

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)  
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

---

**CONCERTACIÓN DE ACTORES TERRITORIALES PARA EL IMPULSO DEL  
DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA DEL LOA, REGIÓN DE  
ANTOFAGASTA, CHILE**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y  
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1988  
20 de abril de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económicas para América Latina y el Caribe

**CONCERTACIÓN DE ACTORES TERRITORIALES PARA EL IMPULSO DEL  
DESARROLLO PRODUCTIVO DE LA PROVINCIA DEL LOA, REGIÓN DE  
ANTOFAGASTA, CHILE**

*\*/ El presente documento fue preparado por el Señor Jorge Salinas en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. El autor desea agradecer el apoyo de la SUBDERE y a Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto CEPAL/GTZ, por sus valiosos comentarios para la realización del presente documento. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.*

00-04-358

**ÍNDICE**

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE DESARROLLO .....	3
1. El contexto de la iniciativa.....	3
2. Evolución de la iniciativa.....	4
3. Desafíos que surgen de la evolución de la iniciativa.....	8
II. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO.....	13
1. El territorio.....	13
2. Empresas y mercado de trabajo.....	18
3. Actores Relevantes .....	21
III. ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA.....	23
1. Características de la alianza .....	23
2. Momentos destacados de la experiencia .....	27
IV. DESCENTRALIZACIÓN E INSTRUMENTOS.....	29
1. Algunas reflexiones sobre el proceso y la iniciativa .....	31
V. CONCLUSIONES .....	35
BIBLIOGRAFÍA .....	41
ANEXO .....	43
Notas.....	47

## **RESUMEN EJECUTIVO**

La experiencia de desarrollo local en la Provincia del Loa es un claro ejemplo de como, desde la acción gubernamental local (de la administración regional en este caso), ha sido posible levantar un programa de colaboración institucional en favor del desarrollo del territorio. Este encuentro, nacido desde el gobierno regional con la empresa minera CODELCO (división Chuquicamata) en 1995, ha permitido avanzar en la búsqueda de salidas frente a las tensiones que gobernaron la relación entre la empresa minera y las comunidades indígenas.

Este encuentro ha dado lugar a significativos cambios, donde destaca una mayor claridad de parte del sector público sobre su papel en el fomento productivo, la construcción de agendas públicas territoriales con participación de sus actores institucionales, un gradual involucramiento del sector privado (universidades, otras mineras, ONG, etc.) en tareas concordadas para la creación de una institucionalidad territorial.

El encuentro del gobierno regional con la minera se ha traducido en un convenio que ha dado lugar al establecimiento de un instrumento, denominado “Programa Agrícola”, que permite canalizar los aportes de la minera, del sector público de la región y de los propios productores involucrados en el Programa. Este se inscribe en los objetivos y líneas de acción de la estrategia regional del sector agropecuario, destacando su esfuerzo por llevar adelante una acción concertada alrededor del manejo del agua.

Finalizado el primer convenio (1995-1998) hoy se ejecuta otro, cuyo termino es febrero del 2000. La concertación de estos actores estratégicos en la región viene permitiendo dejar atrás la visión del agua como recurso en sí mismo, para ir a su tratamiento (conservación y manejo) desde su dimensión social y productiva. Ello permite a las comunidades indígenas de la provincia gestionar sus propias salidas productivas sabiendo que el acercamiento con la minera viene creando un clima favorable de diálogo frente al de confrontación que fue notorio entre ambas.

El programa siendo aún joven, ha emprendido importantes acciones productivas en los ejes de las dos comunas involucradas por el programa (Calama y San Pedro de Atacama), mostrándose ya algunos resultados que trascienden el plano productivo y se acercan al de la construcción de actores y estrategias para un desarrollo territorial.

## I. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE DESARROLLO

### 1. El contexto de la iniciativa

La provincia de Atacama se ubica en la región de Antofagasta, en la costa norte de Chile, (zona de desierto) donde antiguamente se asentó la cultura Atacameña aprovechando las fuentes de agua provenientes de los deshielos de la cordillera. Desde períodos pre—hispanicos se establecieron en la región pequeños poblados, donde se llevó a cabo una agricultura basada en el cultivo de las laderas de los estrechos valles y las planicies altoandinas que presenta la provincia. Hoy en estos mismos espacios se asientan comunidades indígenas (herederas de esta cultura) compartiendo con la gran minería, instalada desde comienzos de siglo, la competencia por el agua.

Este recurso además de ser escaso es de baja calidad, por la influencia de los suelos de origen volcánico. A esta “contaminación natural” se suma la producida por los relevés de la minería. Sin embargo, es la canalización del agua que hacen las mineras para sus operaciones, la que provoca el conflicto con las comunidades, situación que históricamente ha generado un distanciamiento entre ambas culturas.

A esta situación se agrega el hecho que al ser la minería la actividad más importante de la región (aporta con el 62.5% del PIB regional),<sup>1</sup> la actividad agropecuaria ha sido siempre relegada de las prioridades de las políticas públicas nacionales y regionales. La provincia del Loa se sitúa en la parte andina, acogiendo a casi toda la población agropecuaria de la región además de la minera ya que acá se ubican las minas como Chuquicamata. Las otras dos provincias se ubican con cara al mar, viviendo de la pesca, el comercio del puerto y sus servicios.

La agricultura se hace en las pequeñas comunidades indígenas que al ubicarse alrededor de las fuentes de agua dan forma a un conglomerado de pueblos dispersos en el desierto. Los agricultores apenas alcanzan a representar a un 5%<sup>2</sup> de la población de la región, no habiendo provocado gran atención de las políticas públicas ya que la gran minería ha sido la actividad económica sobresaliente. Los productores agrícolas han acudido a las mineras para llenar su trabajo estacional o debiendo migrar incluso fuera de la región.

A lo anterior se suma el hecho que al haber establecido la minería (grande) sus propios canales de comunicación con los centros de decisión del nivel central, el sector público no ha llegado a constituirse, como en otras regiones,<sup>3</sup> en un factor estratégico para el impulso del desarrollo económico.

Todos estos factores han contribuido de distinta manera a gestar la iniciativa de desarrollo económico local (IDEL) o la explican. Se trata de una alianza entre el Gobierno Regional (en adelante GORE) y la empresa minera CODELCO (en adelante la minera) por superar la tensión alrededor del agua, encarando un trabajo conjunