pública comprometida por los servicios socios de Chile Emprende para el ejercicio 2005. Estos cuadros muestran que la inversión pública comprometida para el año 2005: 663 millones 700 mil pesos, casi triplica la canalizada en 2004: 208 millones 500 mil pesos.

Como muestra el cuadro siguiente, la mayor parte de la inversión pública canalizada por la institucionalidad territorial Litoral de los Poetas en 2004, fue destinada a iniciativas de asociatividad microempresarial; diseño y promoción de productos estructurados como ofertas asociativas en torno a “marcas territoriales” y se orientaron a mercados específicos (participación en ferias, circuitos turísticos y gastronómicos, etc.); así como a la capacitación de emprendedores/as en temas técnicos y de gestión.

La institucionalidad territorial que emerge, producto de la aplicación de la estrategia Chile Emprende, se ha fortalecido en sus dos años de existencia, mostrando un accionar persistente y consistente. Ello no quiere decir que no haya habido obstáculos y dificultades profundas, sino que ha existido

una capacidad gestora capaz de hacerles frente y superarlos.

A los cuatro servicios públicos comprometidos en el inicio, se han ido incorporando otros servicios sectoriales, tanto en las mesas temáticas como en acciones y proyectos específicos. Los compromisos de acción futura han ido ampliando su magnitud y su horizonte, con lo que es esperable avanzar hacia acuerdos estratégicos amplios y de largo plazo en el año y medio planeado para su primera etapa.

La participación y acción de cada servicio depende de varios factores, entre los cuales, muchas veces, ha resultado ser determinante el compromiso y la visión de alguno/as responsables regionales y/o de alguno/as funcionario/as para resolver asuntos nuevos,

**Cuadro N° 6. Inversión pública canalizada (2004) y comprometida (2005) a través de la institucionalidad territorial**

Servicio	Inversión real 2004*	Inversión comprometida 2005*	Variación en porcentaje
Corfo	0	80.000	
Fosis	39.000	299.700	668
Indap	77.000	108.200	41
Sence	24.000	105.800	341
Sercotec	18.200	50.000	175
Otros	50.300	20.000	-60
<b>Total</b>	<b>208.500</b>	<b>663.700</b>	<b>218</b>

Fuente: Secretaría Ejecutiva Chile Emprende.

\*Cifras en miles de pesos.

en cuanto a procedimientos o para poner el objetivo territorial por encima de celos institucionales.

Aun cuando no existen cifras oficiales, no resulta arriesgado estimar el ámbito de participación directo en torno al Consejo

Público Privado y las mesas temáticas -el círculo impulsor-, en unas 80 a 100 personas, y el ámbito de influencia en el sector empresarial, a través de actividades, podría sobrepasar los dos mil emprendedores/as.


En la Mesa Silvoagropecuaria están

<b>Cuadro N° 7. Inversión por iniciativa Litoral de los Poetas, 2004</b>			
<b>Iniciativas</b>	<b>Sector Privado</b>	<b>Sector Público</b>	<b>Total</b>
Chilemujer	900	10.500	11.400
Crepúsculo Nerudiano	0	5.400	5.400
Encarnadoras	0	2.000	2.000
Guía Gastronómica	0	5.300	5.300
Proyecto Líderes Productivos	0	9.000	9.000
Proyectos asociatividad microempresarial provincia	0	52.000	52.000
Proyectos asociatividad microempresarial comuna San Antonio	0	40.000	40.000
Federación Almaceneros	855	1.995	2.850
Litoral de los Poetas AG	800	2.200	3.000
Proempresaria		2.000	2.000
Puertecito (Corfo)	29.200	40.000	69.200
Infocentro	11.000	7.000	18.000
Fondart Turismo	0	5.000	5.000
<b>Total inversión por sector</b>	<b>42.755</b>	<b>182.395</b>	<b>225.150</b>
<b>% inversión por sector</b>	<b>19</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

Fuente: Gerencia Litoral de los Poetas.

Cifras en miles de pesos.

<sup>11</sup> Son cuatro, porque las comunas de El Tabo y El Quisco no tienen Prodesal.



representados los cuatro<sup>11</sup> proyectos de desarrollo de comunidades pobres existentes en la provincia: los Prodesal, cuyos beneficiarios son 120 familias campesinas<sup>12</sup> y están adscritos a los municipios mediante un convenio con el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap). A ellos se suma la participación de representantes de otros cuatro proyectos asociativos de pequeños agricultores con un mayor nivel relativo de desarrollo empresarial, que agrupan en conjunto a 42 socios y pertenecen a las redes hortícola y de berries, también promovidas por Indap.

En la Mesa de Pesca Artesanal participan representantes de los 22 sindicatos que funcionan en el Litoral de los Poetas, los que, en conjunto, reúnen a alrededor de 1.800 socios activos<sup>13</sup>.

En la de Industria y Servicios participa la asociación gremial Chile Mujer, que tiene alrededor de 120 socias activas<sup>14</sup>; la Asociación de la Pequeña Industria y Artesanado de San Antonio (Apiasa), con 25 socios activos<sup>15</sup> y las cinco Cámaras Comunales de Comercio existentes -sólo Santo Domingo no posee Cámara de Comercio-, que suman unos 550 socios<sup>16</sup>.

En la Mesa de Turismo participan 62 emprendedores, principalmente de los rubros de hotelería y restauración, más los dos operadores turísticos territoriales que posee la provincia.

Considerando la población local, el número de micro y pequeñas empresas existentes,

la proyección del sector informal y la fuerza de trabajo que emplea, resulta una cifra altamente significativa de la base empresarial y emprendedora, entendiendo que, tal como prueban estudios sobre la gestión social de redes, una vez traspasado el “umbral crítico”, la ampliación del ámbito de influencia crece exponencialmente.

Respecto al funcionamiento del Consejo Público Privado y las mesas temáticas, no existe un registro exhaustivo de sus actas. Las que se han examinado, muestran una estructura muy sencilla, pues están destinadas a reflejar la lista de participantes y los principales acuerdos vinculantes para los organismos y personas participantes. No reflejan el proceso conversacional que les sirve de contexto.

Lo observado en el trabajo de terreno, permite destacar:

- La conversación entre los/as participantes y el enfoque de trabajo es muy flexible, dependiendo del contexto de cada sector, de su “cultura” organizacional y productiva y del “estilo” de trabajo. Es virtud del gerente, que actúa como secretario en cada sesión, conseguir la “adaptabilidad” al grupo.
- La modalidad de articulación entre los/as participantes, en parte como resultado de lo anterior, refleja estados diferentes de avance en la construcción de acuerdos y acciones comunes. También pone de manifiesto diferencias en la rapidez para descubrir oportunidades y proponer ampliación de alianzas, tanto dentro del territorio como fuera de él.

<sup>12</sup> Información entregada por Indap.

<sup>13</sup> Información entregada por el Servicio Nacional de la Pesca (Sernapesca).



- Los acuerdos reflejan énfasis distintos. En algunas mesas se tratan con más profundidad temas relativos a conseguir mayor dinamismo en la base asociativa del sector. En otras, el mayor avance y/o la mayor experiencia empresarial permiten ir más rápidamente y de manera fluida, hacia la articulación de producción/mercado/territorio.

La negociación ocurrida en torno a la construcción del Paseo Bellamar, financiada por el Puerto de San Antonio, sirve para demostrar cual es uno de los aportes sustantivos de las Mesas Temáticas: constituyen un espacio propicio para dirimir conflictos.

El tramo de este paseo que conecta por el lado sur con el puerto pesquero artesanal Puertecito, tomaba los terrenos de la Cooperativa de Pescadores de San Antonio (Coopesan). La oposición de los representantes de la cooperativa a la utilización de dicha superficie, paralizó la obra durante cinco meses. La negociación para solucionar el conflicto se dio en el seno de la Mesa de Pesca Artesanal, puesto que las partes involucradas la validaron como instancia para esos efectos.

En cuanto al Consejo Público Privado, la asistencia a la reunión bimensual realizada en el mes de junio, fue especialmente interesante, porque se realizó inmediatamente después de celebrado un evento con más de 1.000 personas, para informar al Presidente Ricardo Lagos sobre los avances del programa desde que él decretara su alcance nacional.

En la sesión del consejo, encabezada por el gobernador, participaron también los

directores nacionales del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) e Indap, así como el secretario ejecutivo de Chile Emprende. En ella se trataron los temas previstos, entre los cuales se presentó el proyecto de rescate patrimonial de la figura de un poeta popular de relevancia para el territorio, Roberto Parra, articulado con una oferta de servicios turísticos especiales a desarrollar por empresarios del Litoral.

La horizontalidad en el diálogo de los reunidos, permitió concluir con un acuerdo para el financiamiento del proyecto, compartido por servicios, municipios y empresarios y, además, entretener y agregar elementos para un mayor impacto territorial de éste y para la atracción de turistas de demanda “cultural”.


La dinámica de relación que se produjo en esa ocasión mostró, al igual que en las mesas temáticas, que la red de conversaciones es muy amplia y de bastante densidad, y que el trabajo se realiza en ese lapso de dos meses que transcurre entre las reuniones formales. También dejó entrever un nivel de información bastante alto por parte de las autoridades nacionales, sobre la marcha de los asuntos del Litoral de los Poetas.

De la información recogida sobre nueve reuniones del Consejo Público Privado, durante las cuales han pasado por él 22 personas del sector privado, se puede constatar una asistencia que ha ido en aumento paulatino, desde tres participantes, hasta situarse en el máximo de nueve, en las últimas ocasiones. La participación de los servicios ha sido suficientemente constante, si bien ha tenido un

<sup>14</sup> Información entregada por Chile Mujer.

<sup>15</sup> Información entregada por Apiasa.

<sup>16</sup> Información entregada por las respectivas Cámaras.



leve aumento en la regularidad de asistencia de una misma persona por institución (en varios casos, asiste más de un/a representante).

La participación de los alcaldes y personal municipal es un caso diferente. Tras el cambio de los gobiernos locales -a inicios de 2005-, y la creación y dinamismo alcanzado por la Asociación Provincial desde abril de 2005, la presencia del representante de ésta en el Consejo Público Privado marcará, posiblemente, un punto de inflexión en la incorporación de los gobiernos locales al Litoral de los Poetas. En el registro obtenido, sólo el alcalde de un municipio asistió a una reunión en 2004. Pero en las últimas dos sesiones, han participado casi todos los alcaldes de la provincia.

Como promedio, en cada reunión ha habido al menos dos invitados externos, ya sea del sector público, del ámbito nacional o regional, consultores y/o académicos.

### 3.1 El factor continuidad

En el caso del Litoral de los Poetas, la continuidad de dos pilares estructurales del proceso ha tenido un impacto decisivo en el fortalecimiento y validación de la institucionalidad territorial. Dichos pilares son la presidencia del Consejo Público Privado, desempeñada por la figura del gobernador provincial, y la gerencia del plan territorial.

Desde que se inició el proceso del Litoral de los Poetas, la provincia ha tenido tres gobernadores. Sin embargo, todos ellos han

mantenido una línea de trabajo continuada respecto del proyecto de desarrollo. Esto explica que la Gobernación Provincial de San Antonio sea percibida por las contrapartes sociales como una unidad que, con matices y énfasis diferentes según la persona del gobernador, ha contribuido fuertemente a:

- La promoción del desarrollo económico de la MIPE con enfoque territorial.
- La estabilización y avance en la institucionalidad del Litoral de los Poetas como actor del desarrollo.
- La cooperación público privada y pública-pública, dentro del Litoral y con los niveles regionales y nacionales, a través de la facilitación y formalización de acuerdos, y la búsqueda de soluciones a inequidades en el peso de la provincia en el ámbito regional, tema muy sensible para la población sanantonina.

Por otra parte, la institucionalidad territorial y su plan de desarrollo han contado con el mismo gerente desde que se inició el proceso, en julio de 2003. Por lo tanto, el funcionamiento de las instancias público privadas, así como de las alianzas que se establecen con otros/as actores dentro y fuera del territorio, llevan el sello de su “estilo” de trabajo.

Desde la perspectiva de los/as actores del territorio, la gestión se ha caracterizado por su capacidad de articulación y de impulsar la realización de acciones comunes. Se les reconoce la cualidad de mantener y acrecentar una atmósfera de confianza y apertura entre ellos, y mediar con bastante éxito en la

compatibilización de intereses diversos y, en muchos casos, conflictivos. Esta percepción permite deducir que la principal prioridad de gestión ha sido crear un clima favorable a la participación, de modo de facilitar la incorporación de nuevos/as actores, proyectos e iniciativas locales, a la gestión territorial.

¿Las dificultades? Han sido muchas. Para el gerente, junto al agotador acompañamiento de preparación y establecimiento de acuerdos, negociación multilateral para su implementación, seguimiento y evaluación de procesos y proyectos, búsqueda de nuevos/as socios, etc., hay que considerar una cierta ambigüedad en su dependencia jerárquica. Por una parte, depende y está al servicio del Consejo Público Privado, pero como éste no puede manejar fondos de terceros, es contratado por la institución pública que administra los fondos del programa. Además, en el día a día, debe responder también a la Secretaría Ejecutiva Nacional de Chile Emprende, y a requerimientos de las direcciones regionales de servicios y del gobernador: una práctica que suele generar tensiones, a veces no menores.

El nivel de desarrollo alcanzado en el proceso territorial del Litoral de los Poetas obliga a revisar la forma de gestión del programa. Probablemente, la actual modalidad se ajustó adecuadamente a una primera etapa. Sin embargo, la dimensión y complejidad de las actuales dinámicas en curso, requieren fortalecer el rol de la gerencia. Entre otros, se le deben proveer más apoyos especializados para reforzar el despliegue de las iniciativas, darle un asiento institucional solvente y más

acorde con la importancia de la función que desempeña, así como definir con mayor precisión lo privativo del rol y su dependencia. De lo contrario, se corre el riesgo de frustrar el potencial desplegado.

### 3.2 Organizaciones de la base MIPE


En el Litoral de los Poetas participan organizaciones tradicionales, que se han beneficiado de acciones y proyectos de fortalecimiento institucional, de capacitaciones técnicas y de gestión para sus asociados y apoyo al desarrollo de productos, promoción y acceso a mercados.

Pero también han surgido nuevas agrupaciones como producto del propio proceso, que han ido entretejiendo sus primeros pasos al calor de las acciones y proyectos desarrollados.

Entre estas asociaciones se encuentran:

- **Apiasa**, con tres décadas de existencia. Como socio de la Confederación Nacional Unida de la Pequeña Industria y el Artesanado (Conupia) y de la federación regional de Mipymes, es parte del proceso de cambio en el rol e influencia de las asociaciones empresariales del sector.

Sus 25 socios activos, encabezados por Elizabeth Rubio, su presidenta, representan y promueven la asociatividad empresarial, el desarrollo del sector y la innovación en todos los ámbitos de su quehacer. Próximamente, dispondrán de instalaciones que permitirán a sus socios acceder a un Infocentro y contar con espacios de promoción para sus



productos y actividades. Quizás, su principal desafío sea apostar claramente por la captura de oportunidades para un sector tan complejo y difícil de orientar como es el comercio, los servicios y la pequeña industria en el Litoral de los Poetas.

- Hay 22 sindicatos de pescadores artesanales. La crisis productiva prolongada del sector, sumada a una “cultura de caleta”, que es rica en tradiciones pero con niveles de pobreza y bajo acceso a la educación formal, requieren de las instituciones de fomento un trabajo lento y cuidadoso, que apoye la generación de nuevos productos y servicios.

Se han logrado algunos avances significativos en términos de creación de empresas, que podrían ampliar los efectos-demostración que se observan en algunas caletas, vinculando su cultura productiva con servicios al turismo, a través de una oferta gastronómica y de paseos en bote. Cabe destacar que, como en otros sectores productivos del litoral, hay una fuerte presencia de mujeres en las actividades innovadoras emergentes. Los avances en relación a introducir innovación productiva y de gestión en los sistemas de pesca, recogida de algas y cultivos marinos, que parecen ser prometedores, prosperan con lentitud pero logrando resultados paso a paso.

El proyecto de mayor alcance es la construcción del primer puerto de pesca artesanal en la provincia, Puertecito, que estará operando en los próximos años con una oferta diversificada de productos y servicios de pesca y turismo.

- La agrupación turística Litoral de los Poetas

AG, surgida con el propósito de reunir a emprendedores/as dispuestos a generar una oferta de servicios para los/as visitantes, con estándares de calidad internacional que permitan superar y ampliar la tradicional oferta de turismo de verano. Para ello, se despliegan en diversos frentes, tales como capacitación técnica en gestión a los/as asociados y propuestas de circuitos que incorporen el conjunto de recursos naturales, patrimoniales y productivos del territorio, en una perspectiva de “marca territorial” atractiva durante todo el año, para turistas nacionales y extranjeros.

Su presidenta es también una mujer emprendedora y dinámica, Rosita Saldías, quien, junto a los 18 socios iniciales, va entretrejiendo y articulando redes de emprendedores/as para crear nuevos circuitos de intereses especiales.

- La asociación Chilemujer: mujeres emprendedoras del Litoral de los Poetas. Al amparo del programa territorial, nació y se va consolidando una agrupación que reúne a 200 empresarias y emprendedoras quienes, por medio de la asociación, apoyan emprendimientos asociativos e individuales a lo largo del litoral. Su actividad en zonas urbanas y rurales, va creando una cadena de iniciativas, muchas de las cuales engrosarán la oferta de pequeños servicios y productos en localidades vinculadas a los circuitos turísticos que se han ido articulando.

- La Asociación de Artesanos, nacida de los puestos de venta en el Paseo Bellamar, frente al puerto de San Antonio, prepara un pueblito artesanal para un futuro próximo, que situarán

en un terreno de 5.000 metros cuadrados, de su propiedad, que se encuentra en la localidad de Lo Gallardo, camino que recorren gran parte de los/as visitantes y habituales que se desplazan desde Santo Domingo a la capital, Santiago. Este nuevo lugar de venta y producción de artesanías, podría incrementar sustantivamente la actividad artesanal, ampliando, de paso, el número de atractivos turísticos a incorporar en los circuitos.

### 3.3 Gobiernos locales

Si de los anteriores actores se podría resaltar la constancia de su participación en el proceso territorial, en el caso de los gobiernos locales, la situación es muy distinta. Ello se explica, en parte, debido a que son seis municipios con diferente orientación hacia los temas de fomento productivo y desarrollo territorial, con capacidades profesionales diferentes y, sobre todo, con un proceso electoral que cambió la mayor parte de sus autoridades edilicias.

No obstante, actualmente, ya constituida y puesta en marcha su Asociación Provincial, la dinámica de incorporación de autoridades y funcionarios tiende a un mayor compromiso y vínculo formal con el programa, que se refleja claramente en la asistencia a mesas temáticas y Consejo Público Privado. Pero, fundamentalmente, se manifiesta en el nivel de acuerdos que se han formalizado para el año 2006 y que implican un compromiso de los municipios de canalizar sus fondos de desarrollo productivo a través del Litoral de los Poetas.

Ya el ejercicio 2005 del Litoral mostrará un enorme incremento respecto a ese mínimo 1 por ciento de participación en la inversión de 2004, pero el año 2006 augura un salto en inversión y compromiso real de enorme relevancia para la cohesión y articulación territorial.

Sin entrar en detalles, baste comentar que en cada municipio, en distintas áreas, han existido funcionario/as y autoridades que han mantenido un vínculo, incluso personal, con el programa, lo que ha permitido retomar las conversaciones en las mesas entre los/as emprendedores y funcionarios.

Por su parte, la Asociación de Municipalidades de la Provincia de San Antonio, constituida en 2005, ha mostrado gran dinamismo en su interlocución con el nivel regional y manifiesta voluntad de construir acuerdos.

### 3.4 Corporaciones de desarrollo

Dos corporaciones de desarrollo de ámbito territorial, que son instancias de cooperación público privada, se han incorporado al programa territorial.

Una de ellas, Cordepsa, abarca la totalidad de la provincia y tiene más de una década de existencia. La otra, Corporación de Desarrollo "Algarrobo 2005" es de reciente surgimiento y de ámbito municipal. Su eje estructurante es el desarrollo inmobiliario, en torno al cual se ordenan otros ámbitos de acción para potenciar su efecto dinamizador sobre el empleo, fomento productivo, ordenamiento territorial, infraestructura, etc.

### 3.5 Empresa Portuaria de San Antonio

San Antonio es el primer puerto del Pacífico Sudamericano en transferencia de carga, en contenedores y a granel. La Región de Valparaíso transfirió en 2004 el 60 por ciento de la carga a nivel nacional. De este porcentaje, la mitad lo fue por San Antonio, un total de casi 11 millones de toneladas.

La Empresa Portuaria de San Antonio (EPSA) es la empresa estatal administradora del puerto. Cuenta con cuatro terminales, que albergan nueve sitios de atraque. Tres de los terminales mono operados están concesionados y el cuarto, multi operado, es administrado por la propia empresa.

Aunque su volumen de negocios es enorme en el contexto provincial, su directorio y gerencia son nombrados por el nivel central sin conexión con el territorial, ya que depende de la administradora de empresas del Estado, adscrita al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones<sup>17</sup>. Su dotación de gerentes, profesionales, técnicos y trabajadores, alcanza un total de 144 personas.

Esta empresa del sector público “nacional”, administradora de una actividad que “ocurre” en San Antonio, aparentemente tiene menos autonomía para reinvertir en el territorio que cualquier filial de una empresa privada. La ley que la regula no considera el establecimiento de retornos directos o reinversión al sistema territorial donde opera, para que sean administrados localmente; ni su directorio, ni su gerencia, tienen facultades al respecto.

Los aportes en inversión dentro del territorio de la actividad portuaria, se reciben por medio de los presupuestos generales del Estado.

Mandatada por ley, EPSA ha establecido un Plan Maestro de Desarrollo con horizontes 2020 y 2050, que incide tanto en el futuro del sistema portuario, como en el ordenamiento territorial y desarrollo urbano de la comuna de San Antonio y, por extensión, en el conjunto de la provincia.

Entre las acciones previstas, cabe destacar:

- La expansión del puerto en dos etapas, para llegar en la primera, a 30 millones de toneladas de transferencia de carga y, en la segunda, a ser el primer puerto interior de la costa sur americana, con 23 sitios de atraque y 120 kilómetros cuadrados de aguas abrigadas.
- Ampliación de áreas de respaldo para la actividad portuaria con 6 kilómetros de frente.
- Continuar el Paseo Bellamar como área de ocio y esparcimiento. Su primera etapa de construcción ha favorecido la actividad artesanal y, en la segunda, se ampliará el espacio ciudadano hacia el sur, permitiendo una mayor relación visual y paisajística entre la ciudad y el puerto.
- Construcción del Parque Urbano que, prolongando el Paseo Bellamar, de continuidad al borde costero que acompaña a la ciudad de San Antonio. Incluye la recuperación de la playa de Llo-Lleo, área verde en la ladera del río Maipo y habilitación de una laguna ecológica para preservar la flora y la fauna.

Aunque la empresa y su gerencia se ven como actores del territorio con estrategias de desarrollo urbano explícitas, y el gobierno regional, la Corporación de Fomento (Corfo) regional y empresas afiliadas a Cordepsa, así como la Alcaldía de San Antonio, la consideran un socio estratégico, la mayoría de los/as actores locales vinculados a Chile Emprende (públicos, productivos y sociales), no la perciben así.

### 3.6 Institucionalidad pública

De cara al trabajo cotidiano en el territorio, y al establecimiento de redes productivas y de colaboración en la articulación de proyectos de emprendedores/as y en la generación y mejoramiento de las capacidades locales, es indudable que el rol más cercano y protagónico lo han tenido Fosis, Indap y Sercotec, tanto desde el ámbito regional, como por la participación de sus instancias nacionales cuando la ocasión lo ha requerido.

En pocas palabras, estos servicios son percibidos por los/as actores de la provincia como parte sustantiva del proceso territorial. En el sector pesquero, también se percibe así a Sernapesca.

Desde el punto de vista de políticas de desarrollo productivo, las mayores fricciones se han producido con Corfo, ocasionadas, en parte, por la sensación de emprendedores/as y autoridades provinciales de no acceder a una atención dedicada de su parte. Sin embargo, la insistente petición de los/as actores del territorio, y la participación de Corfo en el directorio nacional de Chile Emprende, parecen favorecer un nuevo escenario de conversación.

Respecto del gobierno regional, no se observó cercanía de carácter institucional, aun cuando no se descarta que existan relaciones personales provechosas en bastantes casos. Los comentarios más frecuentes de los/as actores locales, hacían referencia a una sensación de lejanía de las autoridades regionales y expresaban sentir un tratamiento de segunda categoría en relación a Valparaíso ciudad.

El desarrollo de los proyectos del Litoral de los Poetas, necesariamente producirá contactos y requerimientos hacia la nutrida red de instituciones del sector público vinculadas indirectamente al desarrollo productivo. De su mayor o menor receptividad, dependerá el alcance de la colaboración a establecer.

## IV. LOS CAMINOS QUE SE ABREN

En el marco de la aplicación de la estrategia Chile Emprende, se introdujo en la zona rural del territorio la crianza de caracoles, mediante una innovadora metodología de ciclo biológico completo de producción al aire libre. Dos emprendimientos territoriales tuvieron acceso a ella a través del programa.

Por una parte, un grupo de mujeres que estaban sin trabajo, iniciaron la crianza de caracoles en media hectárea de terreno. La acción articulada entre Sercotec, Fosis e Indap en apoyo a este proyecto, ha permitido que, a 18 meses de su inicio, este grupo de mujeres esté actualmente a punto de concretar su primera exportación a España y que en el desarrollo de las faenas asociadas a la actividad, hayan triplicado la oferta de empleo en la localidad de El Convento, donde están radicadas.

Asimismo, Caracoles Lo Abarca, empresa con un mayor desarrollo relativo, ya realizó su primera exportación a España y certificó su producción en Buenas Prácticas Agrícolas. Su segundo envío lo hará en conjunto con el grupo de mujeres helicicultoras de El Convento, con lo que lograrán reunir alrededor de 15 toneladas. Esta iniciativa de comercialización asociada sienta las bases para la constitución de la red de exportadores de caracoles, hoy en formación.

Jamonera Cerro Ñanco es otro ejemplo de introducción de nuevos productos en el territorio, desarrollando la producción de jamón serrano. A través de la participación del empresario gestor de la propuesta en la Mesa Silvoagropecuaria, se articularon distintos

instrumentos públicos que le permitieron construir la planta e instalar un restaurante. Esto posibilitó la creación de nuevas fuentes de empleo en la localidad de El Tranque San Juan (San Antonio).

La participación de la cooperativa Pacificoop en la feria Expo Alimenta, realizada en el marco de APEC 2004, que fue gestionada por el programa, le posibilitó contactarse con mercados asiáticos. Producto de ello, la cooperativa ya concretó una exportación de 30 toneladas de locos a China, y tiene programado el envío de otros dos contenedores de similar capacidad para fines de 2005. Pacificoop representa a 11 caletas de la Región de Valparaíso, dos de las cuales son del Litoral de los Poetas. Estas últimas reúnen aproximadamente a 160 pescadores artesanales.

También producto de su participación en el pabellón Chile Emprende de la feria Expo Alimenta APEC 2004, la empresa Agroberries S. A. accedió al mercado externo. Su primera exportación fue a Tailandia, Canadá y Suecia. Durante el año 2005 siguieron exportando a Canadá, España y a otros países europeos. En el futuro próximo esperan ingresar al mercado asiático. Agroberries tiene ocho socios, cultiva 20 hectáreas, y da empleo a 60 personas por hectárea en período de cosecha.

Un proyecto emblemático referido a mujeres jefas de hogar, es el protagonizado por la Cooperativa de Encarnadoras, formada por cerca de 150 mujeres pertenecientes a siete sindicatos de pescadores artesanales del territorio. Se trata de la puesta en marcha



de un centro de negocios, que les permitirá mejorar sustancialmente sus condiciones de trabajo, les proveerá de un lugar adecuado donde dejar a sus hijos durante la jornada laboral y les permitirá completar sus ingresos, mediante la oferta de servicios gastronómicos y turísticos. Las instalaciones del centro de negocios serán entregadas a la cooperativa en el mes de diciembre de 2005, y lo empezarán a explotar de inmediato, ofreciendo servicios de comida al terminal de camiones de carga situado en un recinto vecino: el aparcadero de camiones Faro Panul.

Ocho jóvenes de la zona rural de Santo Domingo, formaron una empresa de Guías Turísticos del Humedal El Yali, un área para la observación de aves y su nidificación. Con el apoyo de la gerencia territorial, se presentaron al tercer concurso de emprendimiento de Sercotec en el año 2004; como su proyecto resultara seleccionado, el premio obtenido les permitió formalizarse como empresa. Posteriormente, Fosis los propuso en el Consejo Público Privado como beneficiarios del programa de reinserción laboral y empleo, lo que les permitió la compra de insumos, tales como binoculares, catalejos, computador y ropa profesional para guías.

Asimismo, a través de la institucionalidad territorial, se vincularon con agencias públicas que conectan con operadores turísticos, tales como el Servicio Nacional de Turismo (Sernatur) e Indap. Es así como, desde una situación de pobreza, con la prestación empresarial del servicio de guías, en los últimos ocho meses han tenido un ingreso mensual promedio de 700 mil pesos, unos 1.300 dólares.

El capital simbólico territorial se expresa en la Guía Gastronómica Nerudiana, una red formada por 15 restaurantes, desde Algarrobo a Santo Domingo, cada uno de los cuales tiene en su carta un plato inspirado en una oda elemental de Pablo Neruda. Un proyecto que se construyó y gestionó a través de la Mesa de Turismo, con fuerte apoyo de Sernatur, que editó la guía en versión bilingüe: español e inglés.


#### **4.1 Emprendedores/as: agentes de cambio**

A continuación se presentan algunos casos de emprendedores/as de rasgos singulares, con fuerte arraigo territorial. Cada uno de ellos enfrenta desafíos que requerirán de un salto cualitativo importante.

##### **- La gestión cultural**

La gestión de los proyectos culturales que propicia, llevan a Mercedes Somalo Parra a relacionarse con autoridades locales, con grandes y pequeños empresarios, a los que entusiasma para que colaboren con sus aportes generosos a multiplicar los recursos económicos disponibles, que normalmente están muy por debajo de las necesidades que presentan este tipo de eventos. También los medios y periodistas locales son sus cómplices en las tareas de difusión.

Desde hace cuatro años, realiza en el Litoral de los Poetas un certamen único: el Festival Nacional de Teatro Escolar "Por Amor al Arte". Para su cuarta edición, a realizarse en el mes de octubre de 2005, le fue concedida una subvención del Fondo para la Cultura y las Artes.



En esta misma línea, Mercedes Somalo Parra, en conjunto con la Mesa de Turismo y el Consejo Público Privado, está organizando un broche de oro para el fin de año 2005: el evento Roberto Parra en San Antonio, que incluye la popular obra de teatro de este autor sanantonino, La Negra Ester, que transcurre justamente en el puerto.

Esta gestora cultural de formación humanista, asume que el desafío de transformar proyectos en empresa, es todavía una tarea pendiente, que debe abordar urgentemente. En su opinión, el programa territorial Litoral de los Poetas: *“Me facilita la relación con lo que está ocurriendo en parte importante del territorio, y también el acceso a los servicios públicos que están incorporados. Pero, lo más importante es su cualidad de plataforma para asociarnos y no desgastarnos en esfuerzos inconexos”*.

La presencia del “Emprende”, agrega, le ha permitido una mayor relación con los empresarios, lo que podría dar más sustentabilidad a la gestión de proyectos culturales. Sin embargo, en su visión, la presencia de grandes empresas en la Mesa de Turismo es aún insuficiente. Y, si bien los recursos que se han logrado canalizar a través de ella son importantes, *“queda por ver nuestra capacidad para optimizarlos”*.

La composición de la mesa, explica, es demasiado asimétrica: *“Hay personas con poco manejo y otras muy experimentadas. Pero hay que confiar en la generosidad de sus integrantes, porque esto debería superarse con el paso del tiempo, en la medida en que todos ganemos experiencia”*.

#### - Identidad corporativa

Sandra Urbina es una empresaria exitosa. Su empresa, Estilo Mío, sirve pedidos de uniformes a colegios, y ropa de trabajo a empresas del territorio y del entorno próximo. Ha creado tres empleos fijos y, según la demanda, tiene hasta 12 personas trabajando en el taller que levantó en el patio de su casa. Cuando los pedidos exceden su capacidad, entrega trabajo a otras personas, que operan en sus domicilios.

Secretaria ejecutiva originalmente, se ha formado a través de capacitaciones sucesivas en diseño, utilización de maquinaria compleja, etc. Hizo de Internet su gran aliado, tanto para la compra de telas, como para su relación con proveedores diversos, pero también para la búsqueda de información y la incorporación de novedosos conocimientos.

La crisis asiática dio al traste con su creciente negocio en el año 2000. La competencia con la ropa de confección importada se hizo imposible, debido a que los precios de venta de esta última estaban por debajo de sus costos. Entonces, se preguntó: *“¿Qué puedo producir que no sea posible traer desde fuera?”*. La respuesta fue: ropa con identidad corporativa, es decir, uniformes para colegios y para empresas.

Y comenzó su reestructuración productiva, orientada a clientes de la región y sus proximidades -donde el transporte le permite competir-, y subcontratando unidades productivas: personas o grupos asociativos de San Antonio, El Tabo y Cartagena. Hoy cuenta con 20 unidades prestadoras de servicios,

que ha certificado en función de la calidad de su trabajo y de la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos.

Uno de sus mayores orgullos es haber logrado que, desde 2003, todos sus procesos se realicen en la provincia, con lo que siente que contribuye a que la agregación de valor permanezca en el territorio.

Su cartera de clientes se ha ido consolidando y aumenta progresivamente. En el mes de mayo, se adjudicó por primera vez un pedido de la Empresa del Puerto de San Antonio, a través de una licitación ofrecida en [www.senegocia.com](http://www.senegocia.com). No obstante, aún su producción es inestable, con períodos bajos y otros, algunos meses previos al comienzo del año escolar, en los cuales requiere contratar mucha mano de obra.

Con claridad meridiana, describe, en términos de cualificación y productividad, el perfil exacto de la mano de obra que necesita y que no encuentra en el territorio. Indica que las capacitaciones y educación formal son generalistas, que no apuntan a profesionalizar a las personas en tareas imprescindibles para la confección de alta calidad.

Parte importante de sus inquietudes como empresaria, es ofrecer trabajo de calidad a jefas de hogar. Su profundo concepto de responsabilidad social empresarial, la ha llevado a incorporar a la confección a presas de la cárcel de San Antonio, como también a las alumnas del Liceo Técnico Profesional de la ciudad. Los resultados no han sido muy alentadores, pero se apresta a insistir en ello,

buscando un nivel de compromiso mayor por parte de las autoridades competentes.


Activa participante de la Mesa de Comercio y Servicios del Litoral de los Poetas, ha recibido apoyo de las redes sociales a que pertenece y también de Apiasa. Actualmente, se debate entre dos alternativas de ampliación: incrementar significativamente la infraestructura de su taller, para “visibilizar” su capacidad de producción de cara a nuevos mercados; o mejorar la productividad a través de la compra de maquinaria especializada.

#### - Otra mirada sobre el Litoral

Luis Román guía a los turistas en sus paseos por la bahía. Y acompaña el viaje con una narración propia de la historia, los atractivos turísticos y la cultura local, que muchos viajeros han querido llevarse a casa grabada.

Su empresa, Discovery, tiene actualmente en explotación tres lanchones para paseos guiados por la bahía. Los ha construido paso a paso; y en el verano, llegan a ocho las personas que trabajan para la empresa.

Hace un par de años, comenzó a construir, con una inversión propia que llegará a 150 millones de pesos (cerca de USD 300.000), lo que ha sido su gran sueño: un catamarán para la realización de eventos, con restaurante y que, además, permita desplazamientos por el hermoso Litoral de los Poetas, algo que cualquier visitante echa en falta en la oferta local. Ésta sólo incluye paseos por caletas o en la bahía, lo que no permite disfrutar de los 60 kilómetros de costa que se extienden de



sur a norte. Román tiene previsto comenzar a operar el catamarán en el año 2008. Generará 15 empleos directos y mantiene seis durante su construcción.

Hay consenso en considerar esta iniciativa como un promisorio negocio, que vendrá a enriquecer la oferta turística del Litoral. Sin embargo, puesto que la inversión excede los límites para el apoyo que puede prestar Sercotec a la MIPE, y su perfil no alcanza aún para calificar respecto de apoyos a empresas de mayor tamaño, nuestro emprendedor ha quedado en tierra de nadie. Un préstamo o un aporte a fondo perdido, le permitiría generar antes de lo previsto, los 15 puestos de trabajo tan vitales para el territorio.

Si comparamos el beneficio de la creación de 15 puestos de trabajo a partir del año 2008, sobre la base de la inversión propia de Luis Román, con el beneficio social de adelantar en dos años esa creación de empleo, ¿cuál es el costo de oportunidad involucrado?

#### - Una tesis de grado

Alejandro Araya nació en San Antonio. Como todo joven deseoso de formarse profesionalmente, se vio obligado a trasladarse a la capital para ingresar a la carrera de Ingeniería Civil Industrial en la Universidad de Santiago. Para hacer su tesis de grado, estableció una alianza con la gerencia del Litoral de los Poetas, debiendo aportar a la apuesta territorial con su trabajo de titulación, afinando la propuesta estratégica inicial.

Durante el año 2004, trabajó en su tesis de

grado y colaboró con la gestión del proceso territorial. Al finalizar su tarea, tuvo un doble reconocimiento: por su excelente trabajo académico y por su importante contribución a la construcción de la estrategia territorial. Además, el contacto que tuvo con el empresariado local y las instituciones y servicios públicos en el territorio, generó una opinión favorable respecto de su calidad profesional. Es así como hoy está incorporado al equipo de fomento productivo de la Municipalidad de San Antonio.

Cabe hacer notar que esta última presentó casi 300 proyectos de emprendedores/as a la postulación de capital semilla de Sercotec, proyectos que fueron técnicamente asistidos en su formulación por Alejandro y sus compañeros de trabajo.

#### - Empresa familiar

El padre de los/as hermanos Marín, remató a ciegas, allá por los años cincuenta, 60 hectáreas de tierras en Lo Abarca, en Cartagena. Desde entonces, la familia pasó allí los veranos. Luz Eliana, la menor de los Marín, es la que más largo tiempo disfrutó ese privilegio. Enóloga de profesión, trabajó muchos años en algunas de las grandes viñas del país, entre ellas, Bisquert.

Con el tiempo, decidió crear sus propios viñedos en el valle de su infancia, en pocas hectáreas que adquirió con ese propósito. Contra todos los pronósticos, que auguraban el fracaso de una producción vitivinícola a tan corta distancia del mar, ha logrado en sólo tres años, situar los vinos de Casa Marín

en el mundo de la excelencia. Varios de sus vinos han alcanzado premios en certámenes internacionales y ella misma, hace un par de años, fue postulada como “mejor empresaria vitivinícola” a nivel internacional, situándose en un honroso segundo lugar. La producción de diversas cepas es comercializada en su totalidad en el mercado internacional, especialmente Inglaterra.

No obstante, quizás es otro el elemento que más llama la atención de esta apuesta empresarial. Sus hermanos la acompañan en la aventura de hacer de Lo Abarca y su comunidad un lugar donde los frutos del crecimiento y las oportunidades de desarrollo se distribuyan con creciente equidad.

Patricia Marín, médico pediatra, en conjunto con otras artistas del Litoral, contribuye a que las artes aplicadas sean una herramienta de disfrute, identidad y producción local para mujeres de Lo Abarca. Participan en ferias y muestras de productos territoriales, que incorporan el trabajo de las mosaiquistas de la localidad; en las calles y muros de Lo Abarca sorprenden los coloridos motivos que hacen del pueblo una exhibición de creatividad y belleza.

Oswaldo, el mayor, es el gerente de producción de la viña. Participa actualmente en la Mesa de Turismo, con el fin de vincular Lo Abarca a los circuitos turísticos que se van generando y también de ampliar la oferta a sus clientes, presentándoles otros atractivos del Litoral.

Han puesto el empeño en generar trabajo en la propia localidad, formando mano de obra

especializada en labores vitivinícolas, que no existía en el territorio. Oswaldo asegura que el esfuerzo ha valido la pena y que continuarán en este desafío, que enfrentan con el apoyo de programas de fomento, como Chile Califica.

Como parte de este esfuerzo de caminar junto a la comunidad, se ha creado el Grupo de Amigos de Lo Abarca (GALA), que se propone un desarrollo armónico de la zona como un destino turístico con servicios de calidad. Casa Marín prepara una oferta que incluya hotelería, spa, degustación, etc. Y está empeñada en que una variedad de ofertas de productos y servicios sean provistos por microemprendimientos.


#### - Responsabilidad social empresarial<sup>18</sup>

Andimex agrupa a un conjunto de empresas dedicadas a la producción, comercialización, almacenamiento y transporte de productos químicos. Creada por Carlos Hurtado en los años treinta, ha visto pasar a tres generaciones, y se ha mantenido desde entonces como empresa familiar, radicada en Aguas Buenas.

Estuvo entre los fundadores de la Asociación de Industrias Químicas (Asiquim) y en el año 2002 se sometió al proceso de verificación de conducta responsable, en el que participaron 45 empresas, de las que se certificaron 21. Una de las tres empresas nacionales que lo lograron fue, precisamente, Andimex.

Conducta responsable es el compromiso voluntario por el cual las empresas químicas se obligan a realizar esfuerzos permanentes para perfeccionar los procesos de producción,

<sup>18</sup> Tomado de Acuerdos N° 21. Octubre 2003, revista de Casa de La Paz, ONG, Santiago, Chile.



manejo, distribución, uso y disposición de sus productos, con el objeto de obtener las mejores condiciones de salud y seguridad para las personas, y la más adecuada protección del medio ambiente y de los bienes de la comunidad.

La mayor sorpresa que se llevó su gerente general, Raimundo Hurtado, tras la certificación en conducta responsable, fue ser felicitado por la buena relación entre la empresa y la comunidad de Aguas Buenas. Para él, esto último es absolutamente normal y cotidiano.

En Aguas Buenas viven alrededor de 200 familias, que desde hace unos 40 años comenzaron a instalarse en 195 parcelas. Se han sentido históricamente postergados en la provisión de servicios básicos, que hasta hoy faltan: alcantarillado, recogida de basura, agua potable y pavimentación. A través de proyectos puntuales, lograron la construcción de la sede vecinal, luminarias y el mejoramiento de la escuela. Eso es todo.

Desde hace unos quince años, se han ido instalando en la zona, por su doble cercanía al puerto y a la Autopista del Sol -que une el Litoral con Santiago-, un número importante de empresas, lo que, en la práctica, ha hecho del lugar una zona industrial.

En el año 2000, se propuso el cambio del proyecto de Plan Regulador Comunal, lo que afectaba a la comunidad y a las empresas. Ello llevó a ambas partes a unirse, para abordar de la mejor manera posible los temas involucrados, alianza en la que han obtenido sus frutos.

Ambas partes propiciaban mantener la calificación de zona industrial de carácter intercomunal, que la propuesta pretendía modificar. Ello porque las empresas no quedarían en desventaja frente a otras “zonas industriales” cercanas, los terrenos aumentarían su valor y, al mismo tiempo, vecinos e industriales mejorarían su posibilidad de acceder a fondos para proyectos de mejoramiento de la calidad de la infraestructura básica, pues no tendrían que competir con las numerosas carencias de la comuna de San Antonio.

Conseguido lo primero, su segunda acción conjunta le permitió al sector contar con abastecimiento de agua potable, que se había visto dificultada por el bajo consumo domiciliario y por la distancia al centro urbano comunal. Pero la actividad industrial sí requería un alto nivel de consumo, aunque era considerado un proyecto de interés privado.

Curiosamente, la gran frecuencia con que la población rechaza la proximidad de industrias, presenta aquí una notable excepción. Puede influir en ello que las industrias no generan molestias a los/as pobladores y también la política de puertas abiertas que han desarrollado, para que los/as vecinos conozcan sus procesos y las precauciones de seguridad y cuidado medioambiental que mantienen. Así, en las reuniones con el sector público, industriales y vecinos se presentan codo a codo.

El secreto parece estar en los mecanismos de consulta que han generado, que permite a la agrupación de empresas, representada por

los ejecutivos de Andimex y Soza, pertenecer a la junta de vecinos, a través de la cual se establece una colaboración operativa. Por lo que atañe a Andimex, al menos algunos de los miembros de la familia Hurtado residen en el

sector y, posiblemente, parte de los ejecutivos y empleados, también son vecinos empeñados en mantener la calidad de vida que otorga el trabajo decente y un entorno diseñado a la medida del ser humano.

## V. CONCLUSIONES Y APRENDIZAJES

A modo de conclusiones, se presentan algunas reflexiones sobre los efectos y resultados visibles de esta primera etapa de puesta en marcha y despliegue del Litoral de los Poetas. En seguida, se proponen tres aspectos que reclaman atención tanto de parte de los/as actores territoriales, como del programa Chile Emprende, para no constituirse en frenos de un proceso que hasta ahora parece expansivo.

### Efectos y resultados

- **La metáfora movilizadora**

El concepto de Litoral de los Poetas ha logrado convertirse en un eje para la oferta de productos y servicios, con un fuerte componente identitario, y le da sentido a la búsqueda de innovaciones con raíz en la cultura y el capital social del territorio. Durante 2004, en torno al Centenario de Neruda se articuló una novedosa oferta gastronómica y turística, que acompañó el evento cultural.

Durante 2005, el rescate de la figura de otro artista y poeta relacionado con el puerto de San Antonio, Roberto Parra, dará lugar a una oferta cultural y turística que involucra nuevamente al sector turismo, ofertando paquetes de fin de semana, y compromete a servicios públicos y municipios en este esfuerzo conjunto.

También se observa una proliferación de emprendimientos que asocian cultura y actividad productiva: restaurantes, bares, hoteles, caletas de pescadores, etc., han rescatado de manera profusa historias locales y su vinculación con el mundo

artístico y cultural. Al respecto, destaca Lo Abarca, que tiene un avance interesante de consolidación en la concertación entre actores de la localidad, incluida la creación de la asociación Grupo de Amigos de Lo Abarca, para abordar en forma sistémica la activación de la sociedad local. Otras localidades, como Bucalemu-El Convento, Isla Negra, Caleta Pacheco Altamirano, etc., siguen esta misma senda y despiertan el interés de habitantes y emprendedores por sacar la luz el trasfondo histórico, cultural y patrimonial que portan.

Resumiendo: la capacidad de detectar y poner en valor el patrimonio histórico, cultural y natural, se ha incrementado notoriamente en el conjunto de los/as actores y da pie al surgimiento constante de nuevos proyectos y emprendimientos, cada vez más elaborados y multipropósito.

- **Acciones conjuntas y complementarias**

El efecto demostración logrado por el éxito obtenido en acciones y proyectos coordinados en el sector turismo, tanto para la articulación de circuitos como para la participación en el Salón del Viajero<sup>19</sup>, han permitido un aprendizaje sobre la presentación y estructuración de su oferta, para encontrar espacio en el mercado de los operadores turísticos.

En el sector de pesca artesanal, el éxito logrado por la Caleta de Algarrobo en su diversificación productiva, la ha transformado en una oferta turística atractiva y de beneficio para los productos marinos frescos y elaborados.

En el sector agrícola, gran cantidad de acciones



están dirigidas a desarrollar pequeños emprendimientos innovadores, que permitan desarrollarse a las mujeres jefas de hogar y conseguir un ingreso digno, generando productos con identidad, introduciendo la helicultura o expandiendo el cultivo de *berries*. Todos, productos que han ido accediendo rápidamente a un mercado atractivo y de gran demanda.

Otros esfuerzos para diseñar ofertas innovadoras, como turismo para la tercera edad, articulado con el Instituto Nacional de Previsión, ya están teniendo sus primeras experiencias, que requieren la complementariedad de varios hoteles y restaurantes para responder a una demanda que supera las capacidades individuales.

#### • Proyectos emprendedores

El impulso para concretar las ideas en proyectos empresariales, con apoyo técnico en su formulación, ha sido recurrente en las diversas instancias de fomento. Proyectos productivos de Fosis, Indap, Sercotec, formulados y presentados por asociaciones gremiales u otras instancias empresariales asociativas, son apoyados por profesionales de los servicios, funcionarios municipales y de la gobernación, y se articulan y analizan en la instancia territorial de concertación.

Es justamente esta trama de relaciones la que va haciendo emerger ideas novedosas, un abanico de emprendimientos posiblemente más diversificados que antes, hasta donde se puede visualizar con la información no exhaustiva analizada.

Aunque la cantidad no avala la calidad, la existencia de un “entramado” técnico-social que alimenta el diálogo y permite examinar las ideas o proyectos desde enfoques diversos, sin duda enriquece el mapa mental de quienes se animan a emprender.


Por primera vez, Sercotec ha puesto a disposición de emprendedores/as un Fondo de Capital Semilla, no reembolsable, que puede llegar a los USD \$ 4.500, destinado a iniciar emprendimientos o a su ampliación, sean ellos proyectos individuales o asociativos. La asignación de recursos no se establece por regiones, sino por la calidad de las postulaciones.

En la primera convocatoria se totalizaron 5.000 postulaciones. La Región de Valparaíso ocupa el primer lugar en el número de proyectos postulados, con 971, de los cuales, 453 fueron presentados por El Litoral de los Poetas. De ellos, 291 corresponden a la comuna de San Antonio, cuyo municipio cuenta con un equipo de profesionales competentes.

#### • Reconocimiento fuera del territorio

De la información recogida sobre la canalización de recursos a través del Litoral de los Poetas y su origen, durante 2005 y los ya comprometidos para 2006, se prevé un incremento notable, tanto en monto, que podría triplicarse en relación a 2004, como en el número de contrapartes con las cuales se concertarán acuerdos.

El Litoral de los Poetas ya es un actor del desarrollo en el territorio, y su peso e



influencia aumentarán si no media algún imprevisto. Puede mostrar avances sustantivos y comprometer una capacidad de “hacer” sistémica que ya está probada, y no es descartable el inicio de acciones de cooperación descentralizada con territorios de países europeos o latinoamericanos, que pongan en juego las capacidades de trabajo en red de los/as actores.

### Desafíos y recomendaciones

- La capacidad de ver

La propuesta metodológica y estratégica de Chile Emprende, tiene como uno de sus pilares la apuesta por oportunidades de negocio identificadas y desarrolladas por los/as actores locales de la base empresarial MIPE y los/as trabajadores independientes.

Las oportunidades son consideradas tales si, y sólo si, son visualizadas por quienes se comprometerán en su captura y aprovechamiento. Generalmente, esto conduce a una actuación realista, basada en compromisos entre contrapartes dispuestos a arriesgarse. Pero tiene una limitante: las oportunidades que se seleccionan quedan circunscritas al horizonte de mirada que tengan los/as actores territoriales participantes.

La interrogante es qué sucede cuando ellos/as no ven un aspecto determinante de su sistema territorial, y no se preguntan acerca de su impacto actual ni sobre sus proyecciones en la configuración del escenario económico, social y físico del territorio.

Ese riesgo está presente en el Litoral de los Poetas, con relación al puerto de San Antonio y el sistema portuario. Pareciera no haber conexión alguna entre ese elemento permanentemente incorporado al paisaje, y la percepción de los/as actores acerca de las oportunidades y amenazas que se ciernen sobre el territorio. Al serles planteada esta inquietud, se reveló que uno de los principales factores que explica el fenómeno es la desinformación:

- Acerca del puerto, su funcionamiento y el sistema portuario en general, así como sobre el sistema de empresas del Estado.

- Acerca de las proyecciones estratégicas de la ampliación en marcha del puerto, la generación de nuevas empresas y los requerimientos de capacidades técnicas y profesionales que se demandarán y que podrían ser provistas por la población local.

- Acerca de la legislación que determina el destino de los beneficios de la actividad portuaria, cuya modificación eventual puede ser requerida a los diputados de la zona y a los partidos políticos.

- Acerca del perfil de la potencial demanda laboral y de servicios empresariales.

- Acerca del costo alternativo de no abordar en el presente las amenazas/oportunidades del impacto de esta actividad en el desarrollo del territorio.

Dada la magnitud del proyecto de desarrollo del puerto, es necesario que los/as actores puedan visualizarlo y analizarlo.

- Fortalecer la instancia de gestión

Como ya se ha descrito anteriormente, el rol, atribuciones y recursos con que cuenta la institucionalidad territorial y la gerencia del Litoral de los Poetas, posiblemente fue funcional y eficiente en el período de instalación y puesta en marcha del programa. Sin embargo, dado el grado de avance alcanzado a la fecha, resulta indispensable estructurar una instancia de gestión territorial acorde con la amplitud, ritmo y complejidad del proceso en curso.

Este requerimiento, evidente a los ojos de los/as actores entrevistados para este estudio, tiene implicancias de todo orden. Por una parte, el Consejo Público Privado no tiene gobernabilidad sobre los recursos necesarios para financiar los planes operativos anuales, dado que su institucionalidad no le permite administrar recursos de terceros. Por otra, la gerencia necesita apoyo administrativo y medios a su disposición para gestionar sus acuerdos, y una inserción institucional que le de suficiente respaldo para concertar las alianzas y articulaciones inherentes a su función.

De prolongarse la actual situación, se corre el riesgo, tanto de frustrar la expansión hasta hoy alcanzada, como de socavar la credibilidad del consejo, mesas y gerente, respecto a su capacidad de materializar los proyectos e iniciativas acordadas y seguir innovando en la gestión del desarrollo. Es necesario, también, incorporar nuevas herramientas que permitan traspasar a otros/as participantes algunas tareas imprescindibles.

- Compartir la información


Para el éxito del proyecto, resulta clave la generación de información pertinente y su oportuno acceso por parte de los/as actores. Un tema que ha sido insuficientemente tratado, aunque hay una base interesante para abordarlo. A este respecto, se perfilan dos escenarios.

#### Las malas noticias:


- La información territorial sobre el sistema económico y su base productiva (empresas y trabajo) de que disponen los diversos actores, no ha tenido un incremento significativo desde el inicio del programa.
- Las instituciones generan aisladamente la información que es funcional a su tarea específica y al manejo de sus recursos, y no se comparte en una base común, lo que significa pérdida de tiempo y de oportunidades.
- Los/as actores reconocen la importancia de la gestión de la información, pero la consideran generalmente una tarea ajena, que les debe ser provista sin su participación directa.
- El Infocentro que fue instalado para los/as actores locales, fue desarmado y guardado por falta de recursos para su funcionamiento (conexión a Internet).

#### Las buenas noticias:

- Hay un grupo creciente de empresarios/as MIPE que utilizan Internet para distintos aspectos de su gestión: ventas, compras, relación con clientes, etc.

- 
- En el portal [www.redsercotec.cl](http://www.redsercotec.cl), hay cursos a distancia para empresarios/as y emprendedores en múltiples temas de interés. La promoción de su utilización podría ser encabezada por el Litoral de los Poetas y contribuiría a elevar el nivel de conocimiento de los/as actores y enriquecer su gestión.
  - La gran cantidad de webs en el territorio, y el aumento acelerado de equipamiento computacional en instituciones, empresas

y hogares, permiten augurar que no será difícil, en un corto plazo, la implementación y operación en red del Sistema de Gestión Local desarrollado por Sercotec.

- El incremento de la calidad de la información territorial tendrá un impacto muy relevante en el análisis e interpretación del territorio, en la detección de oportunidades de negocio y de los perfiles laborales que demanda el sistema productivo local.
- 

## VI. BIBLIOGRAFÍA

*Alburquerque, Francisco.* Desarrollo económico territorial. Guía para agentes. IDR, Sevilla, España. 2002.

*Araya Jara, Alejandro.* Planificación Estratégica para el Programa Emprende Chile en la Provincia de San Antonio, Tesis de Grado, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ingeniería, Universidad de Santiago de Chile. 2004.

*Berdagué, Julio et al.* Opciones para el desarrollo del empleo rural no agrícola en América Latina y el Caribe, Docs. BID. 2001.

*Boisier, Sergio.* Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial Documento de trabajo N° 5, IDR, Sevilla, España.

*Boisier, Sergio.* ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistemática? IDR, Sevilla, España. 2003.

*Bourdieu, Pierre et al.* La miseria del mundo. Buenos Aires. En De la ilusión a la comprensión biográfica (Pierre Bourdieu y la historia oral), Jorge E. Aceves L., Ciesas Occidente, Revista Universidad de Guadalajara ISSN: 1405-8588. 1999.

*Bourdieu, Pierre.* La ilusión biográfica. Historia y Fuente Oral, N° 2, Barcelona. 1989.

*Bourdieu, Pierre.* La economía de los bienes simbólicos.

*Fraser, Ronald.* En busca de un pasado. Valencia: Alfons El Magnánim. 1987.

*Fraser, Ronald.* La formación de un entrevistador. Historia y Fuente Oral, N° 3, Barcelona. 1990.

*Fuentes, Carlos.* Mundo y Localismo: La tercera globalización. Artículo publicado en La Nación de Buenos Aires.

*Gasser; Salzano; Di Meglio; Lazarte-Hoyle.* Desarrollo Económico Local en Situaciones de Post Crisis. Guía Operacional. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra. 2004.

*Gunter, Bernhard.* A Comprehensive Collection of the Recent Literature on the Social Impact of Globalization prepared on behalf of the World Commission on the Social Dimension of Globalization. OIT, Diciembre, 2003.

*Halonen, Tarja,* Presidenta de Finlandia. Discurso pronunciado ante el Consejo de Administración de la OIT. Ginebra, 17 de noviembre de 2003.



*Illich, Ivan.* Tools For Conviviality. In Esprit, Paris. March, 1972.

*Kliksberg, Bernardo.* Capital social y cultura: claves olvidadas del desarrollo. BID/Intal, Documento de Divulgación 7, junio de 2000.

*Lanzarotti, Claudia; Vázquez, Angelina.* Adecuación Institucional y Flexibilización de Instrumentos de Fomento Provincia Cardenal Caro para GORE Región VI y Subdere. Chile. GAV Consultora, 1999.

*Lloréns-Urrutia, Juan Luis.* Lecciones Aprendidas de los Casos Latinoamericanos. Seminario Desarrollo Económico Local. Banco Interamericano de Desarrollo. 29 y 30 de octubre, 2001.

*Masahiko Ishida; Masahiko Komori.* Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia. Japan Economic Research Institute, Development Bank of Japan & Hugo Kantis. Instituto de Industria Universidad Nacional de General Sarmiento, Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

*Organización Internacional del Trabajo.* Por una Globalización justa. Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, febrero, 2004.

*Organización Internacional del Trabajo.* La responsabilidad social de las empresas y su contribución al desarrollo local. Documentos de Trabajo. Doc. 30 Copyright © Centro Internacional de Formación de la OIT.

*Prat, Ana María.* Evaluación de la producción científica como instrumento para el desarrollo de la ciencia y la tecnología. Trabajo presentado en el Seminario sobre Evaluación de la Producción Científica, celebrado en São Paulo por el Proyecto SciELO, del 4 al 6 de marzo de 1998.

*Putnam, Robertt.* Bowling Alone: The collapse and revival of American community, New York: Simon and Schuster. 2000.

*Román, Carlos.* Aprendiendo a innovar. El papel del capital social. IDR, Sevilla, España. 2001.

*Senge, P. M.* The Fifth Discipline. The art and practice of the learning organization. London: Random House. 1990.

*Somavía, Juan.* Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.<sup>a</sup> reunión, OIT, 2004.



*Stiglitz, Joseph.* Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm, *Review of Development Economics*, 6(2), 163-182. 2002

*Swartz, David.* Culture and power. *The Sociology of Pierre Bourdieu*. Chicago, Londres: The University of Chicago Press. 1997.

*Terkel, Studs.* Working. People talk about what they do all day and how they feel about it. Nueva York: Pantheon. 1974.

*Young, H. Peyton.* The Diffusion of Innovations in Social Networks. Department of Economics, Johns Hopkins University, Baltimore, MD 21218. Version May, 2000.

#### **Sitios web**

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

[www.idr.es](http://www.idr.es):

[www.ilo.org](http://www.ilo.org):

[www.infed.org/thinkers/argyris.htm](http://www.infed.org/thinkers/argyris.htm):

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

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







**ARAUCANÍA ANDINA**  
APRENDIZAJE E INNOVACIÓN EN  
LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL  
DEL TERRITORIO

**Ronald Cancino**

**Cristián Monsalvez**

**y equipo del  
Instituto de Desarrollo Local y Regional  
(IDER)**



## RESUMEN EJECUTIVO

Este documento pretende sistematizar el proceso de concertación entre empresarios y actores públicos -representantes comunales, regionales y nacionales de la administración del Estado-, para la construcción social y política de un territorio conocido como Araucanía Andina, con el fin de desarrollarlo económicamente.

Como hipótesis ordenadora, se propone que en Araucanía Andina se está generando un singular sistema territorial-sectorial de innovación. Un ángulo de análisis del que se derivan consecuencias importantes a la hora de comprender el “impulso endógeno” que da origen al proceso. Concurren a él dos grandes vertientes. La producción interna, basada en las capacidades de los/as actores locales que buscan estrategias productivas que respondan a la crisis económica y social que los afecta. Y el redireccionamiento progresivo hacia lógicas más territoriales de actuación de instituciones sectoriales de ámbito nacional y meso regional, así como la institucionalidad regional que define la Agenda Territorial para el Buen Gobierno.

En la construcción social de este territorio, se produce una interesante controversia en torno a su delimitación geográfica, así como tensiones territoriales-sectoriales que se traducen en dificultades de organización.

Con la incorporación de Araucanía Andina a la red de territorios que participan en Chile Emprende, el “impulso endógeno” en curso adopta un método de trabajo que potencia la articulación público privada como base para dinamizar la economía territorial, y adquiere un marco para su estructura orgánica.

Se analizan los principales -y actuales- procesos de mejoramiento de la competitividad del territorio a partir de las acciones emprendidas, como parte del proceso de aprendizaje interactivo que se experimenta en el desarrollo de liderazgos, comunicaciones y representatividad. Y, finalmente, se extraen un conjunto de conclusiones y recomendaciones para la promoción de experiencias de desarrollo económico territorial.

El proceso en la Araucanía Andina muestra cómo la disponibilidad de un marco normativo flexible y descentralizado, adaptado a la realidad territorial, puede permitir el desarrollo de innovaciones en el tejido interinstitucional concertado en el ámbito territorial. Es decir, muestra cómo la concertación de actores en un territorio, establece exigencias para la redefinición de la tradicional relación entre el Estado y el sector privado, promoviendo un enfoque de gestión centrado en la demanda y oportunidades concretas.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, se observa en Chile un emergente y promisorio fenómeno en los modelos y procesos de implementación de políticas de fomento productivo. Se está en presencia de un nuevo e incipiente estilo de gestión política en difusión, donde se comienzan a articular redes de actores públicos y privados locales, con programas e instrumentos nacionales de promoción económica. Este proceso de potenciación de especificidades territoriales -sociales y productivas-, ha ido cobrando cuerpo progresivamente, y en él se han articulado experiencias microlocales de concertación y políticas de ámbito meso regional y nacional.

En este ambiente, emerge la potencialidad de un nuevo enfoque de desarrollo económico territorial, que enfatiza la importancia de la cooperación público privada y promueve la actuación en espacios supracomunales. Dicho enfoque, constituye ya un modelo con el cual se diseña y se actúa y, progresivamente, se observan los primeros efectos en la competitividad de sistemas productivos locales.

Lo anterior resulta fundamental a la hora de comprender cómo se materializa el principal fenómeno de transformación que se experimenta en la actualidad. Los/as agentes públicos y privados son convocados a la reflexión y rediseño de estrategias políticas, a través de programas, proyectos e instrumentos, como reacción frente a la crisis que sufren los sistemas productivos territoriales ante la “flexibilización de las formas de acumulación de capital”, la “globalización” y la “internacionalización de la producción alimentaria”.

En este sentido, es posible afirmar que nos encontramos en un franco proceso de inflexión, o “transición de fase”: los procesos identificados, o instalan una dinámica de atracción de tecnologías mediante grandes empresas -con consecuencias de pérdida y/o crisis de competitividad de sistemas productivos territoriales-, o emergen procesos de producción de innovaciones de manera endógena, mediante la concertación de actores públicos y privados de ámbito nacional, regional y subregional.

En este intersticio, el modelo de desarrollo económico territorial ha venido instalándose como estrategia y herramienta capaz de sinergizar actores, instrumentos de fomento y lógicas de cooperación en distintas escalas.

Si bien el modelo apunta al mejoramiento de la competitividad de los sistemas productivos territoriales, y de su capacidad de innovación y emprendimiento, la mirada no está centrada tan sólo en la producción, sino también, en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que habitan el territorio.

En el transcurso de los últimos años, los/as actores de la Región de La Araucanía han desarrollado nuevas maneras de enfrentar el proceso antes mencionado. En el ámbito meso regional, se ha avanzado en el diseño e implementación de políticas territoriales sectoriales, a través de la Agenda Territorial para el Buen Gobierno. En el ámbito territorial, el caso de Araucanía Andina es la manifestación más concreta de estas nuevas estrategias para enfrentar las tensiones del proceso de transición de fase.

De esta forma, las convergencias y aprendizajes en construcción, así como las tensiones que se producen, constituyen la experiencia acumulada en el proceso de la Araucanía Andina, cuyos alcances no se limitan al instrumento de articulación de actores, expresado en el Consejo Público Privado. Más bien, se trata de un incipiente proceso de transformación territorial, de convergencia y concertación de las distintas lógicas de los/as actores e instrumentos de promoción del desarrollo.

En este sentido, el tema quizás fundamental, es el modo y tipo de sistema de innovación que está naciendo en La Araucanía. La “ventana de oportunidad” -que, como dice Carlota Pérez<sup>1</sup>, constituye un “blanco móvil”-, tiene distintos mecanismos de aprovechamiento estratégico.

El análisis de procesos de innovación con el enfoque de sistemas de innovación, constituye una mirada analítica y estratégica de gran relevancia y potencialidad. Confluyen aquí el análisis de los conceptos de cluster, distritos industriales, *milieu innovador* y sistemas sectoriales de innovación, que hacen, respectivamente, Porter, Camagni, Mailat y Breschi y Maleaba. Mientras que en términos de escala territorial, Freeman, Lundval, Edquist y Nelson, se refieren a sistemas nacionales de innovación y Cooke, a los regionales.

Estos enfoques comparten las siguientes características: la innovación es el resultado de un proceso endógeno del sistema considerado, y no un fenómeno externo, lo que constituye una crítica a la economía neoclásica de la innovación. La innovación emerge en una

relación entre actores que cooperan, compiten y/o establecen relaciones de competencia, generando redes jerárquicas y/o heterárquicas. Y, en tercer término, la interacción entre los/as actores genera aprendizajes (tales como aprendizaje interactivo, aprendizaje en red).

A primera vista, el análisis del proceso-sistema de la Araucanía Andina indica que se está en presencia de un sistema sectorial de innovación, por el énfasis que se pone en el desarrollo del turismo. Ello implica la articulación de actores -de distinto tipo, escala y trayectoria, con prescindencia de su territorialidad-, en torno al mejoramiento de la competitividad sectorial<sup>2</sup>.

No obstante, los avances conseguidos en torno a un sector económico en particular, generan un incentivo para abordar otros temas, tales como el encadenamiento con otras actividades productivas, la protección del medio ambiente, la educación, la generación de nuevas fuentes de ingreso para derrotar la pobreza, la pertinencia intercultural de un territorio caracterizado por la existencia de comunidades mapuches, etc. En este proceso, el potencial del territorio -su valor paisajístico, cultural, patrimonial-, se convierte en un valor-territorio. Es decir, el entorno territorial se potencia en relación al desarrollo de un sector.

Por eso es que se puede apreciar el nacimiento de un sistema territorial de innovación, que implica la articulación de actores delimitados territorialmente en torno a una o más prioridades para el mejoramiento de su competitividad. Ello es relevante a la hora

<sup>1</sup> Pérez, Carlota. Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. Rev. de CEPAL, N° 75, 2001.

<sup>2</sup> Dosi, Giovanni 1982.



de considerar las políticas para sustentar y mejorar permanentemente la competitividad.

Desde la perspectiva del Instituto de Desarrollo Local y Regional, “Araucanía Andina es un sistema de innovación sui generis”, considerando la literatura sobre innovación y competitividad desde una óptica sistémica. Se trata de un impulso inicial endógeno, en el cual convergen, por un lado, la desaceleración económica de un territorio y una naciente articulación entre los/as actores institucionales locales y, por otro, el proceso, en marcha, de una nueva generación de políticas de fomento de innovación y competitividad territorial.

A partir de este impulso inicial, se configura un proceso de apoyo y cooperación de actores externos al territorio: el Servicio de Cooperación Técnica (Sercotec); la Asociación de Municipios de la Región de La Araucanía; el Servicio Nacional de Turismo (Sernatur); el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap); el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis); el gobierno regional (GORE) de La Araucanía; Chile Emprende; Subsecretaría de Desarrollo Regional y GTZ, concertación expresada en el Consejo Público Privado. Esta instancia no refleja solamente los progresos de la concertación de los/as actores del ámbito local, sino que contribuye también a que se articulen las demandas de ajustes institucionales en los procesos de asignación y decisión de inversiones.

Este proceso de ajuste de la economía local, no emerge ni se sostiene autónomamente, sino en un proceso de concertación entre los/as actores empresariales locales del

turismo, los institucionales públicos, locales y regionales, los organismos de cooperación técnica y los nacionales. En este sentido, los “procesos de transformación productiva y organizativa, en cuyo marco el conjunto de actores sociales presentes en un determinado territorio, mancomunadamente aprovechan potencialidades endógenas”<sup>3</sup>, estarían configurando lo que La Araucanía podría llamar un sistema territorial-sectorial de innovación. Éste se potencia por medio de lo que Lundvall denomina el “aprendizaje interactivo”.

El proceso de concertación genera tensiones entre los/as actores, cuya superación promueve efectos de aprendizaje colectivo, lo cual se traduce en incrementos en el capital social existente. De este modo, se articulan las necesidades de flexibilización y ajustes institucionales en el marco normativo que regula la lógica de las inversiones públicas y privadas, dado el carácter centralista de la estructura del Estado chileno.

El proceso de concertación de actores, ha generado aprendizajes en un marco territorial, de ahí el carácter territorial del sistema, pero en torno al desarrollo de un sector: el turismo. Estamos en presencia del nacimiento de un sistema territorial-sectorial de innovación de carácter sui generis.

La generación de procesos de desarrollo territorial y regional, requiere la comprensión tanto de sus dinámicas internas, así como la consideración de dinámicas y desafíos institucionales. Los procesos de descentralización no constituyen solamente una demanda política, sino, más bien, un marco

institucional, que en la actualidad tensiona los procesos de desarrollo en los territorios. Por ello, constituye un desafío común, conseguir la flexibilización institucional y la profundización de las reformas institucionales que contribuyan a la descentralización en Chile, con miras a mejorar las condiciones de vida de las personas de un territorio.

De esta manera, la experiencia de la Araucanía Andina sirve para orientar la reflexión en otros territorios, donde los/as actores quieran optar por estrategias similares. Además, se obtienen valiosas lecciones que guían el diseño de políticas públicas de promoción del desarrollo, capaces de respetar la particularidad que presenta cada territorio e impulsar los necesarios procesos de construcción de capital social en los espacios territoriales.

El documento se estructura de la siguiente manera:

El primer capítulo propone una breve caracterización del territorio de la Araucanía

Andina, pretendiendo identificar sus principales características y dinámicas.

El segundo capítulo propone, en la primera parte, una sinopsis histórica del proceso Araucanía Andina. Posteriormente, se realiza un análisis de sus principales características, que se organizan en torno a los siguientes ejes: el proceso de concertación de actores y la generación de capital social; la construcción del modelo de gestión y el análisis del proceso organizacional del territorio.

El tercer capítulo identifica un “cambio de escenario” en el territorio. Se analizan los principales fenómenos asociados a la dinámica de competitividad, innovación y asociatividad del tejido empresarial, así como los fenómenos en marcha de flexibilización y ajustes institucionales.

Finalmente, el capítulo cuarto identifica y analiza aprendizajes y propuestas, a la luz de la experiencia de los/as actores y su proceso de concertación.

## I. EL TERRITORIO

El proceso de la Araucanía Andina como experiencia de desarrollo económico local, se estructura en torno a una actividad económica en particular: el sector turístico, en el cual se definen sus particularidades a partir de los factores físico-ambientales del entorno.

### 1.1 Ubicación y demografía

La microregión de la Araucanía Andina comprende una superficie total de 11.271 kilómetros cuadrados. El territorio abarca comunas que pertenecen a las dos provincias

de la Región de La Araucanía. En el eje norte, provincia de Malleco, se encuentran las comunas de Victoria, Curacautín y Lonquimay, mientras que el eje sur, provincia de Cautín, está conformado por las comunas de Vilcún, Cunco y Melipeuco.

Según el Censo de 2002, existen diferencias en cuanto al tamaño y distribución de la población entre las comunas. Cunco tiene 18.800 habitantes, Vilcún, 20.887, y Melipeuco, 5.628; mientras que Lonquimay posee 10.237 habitantes, Victoria, 33.501 y Curacautín, 16.970. En síntesis, es un territorio que cubre





una extensa superficie: 11.271,1 kilómetros cuadrados, que equivale al 35 por ciento de la superficie regional, en el cual se distribuyen heterogéneamente 107.530 habitantes, equivalentes al 12,4 por ciento del total de habitantes de la región.

Al observar la distribución urbano/rural, se constata que el porcentaje de población rural de estas comunas es significativamente alto, 44,2 por ciento, comparado con el 32,3 por ciento de población rural de la región en su conjunto.

Otro factor relevante, dice relación con la alta presencia de población mapuche, 22.936 personas, cantidad que equivale al 21,3 por ciento de la población total del territorio, aunque es similar al existente en toda la región, que es del 23,3 por ciento.

En este sentido, predomina una identidad étnica pewenche, la cual se extiende desde la comuna de Alto Bío Bío, en la Octava Región, hasta Panguipulli, en la Región de Los Lagos.

En cuanto a la composición etárea, destacan las comunas de Cunco y Melipeuco, que cuentan con un promedio de personas mayores de 65 años, superior al promedio regional, lo cual refleja la desaceleración económica del territorio.

## 1.2 Panorama económico y social

Los indicadores de actividad económica regional muestran que la Región de La Araucanía obtiene para el año 2000, un

producto interno bruto regionalizado que representa el 2,5 por ciento del PIB nacional<sup>4</sup>. Cabe mencionar que el PIB regionalizado no está desagregado por comuna o territorios, lo cual impide tener una perspectiva más precisa del escenario económico subterritorial.

Otro dato relevante, es el Índice de Competitividad Regional, el cual refleja el nivel en que las regiones están generando las condiciones para ser más competitivas y asegurar un crecimiento sostenido. El resultado es lapidario. La Araucanía se mantiene sistemáticamente en el último lugar entre los años 1997-2001<sup>5</sup>, ubicándose como la región menos competitiva de Chile.

En este contexto, el territorio de la Araucanía Andina reproduce la situación económica en desaceleración que manifiesta la región durante el período mencionado. Las actividades económicas que históricamente predominan en la estructura productiva de la Araucanía Andina son: agricultura, ganadería y silvicultura.

Las actividades económicas relevantes de la Región de La Araucanía son la silvoagropecuaria, donde destacan los cultivos tradicionales, la ganadería y la producción forestal y el sector turístico.

De ellas dependen otros sectores, tales como la industria, el transporte, el comercio y los servicios financieros. Su estructura económica se caracteriza por la micro y pequeña industria, cuya incidencia estadística a nivel regional es superior al promedio nacional. El tejido productivo de la región está compuesto por la microempresa, 86.2 por ciento; pequeña

<sup>4</sup> Banco Central, 2001.

<sup>5</sup> Subdere, 2003.

empresa, 12.3 por ciento, y mediana empresa, 1.2 por ciento, con una ínfima presencia de la gran empresa, 0.3 por ciento<sup>6</sup>.

En lo referente a la composición del tejido empresarial del territorio, podemos observar que un 93,1 por ciento de sus empresas son de tamaño micro.

Por otra parte, resultará relevante observar que las pequeñas empresas son las que tienen el mayor peso relativo, 47,1 por ciento, en la distribución porcentual de las ventas entre las empresas del territorio.

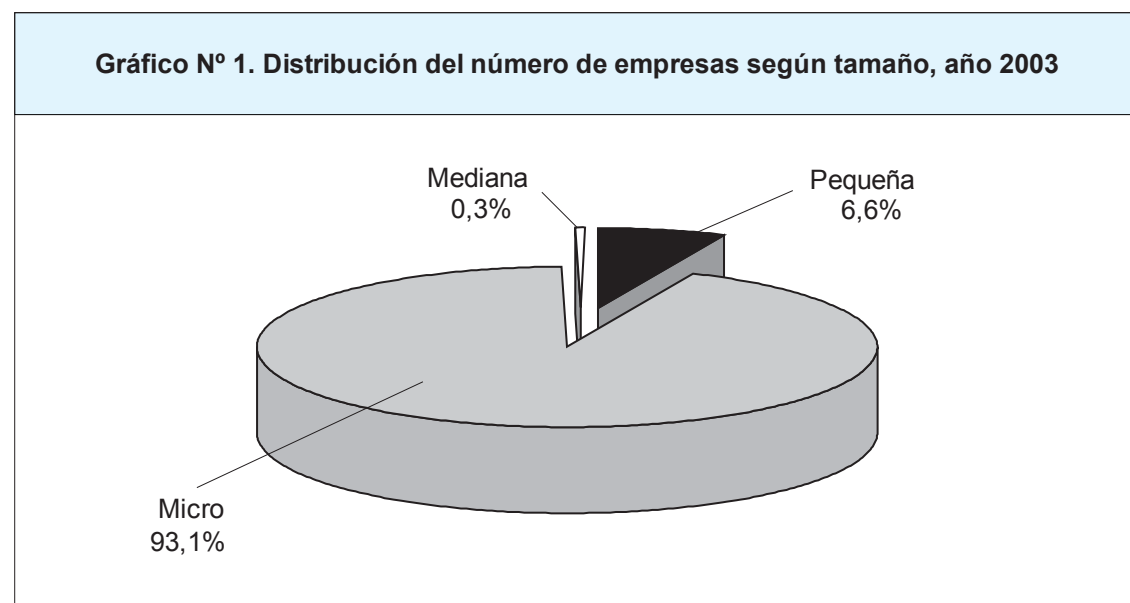
En resumen, la Araucanía Andina es un territorio situado en una de las regiones

económicamente menos dinámicas del país y, además, representa un rezago aún mayor que el promedio regional.

Asimismo, al observar el panorama por comuna, en la estructura del tejido empresarial territorial, predominan claramente las micro empresas. Es decir, la dinámica económica del territorio está marcada por empresas cuyo volumen de ventas anuales no sobrepasa las 2.400 UF.

Complementariamente con lo anterior, la mayor parte de las ventas de las empresas corresponde a micro o pequeñas ventas. Sólo la comuna de Victoria presenta una estructura más proporcional entre ventas

**Gráfico N° 1. Distribución del número de empresas según tamaño, año 2003**



Fuente: Elaboración Chile Emprende sobre la base de SII, año 2003.

micro, pequeñas y medianas. Esto se explica porque, en términos de número de habitantes, es la comuna más grande, con una economía orientada al sector servicios.

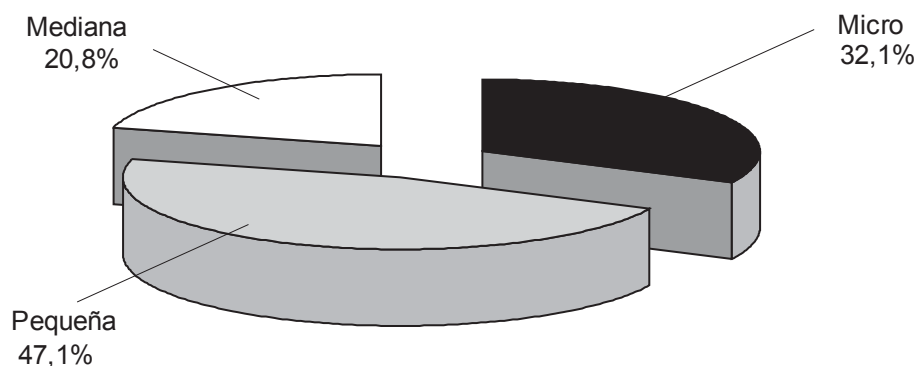
La dinámica del empleo en el territorio muestra tendencias considerablemente desfavorables. En los últimos 10 años, las tasas de empleo son, en la mayoría de las comunas, superiores al 10 por ciento, lo cual impacta directamente en los niveles de pobreza en el territorio. Podemos ver que, en general, la variación de las tasas de desocupación presentan, entre los años 2000 y 2003, un aumento del 10,9 al 13,3 por ciento, mientras que en el total regional, la tendencia reflejada en el mismo período, es a la baja.

La desaceleración económica y el aumento del desempleo, se ven reflejados obviamente en el panorama social. Los datos recogidos por la encuesta Casen 2003, muestran que la Región de La Araucanía continúa siendo la más pobre de Chile.

Específicamente, en el territorio de la Araucanía Andina, el porcentaje de personas pobres alcanza al 32,6 por ciento, bastante elevado si se lo compara con el porcentaje regional, 29,7 por ciento, y con el nacional, 18,7 por ciento.

Considerando, además, el Índice de Desarrollo Humano (IDH), conformado por las variables salud, educación e ingreso, en el área Araucanía Andina es del 0,635<sup>7</sup>; valor

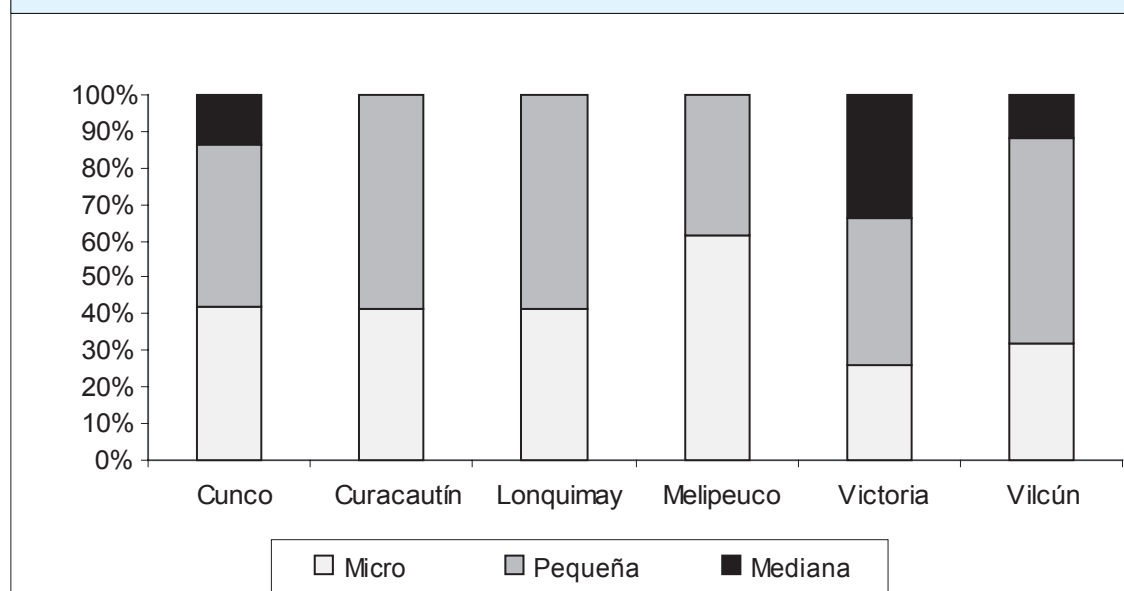
**Gráfico N° 2. Distribución de las ventas según tamaño de empresas, año 2003**



Fuente: Elaboración Chile Emprende sobre la base de SII, año 2003.

<sup>7</sup> Promedio de los IDH comunales ponderado de acuerdo a la población por comuna.

**Gráfico N° 3. Distribución de las ventas según tamaño de empresas**



Fuente: Elaboración Chile Emprende sobre la base de SII, año 2003

significativamente bajo al compararlo con la media nacional.

Los indicadores señalados, nos muestran el escenario desfavorable en que surge la experiencia, considerando, además, que la desaceleración económica regional produce un fuerte impacto social en los territorios.

### 1.3 La apuesta por el turismo

El complejo escenario de crisis económica, llevó a los/as actores locales a focalizar

su atención en la búsqueda de nuevas oportunidades para potenciar otros sectores económicos del territorio. En este contexto, el turismo de intereses especiales, se visualizó como un sector que abría oportunidades para el territorio, por tener el potencial de dinamizar la economía local y generar nuevos empleos. Los/as actores tomaron conciencia que el principal capital que tenían eran sus recursos naturales y la belleza paisajística del territorio: ríos, montañas, termas, nieve, etc.


La participación de la actividad turística en la economía del territorio ha experimentado

<b>Cuadro N° 1. Tasas de desocupación</b>			
<b>Variable: Tasa de desocupación (%)</b>			
<b>Año</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>
Cunco	-	7,7	13,9
Curacautín	-	14,7	14,7
Lonquimay	-	11,4	13,9
Melipeuco	-	6,2	11,8
Victoria	13,8	11,6	12,0
Vilcún	12,9	10,3	14,2
<b>Araucanía Andina</b>	-	<b>10,9</b>	<b>13,3</b>
<b>Región de La Araucanía</b>	-	<b>11,5</b>	<b>10,9</b>

Fuente: Encuesta Socioeconómica de Hogares (Casen), realizada por Mideplan.

<b>Cuadro N° 2. Índice de Desarrollo Humano Territorio Araucanía Andina</b>		
<b>Comuna</b>	<b>IDH</b>	<b>Ranking Nacional</b>
Cunco	0.658	232
Curacautín	0.680	172
Lonquimay	0.618	305
Melipeuco	0.594	326
Victoria	0646	255
Vilcún	0.583	329
<b>Promedio Nacional</b>	<b>0,688</b>	
<b>Promedio Regional</b>	<b>0,639</b>	

Fuente: PNUD 2000, El Desarrollo Comunal en Chile.



un significativo crecimiento en los últimos años. El universo de empresas de servicios turísticos está compuesto por MIPES, el 98 por ciento son microempresas, y se estima que el conjunto de empresas de servicios turísticos, generan ventas anuales que bordean los 420 millones de pesos.

Sobre la base de este panorama, la apuesta de Araucanía Andina cobra sentido cuando se observa la dinámica de los empleos ligados a las empresas turísticas en los últimos años. En el territorio, el comercio concentra el 15 por ciento de los/as ocupados, mientras que las demás actividades económicas no superan el 11 por ciento. La actividad comercial ligada al turismo, presenta la tendencia al incremento del porcentaje de absorción de la fuerza laboral del territorio, como lo demuestra el hecho que en el año 2002, los hoteles y restaurantes generaron 500 empleos.

Ello es de suma importancia, ya que incide directamente en la dinámica socioeconómica, especialmente debido a los niveles de pobreza en que viven gran parte de los/as habitantes del territorio, quienes ven en el turismo un potencial dinamizador de la economía. El turismo impacta sobre otras

actividades productivas que este estudio no logra cuantificar, pues no existe la información desagregada territorial y sectorialmente. Éste es uno de los desafíos centrales para generar inteligencia competitiva en la gestión territorial de la Región de La Araucanía.

Así, en el territorio de Araucanía Andina se ha hecho una apuesta sectorial de desarrollo económico, basada en el potencial dinamizador del turismo, como sector capaz de encadenar estratégicamente otros subsectores de la economía local.

Los/as actores territoriales partieron del diagnóstico compartido acerca de la riqueza de recursos naturales de atractivo turístico, que requieren la generación de una gestión orientada hacia la industria del turismo, al posicionamiento de una marca, de los productos, servicios turísticos de calidad, etc.

El proceso empieza a gestarse en un escenario extremadamente complejo, caracterizado por un estancamiento económico, la dependencia de un tejido productivo marcado por la predominancia de microempresas escasamente tecnificadas y altos niveles de desempleo y pobreza.

## II. EL PROCESO DE CONCERTACIÓN DE ACTORES

### 2.1 Sinopsis de un proceso en construcción<sup>8</sup>

En el proceso de construcción de Araucanía Andina, es posible identificar hitos claves, entendidos como aquellos hechos significativos que facilitaron la experiencia.

Se trata de un proceso altamente interactivo, con la participación de actores privados y públicos, que operan desde los distintos niveles del Estado. Cada avance en la concertación entre los actores del territorio, ha incentivado una apertura adicional en el aparato público local y regional.

Es una dinámica que ha sido potenciada por los cambios en las políticas institucionales del nivel nacional, promovidos por las instituciones que forman parte de Chile Emprende.

A continuación, se presenta un esquema que contiene los hitos más relevantes del proceso. Posteriormente, se profundiza en cada una de las etapas, para mostrar de qué forma se fueron entretejiendo los sucesos en los distintos niveles.

#### • Nuevos liderazgos

En el año 2001, los actores territoriales decidieron enfrentar el estancamiento económico que se había producido. En el sector silvoagropecuario, históricamente relevante, aumentaba la cesantía por el cierre de faenas y empresas forestales importantes, lo que desencadenaba un aumento sostenido de los niveles de pobreza.

En este escenario, emergieron nuevos liderazgos locales, fundamentalmente

municipales, que iniciaron conversaciones orientadas a revertir la situación. El diagnóstico que emergió de dicho análisis, se resume en dos ideas centrales: el estancamiento de la economía del territorio y la desconexión de la intervención pública en él.

Frente a esta situación, se producen en la región las primeras respuestas, generándose una coordinación de la oferta pública en el territorio. Un proceso incipiente que culmina en el diseño de una propuesta de un nuevo modelo de actuación pública, que se implementaría para fortalecer el desarrollo de los territorios.

El mismo año 2001, con el inicio del gobierno del Presidente Lagos, nace el Programa de Desarrollo Económico Territorial, primera versión de lo que después será Chile Emprende, cuyo objetivo es potenciar el desarrollo de la MIPE, aplicando para ello un enfoque territorial. Fue impulsado por Fosis, Sercotec, Indap y Pro-Rural, este último como programa específico, que se extingue poco después.

En 2002 se integra el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (Sence), consolidándose la base institucional de Chile Emprende. Ese año, se realizan las definiciones conceptuales y metodológicas del programa.

La puesta en marcha de esta estrategia hoy conocida como Chile Emprende, implicó una orientación emanada desde las direcciones nacionales de los servicios públicos involucrados hacia sus respectivas direcciones regionales, para innovar en la forma de

<sup>8</sup> Cabe destacar, que los hitos claves aquí presentados, emanan de la observación documental (actas, informes y estudios disponibles) y de las entrevistas semiestructuradas aplicadas a informantes calificados.

<b>Hitos del Proceso</b>			
	<b>Nivel Territorial</b>	<b>Nivel Regional</b>	<b>Nivel Nacional</b>
<b>Año 2001</b>	Diagnóstico de actores locales: 1. Estancamiento económico territorial. 2. Desconexión de la intervención pública en el territorio.	Se conforma el “Grupo de Competitividad Territorial” compuesto por INDAP, AMRA, Sernatur, Fosis, Sercotec y municipios	Implementación del programa Emprende Chile (posteriormente Chile Emprende)
<b>Año 2002</b>	Se realiza en el territorio una serie de capacitaciones, estudios y consultorías	Se constituye el Consejo Público Privado (CPP) de la Araucanía Andina	Araucanía Andina se integra como territorio de intervención al programa Chile Emprende
<b>Año 2003</b>	Elaboración de un Plan Estratégico Turístico Territorial, realizado por Fundación Chile	Red Interlagos, proyecto de infraestructura vial impulsado por el MOP para mejorar la conectividad del territorio  GoRe define su Agenda de Gestión Territorial	Se incorpora al proceso, a partir de un convenio de cooperación entre SubDere y GTZ, el Programa Región Activa
<b>Año 2004</b>	Diálogo Ciudadano con candidatos a alcaldes, instancia de emergente control social para la continuidad del proceso.	Se constituye el Directorio Ejecutivo que surge de entre los miembros del CPP	Institucionalización del Chile Emprende: cobertura nacional e incorporación de nuevos actores: GoRe, Mideplan, SubDere
<b>Año 2005</b>	Ordenanzas municipales para el turismo sustentable. Observatorio del turismo. Marketing de AA en ferias internacionales	GoRe crea unidad de gestión territorial para impulsar dinámicas parecidas a la de AA en otros territorios de la región	Empieza a regir normativa que flexibiliza los presupuestos sectoriales para mejorar las posibilidades de coordinación



abordar el fomento productivo y el desarrollo económico de empresas y territorios.

En el caso de Araucanía Andina, estas orientaciones fueron asumidas plenamente por Sercotec, que desplegó una acción dirigida a reemplazar las prácticas de actuar aislada y desarticuladamente, por un enfoque integral e integrador, orientado a mejorar la eficacia y efectividad en la promoción del desarrollo productivo.

En este sentido, Chile Emprende viene a consolidar la opción institucional que ya había tomado Sercotec, de concentrar su trabajo en los llamados sistemas de intervención, buscando dinamizar el desarrollo de determinados rubros productivos en territorios definidos, sustentada en la articulación con los municipios y el tejido empresarial.

La creación de Chile Emprende amplía la base institucional de este nuevo enfoque, al convocar a las demás instituciones ligadas al fomento productivo. De esta manera, las decisiones que se toman en los ámbitos regional y nacional crean condiciones favorables para acoger la dinámica que ya se está incubando en el territorio, en un principio liderada desde el ámbito municipal.

Paralelamente, el gobierno regional de La Araucanía define la Estrategia Regional de Desarrollo, donde el turismo figura como una de las áreas a potenciar para generar desarrollo en la región.


De este modo, al finalizar el año 2001, existen avances en los distintos niveles que llevan

el germen de su posterior ensamblaje. En el ámbito territorial, ya se habían producido algunos hechos clave, dentro de los cuales particular importancia reviste la elaboración de un estudio para la incorporación de la micro y pequeña empresa (MIPE) de los sectores cordillerano y lacustre de la región, al desarrollo turístico. En este marco, se estableció un plan operativo que contó con los siguientes objetivos:

- Implementar redes institucionales efectivas.
- Generar políticas efectivas para el sector turismo por parte de las instituciones públicas.
- Mejorar la eficiencia de la gestión institucional.

En una primera instancia, las comunas incluidas fueron Lonquimay, Curacautín, Vilcún, Melipeuco, Cunco -que hoy pertenecen a la Araucanía Andina-, Pucón, Villarrica y Curarrehue -que en la actualidad constituyen el territorio de la Araucanía Lacustre-, puesto que se consideraba el Sendero de Chile y el Corredor Bioceánico.

A fin de formalizar las acciones, se constituyó una coordinación institucional regional llamada Grupo de Competitividad Territorial, compuesto por representantes de Indap, Sernatur, la Asociación de Municipios de la Región de la Araucanía (AMRA) y Sercotec, con el objeto de trabajar coordinadamente el tema del turismo en el territorio. Primero, se acordó limitar el territorio al sector cordillerano, excluyendo el área lacustre, por



las notorias diferencias de desarrollo turístico entre uno y otro sector. Luego, se presentó la propuesta de trabajo a los alcaldes de las comunas de Victoria, Curacautín y Lonquimay, quienes se comprometieron a designar un encargado municipal para integrar el Grupo de Competitividad Territorial. Este hecho es significativo, ya que constituye un hito en la articulación entre los/as actores regionales y los municipios.

Otro actor relevante en el nivel territorial es la base empresarial. De allí que sea oportuno señalar que Sercotec, paralelamente, realiza las primeras acciones colectivas con empresarios agrupados por comunas. Así se establecen incipientes vínculos con las organizaciones empresariales y los municipios.

De esa forma, la Araucanía Andina inicia el año 2002 con un proceso en curso que le permite aprovechar la otra señal de apertura por parte del nivel nacional, representada por la puesta en marcha de lo que hoy se conoce como Chile Emprende. Los elementos centrales de esa propuesta consistieron en desarrollar oportunidades con base en el potencial de las micro y pequeñas empresas, mediante una gestión público privada de ellas, y desde un enfoque territorial. Y como institucionalidad territorial para llevar a cabo el proceso, impulsó el establecimiento de un Consejo Público Privado territorial, en el nivel directivo, y una secretaría técnica, en el operativo.

En este contexto, los/as actores de Araucanía Andina concentran sus esfuerzos por delimitar la unidad territorial de actuación, de lo que todavía en ese entonces se llama Sistema

Turístico Cordillerano. Finalmente queda constituido por las comunas de Victoria, Curacautín y Lonquimay, pertenecientes a la provincia de Malleco, y las comunas de Vilcún, Cunco y Melipeuco, de la provincia de Cautín.

Por otra parte, se amplió el acuerdo de trabajo asociativo entre AMRA y las comunas del sistema, en el cual los alcaldes del eje de Cautín se suman a los acuerdos y suscriben los compromisos que ya habían enunciado sus pares de la provincia de Malleco.

#### • Incorporación a Chile Emprende

En agosto de 2002, Araucanía Andina se incorpora a los territorios que participan con el programa Chile Emprende. Cuando esto ocurre, su proceso se fortalece y adquiere mayor cuerpo, gracias a los aportes realizados por el programa: una metodología de cooperación público privada, una estrategia para capturar y aprovechar oportunidades de negocio y el respaldo político para efectuar los primeros ajustes a las políticas institucionales de los servicios de fomento productivo de nivel nacional.

En noviembre de 2002, se constituye el Consejo Público Privado del territorio, la secretaría técnica y se incorpora un gestor territorial, figura que es financiada por Chile Emprende. Un hecho muy relevante es que la presidencia del consejo fue asumida por un empresario, lo que marcó una dinámica distinta respecto a los otros territorios participantes en el programa Chile Emprende, en los cuales, en un inicio, el liderazgo fue asumido por un actor público.

Al mismo tiempo, se desarrolla un concurso para establecer la marca del sistema turístico cordillerano, donde el Instituto Eurochileno de Turismo (ITUR) sede Pucón, crea el nombre de Araucanía Andina, el cual intenta resumir la esencia natural y cultural de este territorio. Una marca que es adoptada por el Consejo Público Privado.

En marzo de 2003 se incorpora al proceso GTZ, a partir de un convenio de apoyo Subdirección de Desarrollo Regional (Subdere)-GTZ en el marco del Programa de Modernización y Descentralización del Estado, que posteriormente se convierte en el programa Región Activa. Su aporte consistirá en elaborar una propuesta en el ámbito del fortalecimiento orgánico de Araucanía Andina, a fin de aumentar los niveles de eficiencia en la toma de decisiones. Y en relación a la organización territorial, se plantea fortalecer los espacios de interlocución, por medio de instrumentos de capacitación y asesorías.

Complementariamente, en el año 2003 se pone en marcha la Red Interlagos, un proyecto vial de carácter turístico impulsado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), que se emplaza entre las regiones de La Araucanía y de Los Lagos, permitiendo el acceso a áreas protegidas y zonas lacustres, para generar un incremento en la actividad turística, mejorar la calidad de vida de la población y contribuir al desarrollo socioeconómico de la región.

Cabe destacar, que el nombre original del proyecto fue Ruta Interlagos y el solo hecho del cambio de nombre, da cuenta de la apertura a un nuevo enfoque de intervención, hecho


sumamente significativo en un ministerio tradicionalmente sectorial y centralizado como es el MOP.

En el año 2004, el Consejo Público Privado constituye un directorio ejecutivo, buscando hacer más operativa la conducción del proceso. Este directorio queda formado por dos empresarios, dos directores de servicio -Sernatur y Sercotec-, dos alcaldes -de Curacautín y Victoria-, y cuenta con el gestor territorial para la operacionalización de sus decisiones.

En noviembre de 2004 se institucionaliza Chile Emprende mediante un decreto presidencial, que incorpora nuevos actores, le da cobertura nacional y una glosa presupuestaria específica. Cabe destacar que la metodología y estrategia de intervención promovida por Chile Emprende, era inédita en términos de políticas públicas de fomento productivo orientadas a empresas de pequeña escala.

#### • Diálogo Ciudadano

Otro hito relevante, a fines de 2004, lo constituye el Diálogo Ciudadano con los/as candidatos a alcalde en las elecciones municipales. En las seis comunas, las Cámaras de Comercio y Turismo organizaron encuentros para plantear sus necesidades y visión de desarrollo, instando a los/as candidatos que compartieran con sus asociados, su plan de gobierno. Estos diálogos apuntaron a comenzar a instalar una incipiente experiencia de control social, como factor catalizador de procesos de modernización de la gestión municipal, en la medida que la comunidad



exigió a los/as candidatos que expresaran sus programas e ideas de manera de garantizar la continuidad del proceso.

En febrero del año 2005, el gobierno declara al turismo como un sector de alto potencial para generar desarrollo económico y encadenar otros subsectores, en particular el turismo de intereses especiales.

También en 2005, Región Activa realiza un estudio denominado Observatorio de la Demanda Turística de Araucanía Andina en época estival, con el fin de registrar la afluencia y perfil de los/as visitantes del territorio. Este hecho es significativo, ya que instala el observatorio como instancia de análisis y seguimiento permanente del proceso, y constituye la primera medición de flujos y características de los/as turistas que visitan el territorio.

Por otra parte, ese mismo año, el territorio intensifica su estrategia de marketing, ofreciendo paquetes de productos turísticos, que son expresión concreta de la asociatividad entre los/as empresarios que participan de la experiencia.

Finalmente, a fines de 2005, los Concejos Municipales de las comunas de Cunco, Melipeuco, Lonquimay y Vilcún -en las demás está actualmente en trámite-, aprueban la primera Ordenanza Municipal para el Turismo Sustentable, la cual se constituye en el primer instrumento legal de carácter local, orientado a generar un marco jurídico pertinente y contextualizado con los nuevos desafíos que requiere el turismo sustentable.

Estos hitos representan un encadenamiento de hechos que han confluído en la instalación de un proceso de articulación interinstitucional. Es indudable que el peso relativo de cada uno de ellos es desigual. Sin embargo, interesa rescatar que Araucanía Andina, efectivamente ha sido un proceso de concertación de actores y construcción socio-política del territorio, iniciado por los propios actores territoriales.

El proceso se fortalece posteriormente, con inducción desde lo regional, Gobierno Regional (GORE) y servicios, y nacional, Chile Emprende. Luego, con la llegada del intendente Ricardo Celis en el año 2003 a la cabeza del gobierno regional, se potencia aún más porque el nuevo intendente no sólo se compromete con el territorio, sino que, además, define una agenda regional de gestión territorial sobre la base de las buenas prácticas instaladas en la experiencia Araucanía Andina. Cabe destacar que en el período 2001-2005, la región de La Araucanía tuvo cuatro intendentes.

## 2.2 Ejes para un análisis del proceso

La concertación de actores y la generación de capital social constituyen la base sobre la cual se construye el proceso. Su análisis, por tanto, permite entender la génesis del mismo y el curso que ha mantenido hasta hoy.

Los hitos presentados anteriormente, son expresión de un proceso permanente de discusión y negociación entre los/as actores involucrados. Es decir, los avances conseguidos reflejan la existencia de una base inicial de capital social y confianza,

la que se ve incrementada con cada logro adicional. La construcción de procesos de articulación, concertación, asociatividad y cooperación de actores en el desarrollo local, constituyen dinámicas complejas de relaciones entre actores diversos (públicos, privados, comunitarios). Aquí, la definición de intereses públicos e intereses privados y sus relaciones, resulta central.

Asimismo, quizá los ejes básicos los constituyan la temporalidad, la definición de estrategias de actores, el proceso y capacidades de negociación de aquellos y la construcción de un foco en torno al cual producir la concertación. No se trata de un proceso siempre lineal ni planificado de antemano, sino, justamente, de producir las confianzas entre actores para construir estrategias conjuntas (en distintos niveles), para el logro de objetivos comunes y/o privados. Otro elemento crucial del proceso es una institucionalidad capaz de hacer operar en sintonía a una red de actores.

Es muy relevante reconocer que en el proceso concurren actores con intereses y lógicas diversas, lo cual plantea la pregunta si la construcción de capital social para la convergencia de actores se realiza desde lógicas individuales o colectivas. Otra posibilidad dice relación con la generación de dinámicas de transición de fase entre el interés público y el individual<sup>9</sup>.

La satisfacción de intereses individuales de los/as actores que operan en la construcción de una red, requiere la concurrencia de otros actores que, operando en la misma lógica

individual, generen como efectos de código, la construcción de intereses colectivos. De esta manera, se supera la aparente contradicción entre intereses individuales y colectivos.


El proceso de Araucanía Andina parece mostrar cómo la introducción de motivaciones territoriales y sociales como fundamento y horizonte de la acción, permite la emergencia de dinámicas colectivas. Asimismo, la creación del Consejo Público Privado como una instancia concreta de concertación y negociación, facilita la identificación de intereses colectivos y, de esta manera, la convergencia entre los/as actores en una red de colaboración.

A continuación, se profundiza en esta hipótesis central. El análisis se organiza en torno al primer impulso endógeno, el inicio del proceso de concertación, que concluye con la constitución del Grupo de Competitividad Territorial. Posteriormente, se analiza la constitución de Araucanía Andina como territorio, su construcción social, que concluye con la incorporación del territorio Araucanía Andina a la red de territorios de Chile Emprende. Finalmente, se enfoca el proceso del Consejo Público Privado como la materialización de las dinámicas de concertación iniciadas en el proceso anterior.

#### • El impulso de articulación público privada

En el origen de la Araucanía Andina, encontramos un conjunto de factores propios de la crisis que experimentan los/as actores públicos y empresariales, a causa de la transformación que impone la dinámica globalizadora. Confluyen aquí la desaceleración de la economía

<sup>9</sup> Durston, John. 2003



local; la emergencia de un liderazgo desde el ámbito municipal, como reacción a la necesidad de generar empleo y mejoramiento de la competitividad; la progresiva instalación de lógicas territoriales de gestión y focalización de la política pública y la articulación emergente de la institucionalidad pública sectorial para el mejoramiento de la competitividad.

En el año 2001, en Curacautín se produjo el quiebre de Forestal Locura S.A., empresa productora de tableros, que generaba la mayor cantidad de empleos en la comuna y sus alrededores, lo que trajo consigo un alto grado de cesantía. Este quiebre, además de afectar al empleo, potencia la percepción de estancamiento progresivo de la economía local, tanto en la elaboración de productos de la madera, como en la dinámica silvoagropecuaria.

Es así como, a través de su alcalde, Pablo Sola, quien recién había asumido el cargo, el municipio reacciona, entendiendo que era necesario redefinir la vocación productiva de la comuna, a fin de crear nuevos puestos de trabajo: *“...había 1.600 trabajadores y al momento que yo asumí quedaban 700 obreros en la quiebra, entonces fueron 700 personas que quedaron sin trabajo... la industrialización de la madera con gran mano de obra ya no era posible, porque era totalmente antieconómico... pensando que la agricultura y la ganadería cada vez son menos generadoras de ingreso, lo único que nos quedaba de verdad era el turismo...”* (Pablo Sola, ex alcalde de Curacautín, actualmente, integrante de la Cámara de Turismo).

Es decir, la desaceleración económica generalizada, obliga a la búsqueda de otros sectores de desarrollo productivo con potencial de desarrollo. Se produce aquí una inflexión en las lógicas imperantes en la época en torno a la reconversión productiva, frente a la identificación de polos emergentes para el conjunto de las comunas del territorio, como el turismo.

Esta opción surge gracias a tres factores. Por un lado, los/as actores reconocen un potencial de encadenamiento productivo territorial, frente a la opción sectorial de reconversión productiva. Además, se observa el inicio de procesos de asociativismo municipal, junto con la canalización de un ambiente institucional favorable desde el trabajo que venían realizando Sercotec, Fosis, y la fuerza de convocatoria de la asociación regional de municipios, AMRA. Por último, cabe señalar que el concepto de corredor bioceánico, permite vislumbrar la existencia de un territorio como espacio de actuación coordinada.

En primer lugar, resulta importante la visión sobre el modo cómo potenciar desde el turismo el sistema productivo territorial en su conjunto: *“...cómo concebíamos nosotros en Curacautín el tema del turismo, era que la viejita que tenía dos hectáreas hiciera huerta, que esa huerta se vendiera al gallo de al lado, que vendía asado, es decir, un encadenamiento productivo en torno al turismo, sin que tú dejes de hacer lo que hacías, sin perder tu objetivo productivo, pero que cambiaras de mirada...”* (Juan Carlos Ramírez, ex gestor territorial, ex Secplac de la Municipalidad de Curacautín).

Lo anterior constituye una muestra clara respecto cómo en la génesis de un sistema territorial-sectorial de innovación, confluye el establecimiento de un horizonte de articulación entre microproductores de manera horizontal y vertical, en un territorio específico, basado en sus potencialidades. Ello no significa un cambio radical en la base productiva -impensable en un sistema territorial con una memoria económica minifundista de subsistencia-, sino que se plantea como un proceso gradual, “un cambio de mirada”.

Un segundo eje en el impulso endógeno, es la asociatividad interinstitucional. El debate entre los municipios en torno a la potencialidad estratégica del turismo como catalizador de desarrollo productivo y social, constituye la primera “controversia” entre actores: la priorización de “ayuda social” versus “fomento al turismo”, constituye el eje en torno al cual se organizan las primeras discusiones. Cuando, finalmente, los/as actores consiguen el acuerdo de declarar el turismo como eje de desarrollo territorial, surge también una mayor claridad acerca de los desafíos que encierra la opción. En su momento, resulta central el liderazgo del entonces alcalde de Curacautín, Pablo Sola, quien actúa desde una lógica no estrictamente productiva en torno al turismo, sino que pone el énfasis en el fundamento territorial y social de esta actividad productiva.

Desde un principio, los/as actores locales reconocían que el tema del turismo debía trabajarse de forma asociada con otras comunas y en conjunto con los servicios públicos. Sin embargo, éstos últimos intervenían de manera desarticulada en la


comuna. Poco a poco, emergen debates entre municipios y la convocatoria a los organismos de fomento a redireccionar territorialmente la inversión.

De esta misma manera, surge inmediatamente la necesidad de influir en el direccionamiento de las políticas sectoriales que llevaban adelante las instituciones públicas. Ocurre, entonces, una primera articulación entre actores en torno a la priorización intersectorial de recursos de fomento productivo y social. Esta “prueba”, constituirá el germen, un verdadero “hecho portador de futuro”, de lo que ocurrirá posteriormente y llevará al proceso de concertación.

Un tercer eje relevante en el impulso endógeno, lo constituye el proceso del corredor bioceánico. Los/as turistas que llegaban a Curacautín y a las comunas aledañas, provenían principalmente del territorio trasandino. De esta forma, se considera el eje conformado por las comunas de Victoria, Curacautín y Lonquimay, como base para estructurar el posterior trabajo de experiencias asociativas intermunicipales, con el fin de aprovechar las oportunidades que implican las potencialidades turísticas y económicas de los territorios. Así, se empieza a delimitar la identidad del territorio como espacio de acción.

#### • Dinámicas de delimitación territorial

En el contexto de la política pública, se está produciendo progresivamente un proceso de ajustes institucionales, en torno a la necesidad de incorporar criterios de coordinación



intersectorial, para dar respuestas más atinentes a las demandas específicas de la ciudadanía. Como éstas se expresan de manera particular, dependiendo de las realidades locales, sumamente heterogéneas, surge la gestión territorial como pilar de un enfoque nuevo de políticas de promoción del desarrollo. A escala nacional, una primera señal la constituye Chile Emprende.

El rol de Sercotec, en la persona de su director, Jerónimo Molina, es relevante en el proceso de delimitación territorial. Se introduce una óptica sistémica y territorial que integra tres comunas. En este mismo proceso, la progresiva introducción de criterios territoriales de coordinación, hace emerger, desde la política institucional de Sercotec, el Sistema de Redes de Empresas de Turismo Cordillerano. Esta delimitación incorpora el Sendero de Chile, con lo cual se incluye también a las comunas de Vilcún, Melipeuco, Cunco, Pucón y Curarrehue. Victoria, en cambio, queda fuera de ella.

En este proceso, la conjunción del Corredor Bioceánico y Sendero de Chile, introduce una complejidad territorial al Sistema Turístico Cordillerano que, progresivamente, se visualiza como de difícil operación, dada la heterogeneidad territorial y nivel de desarrollo turístico que contiene en su seno.

De este modo, en la búsqueda de criterios de delimitación territorial, el carácter emergente de la actividad turística, la homogeneidad territorial de las comunas cordilleranas -frente al carácter precordillerano de Victoria-, el desarrollo diferencial del turismo en Villarrica

y Pucón, y la especificidad de Curarrehue, confluyen para que en un proceso importante de producción de acuerdos, se delimite la actual Araucanía Andina: “...dijo el Fosis ‘yo tengo Curacautín, Victoria y Lonquimay’, el Sercotec dijo ‘yo pongo Melipeuco, Cunco’, pero se estaba quedando Vilcún en una isla. Entonces, decidieron subir también a Vilcún...” (Juan Carlos Ramírez, ex gestor territorial, ex Secplac de la Municipalidad de Curacautín).

Con la inclusión de Vilcún, se constituye la actual Araucanía Andina como territorio turístico. En este sentido, se hace evidente cómo el proceso de delimitación desemboca en una controversia, que es resuelta mediante procesos de acuerdos interinstitucionales de los/as actores de nivel sectorial, para dar forma al territorio. Esta es la dimensión clave, de tipo institucional, en la construcción social del territorio.

A pesar de no producirse un diálogo estructurado entre la institucionalidad regional y los/as actores locales, el acuerdo de delimitación sí recoge la dinámica incipiente de los acuerdos tomados por los municipios y los/as actores empresariales. Así, se produce -desde el inicio del proceso de concertación local- una convergencia con el impulso endógeno institucional que dirige el fomento productivo, delimitándose finalmente el territorio desde la institucionalidad sectorial.

La posterior implementación de proyectos externos de apoyo, cumple con la función de contribuir con una orgánica y metodologías de trabajo, que estructuran un diálogo permanente, para ir consolidando la



construcción social del territorio, que hoy en día se ha afianzado como una marca que expresa una identidad compartida entre los/as actores.

- **Dos apoyos complementarios**

Resulta fundamental comprender por qué Araucanía Andina logra incorporarse a la red de territorios que operan con Chile Emprende, y la nueva generación de políticas de desarrollo productivo. Los factores que aquí confluyen son el proceso de articulación de actores ya iniciado en el territorio; el proceso de delimitación territorial ya concluido y, en el nivel regional, la generación de un ambiente en proceso de definición de territorios de ámbito meso regional.


Los avances en el proceso de articulación y producción de consensos en la Región de La Araucanía, se expresan en la existencia de confianzas entre los/as actores, que proporcionan el ambiente propicio para articular las nuevas lógicas que el programa Chile Emprende propone. Éstas consisten en metodologías para la concertación de actores territoriales, la vinculación entre éstos y el nivel regional, así como la flexibilización de los instrumentos de fomento en pos de una mejor coordinación interinstitucional.

En este sentido, se observa un requerimiento de ajustes institucionales para que la institucionalidad pública involucrada en el proceso, pueda responder de manera más eficaz a las oportunidades de desarrollo presentes en el territorio.

Sin embargo, la incorporación a Chile Emprende como programa nacional resulta compleja, dado el sentimiento de los/as actores regionales de haber generado una dinámica endógena, que se resisten a “entregar” al diseño central de una nueva política de fomento. Pero encaran exitosamente el desafío de la integración, gracias a la identidad común lograda, que les permite negociar con el nuevo programa y descubrir rápidamente la oportunidad que éste representa.

Lo central en este contexto es que los/as actores locales se constituyen en una red con intereses comunes, colectivos, que emergen por sobre los intereses individuales, en concordancia con la necesidad de cumplimiento de los intereses individuales, sectoriales, de la institucionalidad. Ésta es convocada por el programa Chile Emprende, a flexibilizar sus lógicas sectoriales e integrarse a dinámicas territoriales. Así, se instaura una inflexión en la producción de confianzas para aprovechar estratégicamente la “ventana de oportunidad” institucional abierta, a través de la emergencia del interés colectivo regional-territorial en relación al programa nacional Chile Emprende.

Por el otro lado, en el ámbito regional, en la gestión de cuatro intendentes se viene produciendo un progresivo direccionamiento territorial, que se manifiesta en la priorización de los territorios, o sectores, por la Estrategia Regional de Desarrollo, la Agenda Procrecimiento y, posteriormente, la Agenda de Gestión Territorial para el Buen Gobierno -impulsada por el entonces nuevo intendente, Ricardo Celis-. Ello es clave para



la convergencia de los procesos endógenos locales e interinstitucionales, con las prioridades regionales y la generación de programas nacionales de promoción del desarrollo con enfoque territorial. En esa convergencia, surge el marco común de sentidos compartidos de los/as actores involucrados en la Araucanía Andina.

Paralelamente, durante el año 2003, sobre la base de un acuerdo de cooperación entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), se pone a disposición del territorio un nuevo programa de apoyo que apunta al diseño de un modelo descentralizado de gestión territorial: *“La fase de instalación significó precisar con un poco más de profundidad qué esperaban ellos del proyecto y qué aportes esperaban a las tareas regionales. A partir de ahí, se entiende que es necesario contar con el apoyo del proyecto en materias relevantes en el contexto de la discusión sobre la descentralización. Se trata de temas muy concretos en un ámbito distinto de las reformas constitucionales o las reformas regionales. Me refiero a un planteamiento de la descentralización ligado al fortalecimiento de los actores locales y regionales, y cómo éstos van adquiriendo información, van tomando una posición, van teniendo opinión, respecto de los temas de desarrollo local, de desarrollo regional, las necesidades de ajuste de la oferta pública”.* (Osvaldo Bernales, Región Activa-GTZ)

La contribución de la alianza entre la Subdere y GTZ se materializa mediante un proceso de afinamiento y perfeccionamiento de estrate-

gias y metodologías. La visión estratégica del proyecto, consiste en establecer el vínculo práctico entre temas de desarrollo territorial y regional, por un lado, y la necesidad de ajustes y flexibilización de instrumentos, por el otro. Araucanía Andina se transforma en una especie de laboratorio para ensayar un nuevo modelo de gestión.

El proceso de asistencia técnica aportado por la Subdere y GTZ se inicia en un taller de planificación en la localidad de Trailanqui: *“... donde se cierra esta etapa de socialización y nos encontramos con todas las contrapartes para fijar la agenda del año 2003, y esa agenda define una primera estrategia que apunta a mejorar la competitividad en el territorio”.* (Osvaldo Bernales, Región Activa-GTZ).

Se produce aquí un segundo momento en la producción de campos de intereses compartidos, o de intereses públicos por sobre los privados. El taller de Trailanqui permite sincerarse a los/as actores y definirse estratégicamente, además, se concuerdan los objetivos y las estrategias a seguir, en torno a lo que debe desarrollarse aún para fortalecer no sólo la competitividad del territorio, sino también el empoderamiento de los/as actores y su incidencia en los diseños institucionales en marcha.

A consecuencia de lo anterior, el Consejo Público Privado solicita asesoría a la GTZ para elaborar una propuesta en el ámbito del fortalecimiento orgánico de Araucanía Andina, a fin de aumentar los niveles de eficiencia en la toma de decisiones y su implementación. Al igual que la Agenda Regional para un Buen

Gobierno y Chile Emprende, el proyecto Subdere-GTZ recoge el impulso endógeno de los/as actores de Araucanía Andina para contribuir a la consolidación del proceso.

Éste recibe su impulso inicial de los/as actores locales (municipios y empresarios) como reacción a la crisis de competitividad, con una posterior articulación con los/as actores institucionales. Por medio de un proceso controversial, éstos delimitan el territorio y en ello van dando forma a la asociatividad y la articulación entre los/as actores. Se converge así con los procesos en desarrollo de la nueva generación de políticas territoriales representada por Chile Emprende y, con posterioridad, con el programa Región Activa.

Más allá de las particularidades de sus aportes, ambos programas coinciden en un mismo enfoque estratégico, al reconocer que el sujeto principal son los/as actores del territorio, con plena autonomía en la toma de sus decisiones. En consecuencia, las distintas líneas de apoyo, obedecen al mismo objetivo de fortalecer a los/as actores para permitir la consolidación y ampliación de su espacio de autonomía. En lo que a Chile Emprende se refiere, impulsa una forma de organización en el territorio, los Consejos Público Privados, las secretarías técnicas territoriales, así como la elaboración de cartas de navegación, tales como el plan estratégico y planes operativos anuales basados en metas compartidas entre empresarios, municipios y servicios, con compromisos formales de acción.

Por su parte, Región Activa ha aportado asesoría y asistencia técnica sostenida, como


acompañante permanentemente presente y comprometido con el proceso, lo que ha habilitado a los/as actores para ir definiendo sus estrategias, fortaleciendo sus instancias de concertación y ser interlocutores cada vez más empoderados para relacionarse con la región y con el nivel central.

Es precisamente esa relación de diálogo entre los niveles territorial, regional y nacional, a la luz de las necesidades de una experiencia concreta, la que da sentido estratégico a un programa de cooperación internacional en torno al tema de la descentralización. En este contexto aparece con todo su potencial la alianza con la Subdere y la secretaría ejecutiva de Chile Emprende.

#### • Articulación y convergencia interinstitucional

Una de las dimensiones más relevantes del proceso de concertación en la Araucanía Andina es la construcción de una arquitectura institucional, cuya característica central es la progresiva -pero asimétrica- convergencia de instituciones de ámbito local, meso sectorial y regional, así como nacional.

La configuración de Araucanía Andina como sistema territorial sectorial de innovación, se ha construido en conjunto con la conformación de una articulación y convergencia interinstitucional en los diferentes niveles. La articulación se refiere a las relaciones de tipo horizontal entre las instituciones, y la convergencia describe las relaciones verticales de cooperación desde lo local, territorial y regional, a lo nacional. Este proceso de articulación y convergencia,



ha conformado una espiral que ha generado aprendizajes en las interacciones.

En este contexto que se pueden distinguir los siguientes elementos.

En primer lugar, en términos de articulación entre instituciones en lo local: la que se produce entre los/as actores públicos y privados del territorio de la Araucanía Andina, ha configurado un tejido interinstitucional local que resulta clave y tiene particularidades que lo distinguen. Por ejemplo, la presencia de un empresario como presidente de Araucanía Andina, da cuenta de la avanzada construcción de confianzas entre los/as actores y el sentido compartido en torno al desarrollo del sector turismo.

En segundo lugar, la articulación de instituciones sectoriales de ámbito meso regional, como Sercotec (ente gestor del proceso), Indap, Sence y Fosis, con el nivel político regional, como el gobierno regional y AMRA.

Ocurre aquí un proceso de articulación iniciado desde el punto de vista propio de cada institución, pero que, dadas las características del proceso, progresivamente construye sentidos compartidos -con tensiones-, en torno al fomento del turismo como factor catalizador del desarrollo territorial. Aquí, el ajuste institucional central dice relación con la introducción de lógicas territoriales, frente a las sectoriales. Se produce así un proceso de difusión e instalación de la lógica territorial para la coordinación de las políticas públicas.

En tercer lugar, se produce una articulación

interinstitucional a escala nacional. La conformación del programa Chile Emprende, provisto de un mandato presidencial, establece un marco nacional que orienta el accionar de las instituciones de ámbito regional.

Por último, la entrada en escena de la Subdere y GTZ como socios del Programa Región Activa, provee al proceso de la Araucanía Andina de un soporte y apoyo estratégico, en tanto pone a disposición, metodologías para la construcción de un horizonte y sentido compartido del proceso de articulación que se experimenta en el nivel local.

De este modo, los procesos de articulación en los distintos niveles del territorio dan lugar a un sui generis sistema de innovación, que se caracteriza por la convergencia en torno al crecimiento de un sector como palanca de desarrollo de un territorio. Así, el proceso de concertación ha producido una interfaz local, regional, nacional e internacional, con asimetrías propias de un proceso en marcha. En ella, las tensiones regional/nacional, sectorial/territorial y público/privado, han incentivado procesos de aprendizaje institucional, los cuales en la actualidad generan desafíos de ajustes institucionales. Los mecanismos que permiten esa interfaz y convergencia son, al menos, los siguientes:

- La evidencia del agotamiento y/o pérdida de sentido de las políticas y operaciones sectoriales de desarrollo: dada la crisis socioeconómica que implica la transformación e internacionalización, el conjunto de actores comprometidos identifica la necesidad de abordar los procesos de desarrollo con nuevos

conceptos y herramientas, tanto de gestión como de análisis.

- La definición de un sector de desarrollo como palanca generadora de desarrollo territorial: una de las especificidades del sector turismo está dada por su potencial de constituir cadenas locales de proveedores. Ello puede permitir el mejoramiento no sólo de la competitividad económica de las empresas, sino también de las condiciones de vida de los/as habitantes del territorio. Este parece ser un supuesto compartido por la red de actores en torno a la experiencia de la Araucanía Andina, que impulsa la génesis de un cambio cultural en torno a la coordinación interinstitucional, entendida como articulación y convergencia interinstitucional.

### 2.3 Una nueva propuesta

Conformada Araucanía Andina producto de su impulso endógeno, asumida la metodología y estrategia de intervención promovida por Chile Emprende con su incorporación al programa, y contando con el apoyo técnico de Subdere-GTZ, se consolida una estructura y dinámica organizacional que constituye el corazón del proceso. Ésta involucra no sólo a los/as actores que participan directamente en ella, sino también a otros, así como a institucionales del nivel municipal, regional y nacional. En este marco institucional deben ser entendidos los ajustes y flexibilizaciones que la propia Araucanía Andina propone y demanda.


El perfil organizacional incluye precisar los objetivos de la iniciativa, sus aspectos

estratégicos, la estructura del Consejo Público Privado, la participación en la toma de decisiones y las relaciones de poder, el flujo de información, la representatividad de los/as empresarios, el liderazgo y el rol del gestor territorial. Junto a ello, la dinámica de concertación en la toma de decisiones de inversión, la flexibilización del marco institucional, las constricciones normativas del ordenamiento político, son también relevantes.

Se trata, en definitiva, de comprender el doble proceso de la Araucanía Andina: cómo opera su dinámica interna y cómo impacta en los procesos de gestión de la institucionalidad pública. De este modo, emergen los aprendizajes institucionales, en la experiencia interna y en la relación con los niveles meso-regional y nacional. En la actualidad, se observa una tensión organizacional cuyo eje central es la constatación de una participación segmentada, cuyo gran riesgo consiste en la clausura operativa del Consejo Público Privado a nuevos y emergentes actores empresariales del territorio.

Si la dinámica y las orientaciones estratégicas de Araucanía Andina responden a una lógica de desarrollo sectorial del turismo, entonces es comprensible que la propia estructura organizacional se cierre a actores empresariales cuya articulación con el sector turismo resultaría secundaria.

Ahora bien, si la dinámica y las orientaciones estratégicas corresponden a una lógica territorial, entonces debería esperarse en



el futuro una estructura organizacional que soporte actores de diversos sectores en torno al desarrollo del territorio.

El naciente sistema territorial-sectorial de innovación, introduce en el seno de la orgánica institucional, la dificultad para incorporar o no a actores empresariales multisectoriales. Ello es central para comprender el proceso de concertación y la producción de mecanismos de cooperación y de mejoramiento de la competitividad del sistema productivo territorial. Ahora bien, esta tensión natural, es contenida en tanto la presencia de un presidente del mundo privado establece un horizonte de estabilidad y confianza al interior de la red de actores, desplazando la tensión hacia el proceso interno y no a restricciones normativas del contexto.

Entonces, el siguiente análisis, se orienta a comprender las modalidades asumidas en la dinámica y estructura organizacional, desde el punto de vista de la tensión territorial-sectorial versus sectorial-territorial.

En primer lugar, se describe y analiza la estructura organizacional de la Araucanía Andina entendida como fruto de un proceso aún en marcha. Se intenta así comprender la dinámica y la actual estructura.

En segundo lugar, se describe y analiza la toma de decisiones, los flujos de información y las relaciones de poder en la Araucanía Andina. Se consideran aquí los hallazgos en relación a la producción de campos comunes de sentidos compartidos, como la construcción de intereses colectivos en procesos de

concertación público privada, a la luz de la construcción de una red territorial de actores.

En tercer lugar, se analiza el fenómeno central de los liderazgos, como mecanismo que permite sostener y sinergizar la dinámica institucional de la propia Araucanía Andina y permear las lógicas institucionalizadas de la red de actores meso regionales.

#### - La estructura organizacional del proceso

En un comienzo, la estructura organizacional es constituida por una mesa público privada, agosto de 2002, presidida por un empresario de Lonquimay y con representantes de las seis comunas adscritas. Se formaliza, además, la Secretaría Técnica, que reúne a las instituciones públicas y los municipios del sistema.

El objetivo de la mesa fue generar alianzas estratégicas entre los/as actores públicos y privados del territorio, para llevar a cabo la dinamización del entorno empresarial en el medio local y poder configurar una red sólida de empresarios del turismo del territorio, privilegiando la participación de una mayor cantidad de actores.

En noviembre de ese mismo año, se implementa, de acuerdo con la metodología de trabajo diseñada por Chile Emprende, el Consejo Público Privado. En él participan empresarios turísticos, directores regionales de las instituciones del programa y representantes de los seis municipios. Se institucionalizan aquí dos importantísimos liderazgos: la presidencia es asumida por el

empresario de Lonquimay, Juan Venegas, y a cargo de la vicepresidencia queda Pablo Sola, alcalde de Curacautín y presidente de la AMRA.

Entre las funciones principales de la mesa está decidir, analizar y comunicar, al interior de Araucanía Andina, los lineamientos, estrategias y compromisos necesarios para alcanzar los objetivos del programa; sancionar el plan de desarrollo para el territorio; definir y sancionar el uso de los recursos del programa y determinar la incorporación y salida de los/as miembros del Consejo, entre otras atribuciones que le otorgan los estatutos.

Se ha conformado también la secretaría técnica, cuyas funciones son formular y operacionalizar técnicamente los proyectos del territorio y dinamizar las ventajas sistémicas, entregando herramientas técnicas y metodológicas, al conjunto de actores que participan en Araucanía Andina. Las líneas de acción que se desprenden de esta función, apuntan a incrementar los niveles de competitividad de las empresas y de su entorno.

Una vez que los/as actores se identifican plenamente con el territorio y su proyecto de desarrollo, esta arquitectura institucional resulta poco operativa, por las dificultades de coordinación entre los/as agentes del proceso y la alta complejidad de la toma de decisiones. Al respecto, se menciona que muchas veces se requería discutir temas de carácter urgente, lo que se dificultaba porque había que reunir a la totalidad de las personas que formaban parte de esta mesa.


Ocurre aquí que la gran complejidad operativa de la secretaría técnica, que requiere capacidades de gestión y conocimiento calificado en diversos ámbitos, tensiona el proceso organizacional. Ello sucede consecuente con el diseño transversal de la metodología Chile Emprende, en otras experiencias territoriales también.

Esta primera experiencia organizativa descansaba sobre la lógica de incorporar la mayor cantidad posible de actores, criterio que resulta comprensible en el inicio de un proceso, donde la incorporación de una masa crítica de actores obedece a la necesidad de sumar fuerza y legitimidad.

Fruto de este primer aprendizaje institucional, en el año 2004 los/as actores de la Araucanía Andina deciden crear un directorio ejecutivo, integrado por el presidente de la Araucanía Andina, un alcalde o vicepresidente y dos directores de servicios, en este caso Sercotec y Sernatur, así como dos empresarios. La función principal de este directorio es agilizar los procesos en la toma de decisiones al interior de la organización. Sin embargo, algunos actores opinan que esta transformación también produjo cierto desequilibrio en la distribución de las responsabilidades, específicamente entre el consejo y el directorio ejecutivo.

De este cambio del diseño de la Araucanía Andina, emergen tres nuevos campos de tensiones organizacionales:

- Deficiente comunicación entre los estamentos que conforman la organización de la Araucanía Andina.



- Problemas en la circulación de información hacia la comunidad.

- Problemas de representatividad del tejido empresarial.

Estos tres obstáculos que emergen en el proceso, deben ser comprendidos como parte de los “aprendizajes interactivos” que ocurren en la experiencia de concertación. Existen algunos elementos que permiten comprender estas tensiones y los mecanismos que desencadenan la necesidad de aprendizaje.

En primer lugar, los problemas de comunicación en redes en la que convergen actores con diversos intereses y capacidades tecnológicas, tornan compleja la circulación de información. Ello genera que ésta -de no mediar cambios tecnológicos- se concentre en pocos miembros de la red, produciendo una segmentación progresiva en la comunicación y participación y, con ello, en la sustentabilidad del proceso.

La dificultad respecto a la representatividad de los/as actores del tejido empresarial constituye un eje importante de comprender. La tensión territorial-sectorial que experimenta Araucanía Andina, genera que en los cuerpos directivos de la misma se encuentren actores empresariales con intereses similares, propios de un mismo sector o actividad. Ahora bien, el proceso declara un fundamento territorial, por lo cual actores de múltiples sectores o actividades productivas, vinculadas real o potencialmente a la cadena de valor del turismo, demandan participación.

Las múltiples tensiones descritas conforman el contexto en que se inscriben las actividades del gestor territorial, elemento clave en la articulación entre los/as distintos actores que participan de esta experiencia. El gestor forma parte de la propuesta metodológica del Chile Emprende y es el encargado de gestionar la ejecución del plan de acción del territorio. Ello implica no solamente mantener viva la red de colaboración entre los/as actores locales, sino también encierra el desafío de sustentar los esfuerzos de conexión entre el territorio y los/as actores del nivel regional.

Entonces, el gestor debe gozar de la legitimidad y del reconocimiento necesario, para ser un puente de articulación en el proceso organizativo. Por lo tanto, cumple la función de ser el nexo entre la secretaría técnica y el Consejo Público Privado. Sus funciones han sido definidas, de antemano, en los estatutos de la Araucanía Andina y dicen relación con apoyar a la gestión de los órganos que la componen, preparar las reuniones y asesorar al directorio y a su presidente. Es contratado por Sercotec, hecho que en un principio dificultaba su labor, ya que no estaba claro a qué instancias o actores debía rendir cuentas.

Su rol no está lejos de conflictos y la pregunta es si la descripción de sus funciones coincide con las tareas que hoy día está realizando. En el proceso de la Araucanía Andina, se ha construido y logrado la definición y aclaración de su rol, gracias a la claridad compartida de los objetivos de la estrategia de desarrollo, a los cuales se subordinan los intereses individuales de los/as actores claves involucrados.



- **Decisiones, información y poder**

La dinámica en la toma de decisiones, la circulación de información y el manejo de las relaciones de poder, constituyen procesos complejos en una red de actores. Es aquí donde despliegan sus estrategias, con motivaciones diversas, debatiéndose entre la defensa de intereses individuales y la construcción de intereses colectivos. Desde el punto de vista de la gestión territorial en red, es necesario que la arquitectura institucional soporte las divergencias y sea capaz de hacer propender a los/as actores hacia la producción de sentidos compartidos como intereses colectivos. Todo lo cual se materializa en la toma de decisiones y en el manejo de información en el despliegue de lógicas de poder.

En la experiencia de Araucanía Andina se ha generado una dinámica de controversias en la toma de decisiones y la circulación de información. Existen opiniones contrapuestas tanto respecto a la distribución del poder dentro del Consejo Público Privado, como en relación a la participación en la toma de decisiones.

Al comienzo, el poder de decisión recaía principalmente en la parte pública del consejo. Sin embargo, hoy se aprecia que el sector privado está paulatinamente tomando protagonismo en la toma de decisiones, debido que se ha ido empoderando crecientemente.


A pesar de la tradición asistencialista del Estado, se ha ido desarrollando una gradiente de poder, que ha ido de menos a más inclinándose hacia el sector privado. De hecho, la presencia de un privado como presidente del

consejo, revela que se ha comprendido que en el centro de la red del proceso de innovación se encuentra el accionar privado.

Esta gradiente se produce como correlato de la producción de sentidos compartidos al interior del territorio, puesto que los/as actores, al ceder cuotas de poder en la relación con otros actores, están apostando progresivamente por la creación de intereses colectivos. Por lo tanto, se comienza a comprender que el interés colectivo fundamental, es el mejoramiento de la competitividad del tejido empresarial local capaz de satisfacer los intereses individuales en el mediano y largo plazo.

En relación a los flujos de información que se dan dentro de la organización de Araucanía Andina, se observan canales y contenidos deficientes entre los distintos estamentos que la conforman. Ello obstaculiza la toma de decisiones y el logro de objetivos. La disponibilidad de información es estratégica para la toma de decisiones como colectivo.

Los mayores obstáculos están relacionados con la poca homogeneidad en los conocimientos de los/as actores que forman parte de la organización, por la gran diversidad socio-territorial que comprenden las comunas y por la distribución geográfica, que obstaculiza el acceso en determinados períodos del año. Influye, también, la situación económica de muchos microempresarios quienes están en una etapa de subsistencia, lo que dificulta su participación en reuniones y capacitaciones. Se produce, entonces, una dinámica asimétrica en la circulación de información al interior del territorio.



La tensión territorial-sectorial introduce una dificultad adicional en la circulación de información: al generarse redes segmentadas en el tejido empresarial y local, la información corre el riesgo de circular también de manera segmentada, lo que podría estancar el grado de adhesión de los/as actores locales al proceso, frenando su crecimiento y consolidación.

Por otra parte, es importante mencionar también, que la información y promoción de lo que es Araucanía Andina hacia las comunas, se ve dificultada por un déficit de participación local. Las estrategias desplegadas por los municipios al respecto, son todavía muy incipientes. Tampoco hay canales expeditos para la circulación de información hacia las Cámaras de Turismo existentes en el territorio y hacia estamentos públicos participantes. Todo lo cual dificulta la gestión del proceso.

No obstante lo anterior, el reconocimiento de estos cuellos de botella y la comprobada capacidad de innovación del territorio, permiten suponer que los/as actores de Araucanía Andina están en condiciones de dinamizar el flujo de información para poder equilibrar las relaciones de poder en la toma de decisiones.

#### • Liderazgos y génesis del control social

La producción y multiplicación de liderazgos, constituye un mecanismo fundamental para cualquier proceso de construcción de redes de cooperación, en el cual concurren actores con diversidad de intereses y motivaciones, que circulan entre la búsqueda de la satisfacción de intereses individuales y colectivos. La representatividad por su parte, apela a la

legitimidad de los liderazgos desde el interior hacia el exterior del territorio.

En este sentido, Araucanía Andina constituye un caso relevante por el tipo y las dinámicas de liderazgo y representatividad que han surgido. Se trata del nacimiento y la consolidación de múltiples liderazgos locales (10 aproximadamente) que, empoderados de su posición, han sido la visagra para la emergencia de un interesante proceso de control social, que se expresa en el monitoreo de los compromisos asumidos por las autoridades públicas en las sesiones de trabajo de las mesas. Que el presidente del consejo sea del mundo privado, constituye una ventaja para ejercer dicho control, y contribuye al aumento de la transparencia, en términos de *accountability*, de la gestión pública.

Ahora bien, este liderazgo es segmentado, ya que es acotado en número, en diversidad y en su difusión hacia el resto del tejido empresarial. El proceso de Araucanía Andina introduce una dinámica de liderazgos compleja. Los/as líderes son representativos de un tipo específico de empresas propias de la actividad directamente turística. Por ello, no se permea el liderazgo hacia el tejido empresarial del sistema productivo territorial. Por ende, la representatividad responde a esta lógica segmentada. Este es uno de los desafíos centrales para darle mayor sustentabilidad al proceso.

La débil participación de los/as empresarios tiene su origen también en la asimetría entre éstos y los/as representantes del Estado, debido a un nivel formativo relativamente bajo.

Hay pocos empresarios capacitados para enfrentar seguros de sí mismos procesos de negociación relevantes para el desarrollo del territorio.

Esta asimetría produce, finalmente, que las propuestas nazcan de la iniciativa de las instituciones públicas. Por lo mismo, se señala que un tema clave para la solución a este punto, es el aumento de las capacitaciones para los/as empresarios, pero con una lógica distinta a cómo han sido llevadas a cabo hasta ahora. Medidas en esta dirección revisten un alto grado de posibilidades de éxito, considerando que los/as líderes empresariales que participan desde el inicio del proceso, han crecido junto con la tarea de representación y están en mejores condiciones para negociar con sus socios estatales y ejercer la función del control social.

Si bien Araucanía Andina es un proceso para generar desarrollo económico local, para potenciar las ventajas sistémicas existentes en el territorio en base a estrategias de dinamización del tejido productivo en torno al turismo, no es menos cierto que también es un proceso de concertación política.


La fluidez de este proceso sólo se puede asegurar bajo la condición que se vayan fortaleciendo los liderazgos locales por parte de los municipios y empresarios, porque son cruciales en la generación de una apropiación del escenario local y de estrategias como éstas. En este sentido, el liderazgo no es tan sólo propio del mundo empresarial local, sino también del mundo público. Así, dada la historia del proceso, lo que se ha denominado

aquí el “impulso endógeno” en la convergencia de la dinámica local con la institucional, se debe a que existen liderazgos importantes en el mundo público.

Existen dos fenómenos muy relevantes en la dinámica de los liderazgos, tanto personales como institucionales: el rol de los municipios y la experiencia de los Diálogos Ciudadanos. Ambos procesos en conjunto, dan cuenta del potencial endógeno de producción de liderazgos y control social que pueden consolidar el proceso de concertación de actores.

Estos últimos esperan un rol protagónico por parte de los municipios. Sin embargo, éstos no han aprovechado la totalidad del espacio privilegiado para la concertación local, y deberán asumir una actitud más proactiva en el futuro de la Araucanía Andina. Un campo potencial en este sentido, es lo que se puede denominar, un criterio de “subsidiariedad territorial”, esto es, la posibilidad de que instituciones de nivel local solucionen problemas propios, o en alianzas con otros municipios, y constituyan el mecanismo de concertación público privada como la instancia de direccionamiento estratégico y solución de problemas de interés común al conjunto de comunas.

Revisando la experiencia del territorio, resalta el fuerte liderazgo personal ejercido por algunos alcaldes, técnicamente asistidos por los/as encargados de las Unidades Municipales de Desarrollo Económico Local. Dicho liderazgo ha sido muy importante en la permanente negociación entre los/as actores locales y la



institucionalidad pública regional. No obstante, este protagonismo no ha tenido la misma fuerza en lo que se refiere a los necesarios cambios internos de la gestión municipal, en virtud de incrementar la eficiencia de los servicios prestados al empresariado.

Sin embargo, desde el año 2003 ha habido incipientes esfuerzos en esa dirección. Tanto en materia de ordenanzas comunales para el desarrollo sustentable del turismo, como respecto a los ajustes requeridos en el sistema educativo municipal acorde a la realidad del mercado laboral. En ambos casos, los alcaldes han liderado los respectivos procesos de cambio.

Con la realización de los Diálogos Ciudadanos

-ya reseñados-, apoyados por la GTZ como entidad partidariamente neutral, se propuso un estilo de conversación social que permiten un fuerte empoderamiento de los/as actores locales en torno a las demandas identificadas por los aprendizajes interactivos del proceso Araucanía Andina.

Las dinámicas organizacionales y de gestión del proceso, se van desarrollando en la medida en que se generan los aprendizajes interactivos, que dejan una huella en la memoria de la concertación entre actores. De este modo, la producción de controversias -en la estructura organizacional, en las dinámicas de poder y en los liderazgos-, ha constituido el motor para generar consensos y aprendizajes en el proceso mismo de concertación.

### III. EL CAMBIO DE ESCENARIO

El proceso de concertación de actores que se ha producido en la Araucanía Andina, resulta un espacio privilegiado para comprender cómo emerge un tipo de sistema de innovación sui generis, un sistema territorial-sectorial de innovación. Este proceso, impulsado por controversias y la producción de consensos, ha ido generando un cambio de escenario en el territorio y en la Región de La Araucanía, de forma que es posible identificar un conjunto de resultados de la gestión territorial realizada en Araucanía Andina<sup>10</sup>.

El aspecto central de este cambio de escenario, dice relación con la instalación de una mirada territorial en la gestión. Ello es relevante en tanto permite, como se ha sostenido, superar progresivamente las dicotomías nacional/regional, público/privado y sectorial/territorial. Y destaca también el hecho que el territorio ha ejercido la función de un referente cognitivo.

Al analizar estos resultados, comunicados en el informe de gestión 2005 del gestor territorial de Chile Emprende, es posible hacer las observaciones que se exponen a continuación respecto a los ámbitos económico, cultural y político.

#### 3.1 Ámbito económico

Es de destacar que se está produciendo un incipiente mejoramiento de la competitividad de las empresas, con la definición de nuevos productos y servicios; el análisis de segmentos de clientes; mejoramiento de la gestión empresarial; inicio de la construcción de una red de prestadores de servicios (clave

para el eslabonamiento en toda la cadena de valor del negocio turístico en el territorio); la incorporación del uso de tecnologías de la información y comunicación y el financiamiento de iniciativas de turismo rural y de intereses especiales.

Específicamente, destacan los siguientes hechos<sup>11</sup>:

- Las ventas de las micro y pequeñas empresas participantes del Plan de Desarrollo Turístico, suben en, al menos, un 20 por ciento respecto de la temporada anterior.
- Se desarrolla la primera medición del observatorio del perfil del turista del territorio, donde se observaron cuáles son sus principales características. Así, el desarrollo de productos turísticos se realizará con información técnica más precisa.
- Génesis de cuatro productos turísticos nuevos, o mejorados, claramente definidos y distinguibles (consultoría en proceso).
- Están en ejecución 20 proyectos de desarrollo y modernización de microempresas (de Corfo).
- Está funcionando la red de prestadores de servicios rurales, con productos disponibles para el mercado y articuladas con la oferta complementaria urbana existente en el territorio (DTS Consultores-Indap, iniciando el trabajo).
- Al menos 50 empresarios de Araucanía Andina participan en la página web

<sup>10</sup> Programa Chile Emprende, Informes Trimestrales 2005 a Comisión Interministerial Asesora Presidencial.

<sup>11</sup> Concha, Roberto y Vargas, Edwin, op.cit.

araucaniaandina.cl (adjudicada y por iniciarse).

- Está en ejecución la consultoría del proyecto de mejoramiento de la competitividad de las micro y pequeñas empresas y de fortalecimiento de la capacidad de gestión de sus empresarios (Consultora PyD Sur).

- Tres salas de venta de artesanías y cafetería en las comunas de Cunco Vilcún y Melipeuco/Fosis, están en período de adjudicación, con convenio de autogestión.

- También en ejecución, proyectos de fondo PDI-Indap, de apoyo a iniciativas de turismo rural.

- El 16 de julio se cerró la primera etapa de los Proyectos de Capital Semilla, de Sercotec.

- Están en período de adjudicación, con convenio de autogestión, proyectos de mejoramiento de hospedajes en comunas de Lonquimay y Curacautín.

- Está en desarrollo el sistema de gestión de tres Paradores Turísticos, en coordinación con el MOP en las comunas de Cunco, Curacautín y Lonquimay, que incluyen centro de informaciones turísticas, café-snack, fogón y, posteriormente, acceso a Internet, en acuerdo con municipalidades.

### 3.2 Ámbito cultural

Respecto al ámbito cultural, se han producido impactos en tres campos fundamentales,

como son, el posicionamiento comunicacional en el territorio de Araucanía Andina, la construcción de una estrategia de promoción y la articulación con el sistema educacional. Asimismo, se renovaron las autoridades del Consejo Público Privado, lo que constituye un elemento relevante de cultura política.

A inicios de 2005, los/as consejeros tenían que dirimir quién iba a ejercer el cargo de presidente. Se presentaron dos candidatos: el presidente en ejercicio, el empresario Juan Venegas, y el empresario y ex alcalde de Curacautín, Pablo Sola. Si bien entre ambos no se observaban diferencias importantes en cuanto a la estrategia de desarrollo del territorio, sí se apreciaban trayectorias muy disímiles. Por un lado, Pablo Sola había ejercido un reconocido y muy meritorio liderazgo en los inicios de la experiencia. Por el otro, Juan Venegas había construido paulatinamente un liderazgo a lo largo del proceso y era “hijo” de la experiencia.

Lo que podría haber provocado roces entre los/as actores territoriales por el liderazgo, se convirtió en un hecho simbólico de mucha potencia al ser elegido presidente Juan Venegas, manifestándose de esa forma los éxitos de la experiencia. Lejos de provocarse un quiebre de relaciones, Pablo Sola decidió seguir colaborando con la Araucanía Andina. La forma y el resultado de esta elección, dieron testimonio indudable del liderazgo ejercido por el territorio como unión entre actores frente a los municipios y representantes regionales de la administración pública. Entre los avances más específicos se cuentan<sup>12</sup>:

- Generación de material promocional pertinente a la participación en ferias y exposiciones (adjudicada y por iniciarse).
- Programa de promoción que contemple acciones en el ámbito regional y nacional (aprobado y en ejecución).
- Al menos una campaña comunicacional en radios locales para dar a conocer Araucanía Andina en el territorio (acuerdo con radio de Cunco).
- Sobre un 80 por ciento de los/as miembros de la secretaría técnica de Araucanía Andina han sido capacitados en conceptos y gestión turística.
- Propuesta de mejoramiento curricular acorde con el entorno productivo territorial y su aplicación en un establecimiento del territorio (Diseño entregado, próximo taller de entrega en Victoria y Curacautín).
- Renovación democrática de autoridades del Consejo Público Privado, resultando electo presidente un microempresario turístico de Lonquimay.
- Generación de una conciencia territorial en la red de actores, en tanto se comprende que el territorio va más allá de los límites comunales.
- Conformación de un grupo juvenil de gestión ambiental comunitaria. Esta actividad se realiza en el marco de Sendero de Chile, que está abocado a la implementación de acciones de sensibilización.


### 3.3 Ámbito político

Los hechos destacados desde el punto de vista político, son la generación de redes internacionales; la aprobación de Ordenanzas Municipales (clave para planificar y ordenar el territorio); el acuerdo con la autoridad sanitaria; la disponibilidad de planes operativos; la definición de compromisos públicos y privados y, quizá un fenómeno muy relevante en el futuro, la decisión de elaborar presupuestos participativos territorializados.

Específicamente hay que citar<sup>13</sup>:

- Gira a Foz de Iguazú de los alcaldes de las seis comunas que integran Araucanía Andina, para participar en un encuentro de Municipios Turísticos del Mercosur (con apoyo de Sercotec). Más tarde, estos municipios organizaron el siguiente encuentro.
- Municipios de la Araucanía Andina generan una Ordenanza Municipal común para el desarrollo del turismo sustentable, incluyendo aspectos ambientales, comerciales, y de ordenamiento territorial.
- Acuerdo de colaboración con instituciones de fiscalización, firmados y funcionando al final del período (autoridad sanitaria formaría parte de la secretaría técnica).
- Aprobación de los Planes Operativos 2005 por parte de los Consejos Público Privados de Desarrollo Territorial, incluyendo compromisos de recursos y gestión por parte de empresas, redes, municipios, servicios públicos y gobiernos regionales.

<sup>13</sup> Op.cit.



- Precisión de compromisos públicos y privados de aporte de recursos para iniciativas.

- Participación territorial en elaboración de presupuestos, fruto de acuerdos público privados, de modo que existan presupuestos territorializados para el año 2006.

- Acuerdo para la priorización conjunta de proyectos de vialidad entre los municipios de Araucanía Andina y el gobierno regional de La Araucanía.

- Actualización de bases de datos de la oferta del territorio.

- Acuerdo de colaboración con instituciones locales de apoyo al desarrollo económico local (en conversaciones con Servicio País).

- En adjudicación, con convenio de autogestión, el mejoramiento de las condiciones de comerciantes ambulantes en Victoria, del Fosis.

Los resultados en evolución constituyen la evidencia de la posibilidad cierta de potenciar procesos de desarrollo económico local con un enfoque territorial. Ella permite identificar como mecanismos territoriales de cambio de escenario dos grandes dimensiones que operan actualmente en Araucanía Andina:

- El progresivo proceso de acondicionamiento del territorio ha transformado un potencial paisajístico, ambiental y cultural en valor-territorio. unido al fortalecimiento organizacional, genera condiciones para el mejoramiento de la competitividad.

Este proceso virtuoso no ha ocurrido espontánea ni naturalmente, confluyendo en él una serie de factores. Con el acondicionamiento del territorio, se han fortalecido también las capacidades endógenas del tejido institucional y los sistemas productivos territoriales. Aquí se hace evidente cómo la concertación de actores, permite el direccionamiento de las inversiones con criterios territoriales. En esta dinámica se manifiesta la posibilidad de incidir en el proceso de inversiones de la institucionalidad pública, para generar las condiciones básicas del emprendimiento turístico.

- Araucanía Andina ha hecho evidente que la construcción social de tejidos interinstitucionales públicos y privados para la introducción y/o desarrollo de innovaciones, no es tan sólo un proceso social de concertación de actores. Es también un proceso político que excede las voluntades personales y genera ajustes institucionales.

Este nuevo escenario es fundamental en la reflexión sobre la descentralización. La creación de programas como Chile Emprende, es uno de los fenómenos a nivel macro, que puede comprenderse como reacción al imperativo de generar cambios en el marco institucional centralizado y su transición hacia una estructura política descentralizada.

El argumento aquí no es sólo de tipo político, sino también de fomento a la competitividad como un vehículo para encarar el desempleo y la pobreza. Las restricciones institucionales generan restricciones a la competitividad y limitan la eficacia de los esfuerzos por superar la pobreza.



## IV. APRENDIZAJES Y PROPUESTAS

A lo largo del documento, se ha evidenciado el carácter sui generis del proceso de Araucanía Andina, como un sistema territorial-sectorial de innovación, imprimiéndole un sello propio en relación a otras experiencias observadas en la literatura internacional sobre innovación y desarrollo económico local. Este proceso genera un conjunto de tensiones -expresadas en controversias-, pero también potencialidades -expresadas en convergencias-, que configuran la producción de intereses colectivos, basados en el fundamento territorial y en el horizonte social que se propone la experiencia.

Así, un proceso medular lo constituye el carácter mixto -endógeno y exógeno- con el cual emerge el “impulso endógeno” del territorio. La identificación de aprendizajes institucionales y la construcción de propuestas, necesariamente deben pasar por la consideración tanto de la dinámica interna de Araucanía Andina, como por el análisis de los/as actores institucionales supralocales. Al considerar esa relación y su carácter de “aprendizaje interactivo”<sup>14</sup>, emerge el eje central: el marco institucional que regula el ordenamiento político, que potencia y/o restringe el despliegue de estrategias competitivas en los territorios.

Ahora, quizás lo fundamental radica en lo siguiente. La flexibilización institucional contribuye a generar una atmósfera proclive a la producción de innovaciones en un tejido interinstitucional<sup>15</sup>. De este modo, el mayor aprendizaje de Araucanía Andina está en su relación con el marco normativo: la necesidad de ajustes y flexibilizaciones institucionales como respuesta a la evidencia

de constricciones que dificultan el proceso de mejoramiento de la competitividad a escala meso regional, ya sea territorial o sectorial.

A continuación, se identifican los principales aprendizajes institucionales y las propuestas que los acompañan.

### Marco normativo


Sobre el marco normativo institucional de Araucanía Andina y el entorno centralizado: el proceso de la Araucanía Andina, como parte de la propia metodología de Chile Emprende, ha constituido una institucionalidad meso territorial para potenciar la competitividad económica del territorio, mediante la dinamización del rubro del turismo. Esta institucionalidad está diseñada estratégicamente para que se produzca la convergencia entre actores públicos y privados.

Ello se materializa en planes operativos, en la construcción de instrumentos normativos de ámbito comunal y en decisiones de inversión en el territorio. La principal contradicción o tensión que aquí emerge, es que el marco legal impide o, al menos, no es claro ni compartido por los/as actores, respecto de los límites de la normativa legal en la cual se enmarca su gestión.

Esto supone que, ante la ausencia de una base formal que valide la nueva práctica instalada entre los/as actores comprometidos con el proceso, exista siempre el riesgo de que la institucionalidad pública externa al territorio, ya sea regional o nacional, restrinja el espacio ganado. Por ejemplo, en relación a la inversión

<sup>14</sup> Lundvall, op.cit.

<sup>15</sup> Cancino, 2005.



pública, no existe un marco legal que justifique la discusión con actores privados respecto del gasto público.

Frente a la posibilidad de implementar servicios públicos y presupuestos regionales, se ha optado en Chile por construir programas que intermedian entre instituciones sectoriales, pero, a su vez, éstas continúan operando con sus lógicas sectoriales. Se produce así no sólo duplicación de redes de “clientes” o “usuarios”, sino, incluso, tensiones, a la hora de participar en las mesas de decisión. Y ello se reproduce en la falta de “reglas del juego” disponibles, que legitimen y transparenten las decisiones de una mesa para la inversión, fenómeno que produce el riesgo de deslegitimación y clientelismos.

Similar fenómeno ocurre con el objetivo de ampliar y fortalecer la base empresarial territorial. Las agendas territoriales producen contradicciones con la normativa de constitución legal de empresas, fenómeno que segmenta y excluye la participación de nuevos actores empresariales, al no disponer los potenciales emprendedores de mecanismos financieros que fortalezcan su actividad.

Por consiguiente, existen trabas o constricciones del marco normativo legal centralista, que redundan en frenos a la participación y a la competitividad y en riesgos de sustentabilidad de las experiencias de concertación de actores.

Por lo tanto, se propone:

- La generación de una institucionalidad

regional a escala meso territorial mixta, con atribuciones, competencias y funciones, que oriente estratégicamente las prioridades de inversión en los territorios.

- Construir una institucionalidad propia de Araucanía Andina. En la actualidad existe un ambiente favorable para la conformación de corporaciones público privadas, dada la nueva Ley de Gobiernos Regionales. Ello permitiría la concurrencia de actores públicos y privados, institucionalizando y generando una autonomía que potenciaría a Araucanía Andina.

- La generación de un marco institucional (reglas del juego) descentralizado, acorde a las realidades territoriales específicas, para incorporar y potenciar el mejoramiento de la competitividad con criterios territoriales y/o sectoriales, según corresponda.

- La búsqueda de mecanismos de acceso al financiamiento. El actual marco normativo no permite que empresas emergentes accedan al sistema crediticio. De este modo, se haría efectivo un aporte al mejoramiento y a la estandarización de la calidad de la oferta turística.

- Potenciar el rol de los municipios en el proceso de concertación público privada, bajo el principio de la subsidiariedad territorial.

- Potenciar el rol de las cámaras empresariales y de los municipios en la interacción con la institucionalidad regional. Para lograr un mayor nivel de sustentabilidad institucional, se requiere diseñar y ejecutar procesos de

modernización institucional; el desarrollo de procesos para la prestación de servicios de calidad y fortalecer su protagonismo para impulsar procesos de cambios “desde abajo” en las políticas públicas, de manera tal que se potencien realmente las capacidades de control social de los/as actores públicos y privados locales.

- Considerando la necesidad de conseguir efectos de economías de escala, es necesario coordinar las agendas de los municipios, tendientes a vincular el proceso de concertación con cambios en la estructura municipal en su conjunto, tanto al interior de cada municipio, como entre ellos.

### **Instrumentos de planificación**

La producción de normativas capaces de ordenar un territorio en torno a prioridades y potencialidades de desarrollo, como un Pladeco o una Ordenanza Municipal, requerirán cada vez más una intensa articulación intra e intercomunal. Este es un desafío institucional en la actualidad. Por ende, se propone:

- Producir una articulación territorial comunal e intercomunal a escala territorial en Araucanía Andina, entre los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial que se encuentran a disposición de los municipios.

- Buscar una mayor coherencia entre los instrumentos regionales de planificación como, por ejemplo, la Estrategia Regional de Desarrollo, y los instrumentos locales.

- Propender hacia una mayor sintonía entre los presupuestos de decisión regional y los sectoriales, en función de los planes territoriales de acción.

- También es preciso insistir en la necesidad de complementar la visión a escala territorial en la planificación, con la pertinencia local y comunal de proyectos más acotados.

### **Instrumentos de fomento productivo**

En la actualidad, existe una fuerte rigidez de las glosas presupuestarias, que ha generado la emergencia de programas de tipo transversal para enfrentarla.

Ello obliga a la institucionalidad de ámbito meso, a ceder parte de su presupuesto a estos programas y, por ende, operar con lógicas de construcción de redes de clientes a “dos bandas”: sus propios clientes y los del encadenamiento.

En el ámbito local, se producen ajustes institucionales, en un proceso de aprendizaje en la relación de los/as actores: la generación de una instancia de conversación simétrica se sostiene por la conjunción de voluntades de los/as actores institucionales. Por lo tanto, y en consonancia con la primera parte de este capítulo, se propone:

- La definición de competencias, atribuciones y funciones, al Consejo Público Privado de definición de estrategias y acuerdos formales, para el aumento del porcentaje de decisión del gasto en la mesa.

- La coordinación y aprovechamiento de instrumentos de fomento de instituciones que no participan directamente en el proceso de la Araucanía Andina.

### Monitoreo y evaluación

Respecto a la observación de los impactos en los sistemas productivos territoriales, existe hoy la fuerte necesidad de visualizar el sistema completo de la Araucanía Andina, no sólo por motivaciones estrictamente vinculadas a la inteligencia competitiva de las empresas ligadas al turismo. El salto cualitativo dependerá de contar con información estratégica que permita tomar decisiones que impacten en la economía territorial en su conjunto. Por ello, se propone:

- Instalar una lógica y metodología de monitoreo y autoevaluación permanente en todos los niveles jerárquicos de la Araucanía Andina.
- Producir información desagregada a nivel territorial y sectorial, con metodología de indicadores de análisis territorial.
- Reforzar la búsqueda de encadenamientos entre el turismo y otras actividades económicas, como son la agricultura, el comercio local, la artesanía, el transporte, etc.

### Liderazgos

El proceso de generación de múltiples liderazgos acotados sectorialmente, produce

el riesgo de pérdida de sustentabilidad del proceso. Por ello, se propone:

- Potenciar la emergencia de nuevos liderazgos a través del mejoramiento e incorporación del tejido empresarial directamente involucrado en el negocio turístico, como en las cadenas empresariales territoriales. Ello requiere una mayor y mejor vinculación con empresas turísticas de mayor tamaño del territorio (por ejemplo, Termas de Malalcahuello, Centro de Esquí Corralco) para generar encadenamientos verticales.
- Por otra parte, se recomienda evaluar la eventual apertura a representantes de otros rubros de la economía territorial.

### Acondicionamiento del territorio

Parece necesario profundizar el proceso de acondicionamiento del territorio para generar mejores condiciones para el desarrollo empresarial. Hay aquí una propuesta estratégica fundamental:

- Insistir en el mejoramiento de la conectividad, tanto vial como virtual.
- Reforzar la estandarización de la calidad de los servicios turísticos, a través de una oferta atinente a las potencialidades de las empresas del territorio. Ello implica contar con una oferta diferenciada, capaz de atender las necesidades de las empresas según tamaño, potencialidad de crecimiento y las capacidades emprendedoras de los/as empresarios.

### Sustentabilidad social del proceso

Es preciso hacer hincapié en que la promoción del desarrollo económico constituye una vía para potenciar el desarrollo en general del territorio. El fin último, por lo tanto, consiste en aportar a la creación de nuevas fuentes de ingreso para los/as habitantes locales. De allí que se proponga:

- Identificar nuevas oportunidades de empleo y/o emprendimientos ligados al turismo.
- Establecer una oferta pública de habilitación socio-económica, que incremente los niveles de empleabilidad de la población local.
- Reforzar la conexión entre el sistema educativo formal y los requerimientos del mercado laboral.
- Reconocer a las organizaciones de la sociedad civil como contrapartes legítimas en la siguiente etapa de desarrollo del territorio,

para asegurar la pertinencia social del proceso en marcha.

- Reconocer la necesidad de vincular el trabajo de Araucanía Andina con las comunidades mapuches, para promover su integración como factor de pertinencia cultural, aspecto no menor en un territorio con un tercio de población indígena.

Estas recomendaciones pretenden enriquecer y profundizar un proceso que ha demostrado ser un referente al diseñar una nueva propuesta de desarrollo, compartida por el Estado, el sector empresarial y la sociedad civil.

Sin embargo, para traducir esta propuesta en acción concreta, es imprescindible adaptar las políticas públicas a las realidades regionales, territoriales, comunales y locales. Ello plantea la necesidad de avanzar en el proceso de descentralización. Experiencias como la de Araucanía Andina, son invaluable para orientar el debate en este contexto.

## V. BIBLIOGRAFÍA

*Breschi y Maleaba.* Sectorial Innovation Systems: technological regimes, Schumpeterian dynamics, and spatial boundaries, en Edquist (ed.) Systems of Innovation; technologies, institutions and organization. Printer, London. 1997.

*Camagni, R.* Ed. Innovation networks. Spatial perspectives, London, GremiBelhaven Press. 1991.

*Cancino, Ronald.* Sistemas Regionales de Innovación: hacia la producción de dinámicas endógenas de la ciencia, la tecnología y la innovación. El caso de la Región de La Araucanía. Tesis de Magíster en Desarrollo Humano a Escala Regional y Local, Instituto de Desarrollo Regional y Local, Universidad de la Frontera. 2005.

*Concha, Roberto; Vargas, Edwin.* Propuesta de Gestión Territorial, un nuevo enfoque para un Buen Gobierno del Gobierno Regional de La Araucanía. Análisis de Araucanía Andina. Documento de Trabajo, Magíster en Desarrollo Humano Regional y Local, Instituto de Desarrollo Regional y Local, Universidad de la Frontera. 2005.

*Dosi, Giovanni.* Technological paradigms and technologic trajectories. A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. Research Policy, 1982 11, 147-162. 1982.


*Durston, John.* Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. En Raúl Atria y Marcelo Siles (comp), Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y El Caribe: en busca de un nuevo paradigma, Santiago de Chile. Cepal-Universidad del Estado de Michigan. 2003.

*Edquist, Ch.* Systems of innovation approaches-their emergence and characteristics. En Edquist Ch. (ed.) Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations, Printer, Londres y Washington. 1997.

*Freeman, Ch.* The National System of Innovation. In historical perspective. En Cambridge Journal of Economics, 19 (1). 1995.

*Goeske, Joaquín.* Microempresa, concertación de actores y enfoque territorial. En González, Raúl. Microempresa y Asociatividad, Taller Permanente, Segundo encuentro, Valparaíso. Chile. 1999.

*Lundvall, B.* National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning. Printer, London. 1992.



*Maillat, Denis.* Desarrollo territorial, milieu y política regional. Vázquez Barquero, Antonio; Gioacchino Garofoli (Eds.) Desarrollo económico local en Europa. Madrid. Colegio de Economistas de Madrid. 1995.

*Mideplan.* Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. 2003.

*Pérez, Carlota.* Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil. En Revista de la CEPAL N° 75. 2001.

*Poma, L.* La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio. 2000.

*Porter, M.* The Competitive Advantage of Nations, MacMillan, Londres. 1990.

*Subdere, INE.* “Informe de Competitividad Regional 2001”, Santiago de Chile. 2002.

#### **Sitios web**

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

<http://www.bcentral.cl/esp/publ/estad/aeg/pdf/ctasnacreg.pdf>

<http://www.desarrollohumano.cl/idhc/wwwroot/comunafr.htm>





# REFLEXIONES FINALES: HACIA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL EN CHILE

**Francisco Alburquerque**

Investigador del Consejo Superior  
de Investigaciones Científicas, CSIC,  
Madrid

Siempre me ha asombrado la facilidad (y, a veces, la impunidad) con la que los macroeconomistas financieros suelen presentar sus versiones simplificadas de la realidad, mediante la alusión a los indicadores de crecimiento económico, evolución de las exportaciones, control de la inflación y control del déficit público. Se trata de indicadores relevantes, no cabe duda alguna. Pero son indicadores de contexto, que no aluden a los temas sustantivos del desarrollo de un país, esto es, a la capacidad de introducir innovaciones tecnológicas, de gestión y socio-institucionales en el conjunto de la base productiva y tejido empresarial existente en los diferentes ámbitos territoriales del mismo; ni a la forma cómo se distribuyen los frutos del crecimiento económico entre el conjunto de la población.

Los procesos de gestión público privada de desarrollo económico territorial y empleo de los que se ocupa este libro, son tres estudios de caso que ayudan a mostrar la complejidad de la realidad socioeconómica territorial, oculta para la macroeconomía y sus aproximaciones simplificadoras.

Se ofrece en ellos una mirada estratégica hacia cuatro ámbitos principales de análisis-acción para el desarrollo económico territorial y el empleo:

- La construcción del capital social territorial.
- La competitividad del tejido empresarial territorial.
- El fomento de la identidad territorial.
- El “acondicionamiento” del territorio.

No es posible hablar de desarrollo sin aludir al territorio. No hay procesos abstractos, sino gente, medio físico, recursos naturales, infraestructuras, escuelas, hospitales, paisaje, patrimonio cultural, organizaciones sociales, historia, etc. Se trata, pues, del territorio como el principal actor del desarrollo, lo que nunca puede reducirse a simple espacio agregado, homogéneo o indiferenciado.

## Redes público privadas e innovación en la gestión del desarrollo


Como muestran los estudios de caso chilenos de Huasco, Litoral de los Poetas y Araucanía Andina, el programa Chile Emprende viene impulsando en este país un nuevo estilo de gestión en la política de desarrollo productivo y empresarial, a través de la formación de redes de actores públicos y privados locales y la coordinación institucional de programas e instrumentos nacionales de promoción económica y empleo. Este nuevo enfoque de desarrollo económico territorial subraya la importancia de la cooperación público privada promoviendo la actuación en espacios supracomunales, tratando de mejorar la competitividad de los diferentes sistemas productivos locales.

De esta forma, junto al exitoso modelo de crecimiento económico exportador en Chile, comienza a tenerse en cuenta también la necesidad de complementar el avance en la frontera de eficiencia productiva y de competitividad de los “sistemas productivos locales” desde una lógica de desarrollo endógeno, con una capacidad muy superior de generación de valor agregado y empleo en los diferentes ámbitos territoriales y, por consiguiente, con una mirada no sólo limitada a la producción y el incremento de las exportaciones sino también, al mejoramiento de las condiciones de vida de la población local y la reducción de las brechas existentes de equidad social.

De forma coordinada con el programa Chile Emprende, la Organización Internacional del Trabajo, a través de su oficina en Santiago de Chile, y el Programa de Cooperación Internacional Región Activa, impulsado por GTZ, han contribuido en estos tres casos a la formulación más descentralizada de las políticas públicas, no sobre la base de debates teóricos, sino a la luz de casos reales, con el fin de que los aprendizajes obtenidos puedan ser diseminados posteriormente en ejercicios de concertación y gobernanza en otros territorios del país.

Se insiste así en que si bien estos procesos de desarrollo económico local se basan en estrategias de dinamización del tejido empresarial local en torno a determinadas apuestas productivas, no es menos cierto que se trata también de procesos de concertación política que requieren el fortalecimiento de los liderazgos locales por parte de los municipios y empresarios, ya que son actores clave en estas estrategias de desarrollo local.

El enfoque de desarrollo económico local de estas iniciativas chilenas emergentes, comparte como característica principal el hecho de considerar la introducción de innovaciones como



un proceso endógeno de carácter no sólo tecnoeconómico, sino de cambio social, cultural e institucional que requiere, sobre todo, la participación activa de la población en cada ámbito territorial y la consiguiente formación de “capital social” en dichos espacios.

Las alianzas público privadas permiten dotar a las estrategias de desarrollo territorial de mayor estabilidad institucional y de largo plazo, al poder situar estos procesos como parte de una tarea colectiva (o de territorio), más allá de las legítimas disputas partidarias y ciclos electorales, siempre de menor aliento que la dimensión temporal requerida por los procesos de desarrollo económico territorial. En este sentido la realización de Diálogos Ciudadanos citada en el estudio de caso de la Araucanía Andina resulta de lo más interesante. Igualmente, como señalan los estudios de caso, las mesas temáticas encargadas de desplegar el trabajo concreto de las respectivas estrategias territoriales de desarrollo constituyen un espacio de diálogo propicio para dirimir y solucionar conflictos territoriales.

Pero, también debe consignarse la referencia que los estudios de caso hacen al inferior involucramiento relativo observado por parte de los/as responsables municipales en cuanto a su incorporación a estos procesos, los cuales deben asumir una actitud más proactiva en el futuro.


### **Inteligencia competitiva y manejo de información territorial**

Por otra parte, el análisis de los sistemas productivos locales llama la atención sobre la insuficiencia de la información y de las estadísticas disponibles de ámbito territorial, señalando la necesidad de identificar los eslabonamientos existentes en las diferentes cadenas productivas, incluyendo en ellas, igualmente, las actividades relacionadas con la puesta en valor del medio ambiente y el patrimonio cultural local como un activo fundamental de desarrollo económico. La elaboración de sistemas territoriales de información estratégica empresarial es una cuestión que las instancias público privadas de gestión del desarrollo económico territorial y empleo deben asumir cuanto antes, ya que se trata de uno de los desafíos centrales para generar “inteligencia competitiva” en la gestión territorial del desarrollo, como se señala en el estudio de caso de Araucanía Andina.

Asimismo, la apuesta por una mayor valorización del patrimonio natural y cultural es, como en el caso de las iniciativas *Leader*<sup>1</sup> de desarrollo económico en el medio rural de la Unión Europea, una estrategia que tiene, conjuntamente con el fomento del turismo, un amplio conjunto de oportunidades de negocios y emprendimientos potenciales locales, dado el elevado número

---

<sup>1</sup> “Leader” corresponde a las siglas “Lazos Entre Actores de Desarrollo Rural”.



de eslabonamientos productivos y de empleo que dicha actividad y sus diferentes productos (turismo rural, ecoturismo, turismo de tercera edad, turismo de ocio, turismo deportivo, etc.) poseen, susceptibles de ser utilizados en los diferentes territorios, como lo muestran los estudios de caso chilenos de este libro.


Los elementos centrales del programa Chile Emprende consisten, pues, en la identificación de oportunidades de negocio locales basadas en el potencial de las micro y pequeñas empresas, mediante una gestión que descansa en el establecimiento de Consejos Público Privados territoriales con el apoyo de una secretaría técnica facilitada por los programas nacionales de promoción económica y de empleo.

El concepto implícito en esto, como se señala en uno de los estudios de caso, es que la captura de las oportunidades obliga a generar capacidades en los territorios y en sus actores, ya que trasciende claramente la mera articulación de instrumentos de fomento productivo. Por ello, las estrategias tratan de actuar simultáneamente en los cuatro ámbitos citados de la construcción de “capital social”, el fomento de la identidad territorial, la promoción de la competitividad del tejido empresarial, y el “acondicionamiento” del territorio, esto es, la creación de un entorno innovador para la competitividad sistémica territorial.

### **El diseño territorial de las políticas de promoción económica y empleo**

La importancia de la microempresa y la pequeña empresa en estos territorios resulta abrumadora en cuanto a su número (99,7 por ciento del total de empresas formales en Araucanía Andina; 99,2 por ciento en el Litoral de los Poetas; 89,4 por ciento en Huasco), teniendo también una presencia muy importante en el volumen de ventas (79,2 por ciento en Araucanía Andina; 64 por ciento en el Litoral de los Poetas), en el empleo (en el territorio del Litoral de los Poetas la micro y pequeña empresa provee casi tres de cada cuatro empleos), y en el ingreso (se estima que la mitad de la población de Chile viven de los ingresos generados por la micro y pequeña empresa). Todo ello muestra el escaso acierto de los planteamientos que se centran exclusivamente en el análisis de los mercados externos, dejando de lado la importancia del mercado interno y la mayoría del tejido empresarial del país.

Por lo demás, en una fase de transición tecnoeconómica y de cambio estructural como la que venimos transitando, la atención sobre la forma cómo las diferentes unidades empresariales



de un país vean facilitados sus ejercicios de adaptación a las nuevas exigencias de eficiencia productiva y competitividad es una cuestión crucial para el desarrollo económico y social de Chile, de lo cual depende también la ampliación del mercado interno, así como el aumento del empleo y el ingreso de la gente.

No otra es la política –de diseño territorial- que se viene siguiendo en la Unión Europea desde hace más de dos décadas, en los ámbitos del empleo, la capacitación de recursos humanos según los diferentes perfiles productivos locales, el fomento de las microempresas y pequeñas y medianas empresas, la construcción de los sistemas territoriales de investigación y desarrollo para la innovación local (I+D+i), y la búsqueda de un desarrollo más sustentable ambientalmente.


En el origen de los procesos de desarrollo económico territorial iniciados en los tres estudios de caso chilenos, hay que señalar la reacción ante situaciones de crisis económica y de empleo en dichos territorios y la constatación del agotamiento o pérdida de sentido de las políticas y operaciones sectoriales de desarrollo, ante lo cual se vio la necesidad de diseñar nuevos conceptos y herramientas, tanto de gestión como de análisis.

Como muestran los estudios de caso, la concertación de actores y la generación de capital social constituyen la base principal sobre la que se levantan estos procesos, siendo otro elemento crucial la institucionalidad capaz de impulsar las redes de actores territoriales y la adopción de las correspondientes estrategias de desarrollo local. Los estudios de caso demuestran, además, cómo la introducción de motivaciones territoriales y sociales como fundamento y horizonte de las actuaciones, facilita la emergencia de dinámicas colectivas y la asociatividad interinstitucional.

### **Geometría variable en la delimitación de los territorios de actuación**

Toda estrategia de desarrollo territorial requiere contar con un consenso amplio sobre la delimitación del territorio de actuación, lo cual descansa en cierta red de relaciones económicas, sociales, laborales y culturales. En todo caso, son siempre los propios actores los que deciden sobre la extensión territorial correspondiente, en función de la visión y la apuesta estratégica de diversificación productiva y de competitividad territorial.

El enfoque basado en esta “geometría variable” de identificación de unidades territoriales de intervención consensuada por los diferentes actores locales, obliga a un ejercicio de flexibilidad



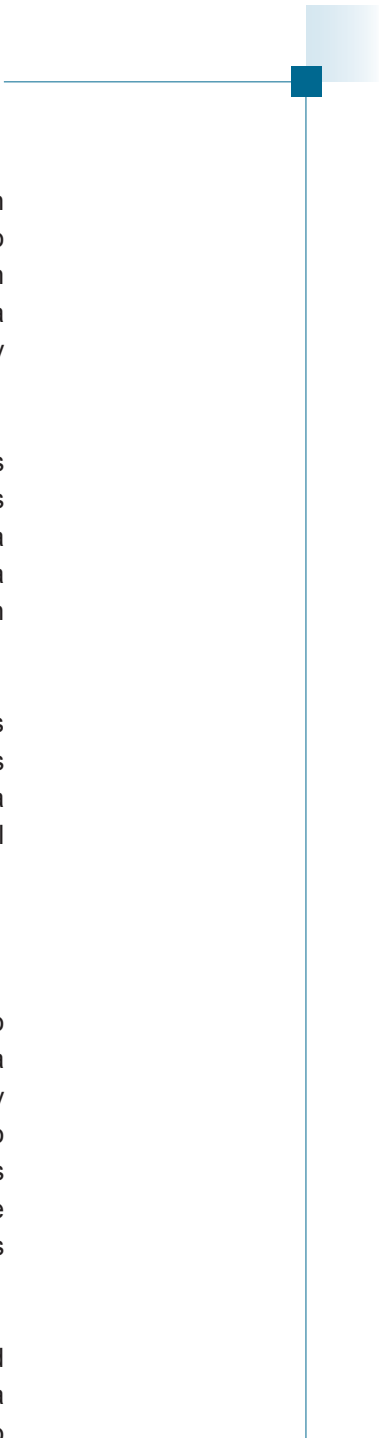
importante por parte de las administraciones públicas, esencialmente organizadas desde una lógica sectorial. La disfuncionalidad de este tipo de organización para atender los objetivos últimos del desarrollo económico territorial plantea, por tanto, la necesaria “reinvención” del Estado mediante un proceso de aproximaciones sucesivas, en el cual debe contemplarse cuanto antes la adecuación del marco legal que obstaculiza el funcionamiento de las nuevas instituciones público privadas para el fomento del desarrollo empresarial, así como el fortalecimiento de las entidades encargadas de la gestión público privada para el desarrollo económico territorial y el empleo en los respectivos territorios.

En este sentido, como se señala en los tres estudios de caso, el grado de avance alcanzado hasta la fecha muestra la necesidad de fortalecer las instancias de gestión territorial, acorde con la amplitud, ritmo y complejidad de los procesos en curso. La gerencia de estos procesos necesita, en efecto, más apoyo administrativo y medios a su disposición para gestionar sus acuerdos y una estructura institucional que le otorgue suficiente respaldo para concertar las alianzas y articulaciones inherentes a su importante función.

Esta flexibilización institucional contribuye, como señala el estudio de caso de Araucanía Andina, a generar una “atmósfera” proclive a la producción de innovaciones. Por eso es que la capacidad de aprendizaje territorial está en relación con el marco normativo, esto es, la necesidad de ajustes y flexibilizaciones institucionales es una respuesta necesaria a la evidencia de constricciones que dificultan el proceso de mejoramiento de la competitividad a escala meso regional, ya sea territorial o sectorial.

De igual modo, otros aspectos cruciales se refieren a la importancia del “marketing territorial” y la disponibilidad de un plan de comunicaciones como parte de las estrategias territoriales de desarrollo; así como la incorporación de la dimensión de género (en la mesa temática de Industria y Servicios de la iniciativa del Litoral de los Poetas participa la asociación gremial Chile Mujer, con 120 socias activas), y la necesidad de mejorar la calificación técnica de los recursos humanos locales, lo cual conlleva la orientación de la oferta territorial de formación según las necesidades locales y la apuesta estratégica de desarrollo territorial.

La capacitación debe orientarse, igualmente, a mejorar la cualificación en gestión empresarial y tecnológica en el sector privado empresarial local, estimulando conjuntamente la asociatividad del mismo, a fin de fortalecer su participación en estos procesos.



Por último, los estudios de caso muestran la necesidad de construir una capacidad de interlocución territorial frente a la existencia de megaproyectos empresariales (Huasco), grandes empresas, o planes de infraestructuras nacionales (como la prevista expansión del puerto de San Antonio en el Litoral de los Poetas). Hay que indagar siempre la incidencia de dichos planes o proyectos, a fin de establecer alianzas estratégicas o redes de subcontratación de actividades productivas y empleos locales.


El desarrollo económico local no se basa exclusivamente en un aprovechamiento de recursos endógenos de cada territorio, ya que también debe buscar cómo “endogeneizar” oportunidades de dinamismo exógeno, como es el caso del aprovechamiento del corredor bioceánico en la experiencia de Araucanía Andina. Este enfoque obliga, pues, a disponer de una visión estratégica del contexto en el que se localizan las actividades productivas promovidas, que no pueden limitarse únicamente al horizonte localista de los actores participantes.

Igualmente, la gestión territorial del desarrollo debe poner un énfasis principal en el análisis de los impactos medioambientales de los diferentes proyectos, exigiendo siempre los estudios de viabilidad ambiental oportunos, máxime cuando se trata de intervenciones que poseen una importante alteración del medio natural, como en el caso de los megaproyectos citados en el territorio de Huasco.

### **Desarrollo económico local: una tarea de Estado**

Como vemos, el desarrollo económico local es también una tarea de Estado, esto es, un proceso que requiere actuaciones importantes no sólo “desde abajo” sino “desde arriba”, es decir, desde la lógica del nivel central, a fin de facilitar la construcción de entornos favorables de competitividad y empleo en cada territorio chileno. Según se reproduce en el estudio de caso de Huasco aludiendo a la experiencia europea, se requiere un gobierno central fuerte que contenga normas generales claras, sencillas y poco burocratizadas, que proporcione no sólo recursos financieros, sino que sea capaz de estimular cada vez más ocasiones de encuentro e intercambio de experiencias entre los territorios y sus estrategias de desarrollo, con el fin de socializar los aprendizajes.

Como puede apreciarse, es este un libro lleno de enseñanzas, parido en el esfuerzo de multitud de hombres y mujeres que hace ya rato dejaron de lado las versiones simplificadoras de la realidad, mezclándose como parte de esos territorios vivos y diversos que explican también lo



que es Chile, con sus esperanzas y sus proyectos de vida, asidos probablemente o quizás sin saberlo, a esa hermosa poesía popular que ha divulgado Joan Manuel Serrat y que fue escrita por un andaluz internacional, muerto en el exilio republicano inmediatamente después de nuestra guerra civil de 1936-39.

*“Caminante, son tus huellas  
el camino, y nada más;  
caminante, no hay camino,  
se hace camino al andar.  
Al andar se hace camino,  
y al volver la vista atrás  
se ve la senda que nunca  
se ha de volver a pisar.  
Caminante no hay camino,  
sino estelas en la mar”.*

Antonio Machado





## GLOSARIO

<b>AMRA</b>	:	Asociación de Municipios de la Región de La Araucanía
<b>APIASA</b>	:	Asociación de la Pequeña Industria y Artesanado de San Antonio
<b>CAR</b>	:	Comité de Asignación de Recursos de fomento productivo y capacitación. Actualmente transformado en la coordinación regional de las instituciones participantes en Chile Emprende.
<b>CASEN</b>	:	Encuesta de Caracterización Socioeconómica de Hogares, que realiza el Ministerio de Planificación.
<b>CONAMA</b>	:	Comisión Nacional del Medio Ambiente
<b>CONUPIA</b>	:	Confederación Nacional Unida de la Pequeña Industria y el Artesanado
<b>COOPESAN</b>	:	Cooperativa de Pescadores de San Antonio
<b>CORDEPSA</b>	:	Corporación de Desarrollo Puerto de San Antonio
<b>COREMA</b>	:	Comisión Regional del Medio Ambiente
<b>CORFO</b>	:	Corporación de Fomento
<b>DEL</b>	:	Desarrollo Económico Local
<b>EPSA</b>	:	Empresa Portuaria de San Antonio
<b>FNDR</b>	:	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
<b>FOSIS</b>	:	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
<b>GDL</b>	:	Gestión Local del Desarrollo
<b>GALA</b>	:	Grupo de Amigos de Lo Abarca
<b>IDER</b>	:	Instituto de Desarrollo Regional y Local
<b>INDAP</b>	:	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario



<b>INE</b>	:	Instituto Nacional de Estadísticas
<b>ITUR</b>	:	Instituto Eurochileno de Turismo
<b>OMIL</b>	:	Oficinas Municipales de Intermediación Laboral
<b>PNUD</b>	:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PTI</b>	:	Programa Territorial Integrado de Corfo
<b>SECPLAC</b>	:	Secretaría Comunal de Planificación
<b>SENCE</b>	:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
<b>SERCOTEC</b>	:	Servicio de Cooperación Técnica
<b>SERNAPESCA</b>	:	Servicio Nacional de Pesca
<b>SINIM</b>	:	Sistema Nacional de Indicadores Municipales
<b>SUBDERE</b>	:	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
<b>Chile Califica</b>	:	Programa interministerial que persigue la implementación de un sistema permanente educación y capacitación.
<b>Chilecompra</b>	:	Sistema de compras públicas que opera a través de Internet.
<b>Prodesal</b>	:	Programa de Desarrollo Local en comunidades rurales que opera INDAP a través de las municipalidades, cuyo objetivo es mejorar las capacidades técnico productivas de pequeños productores.





# GESTIÓN PÚBLICO PRIVADA DEL DESARROLLO TERRITORIAL Y EMPLEO

## TRES PROCESOS TRES MIRADAS

HUASCO  
LITORAL DE LOS POETAS  
ARAUCANÍA ANDINA

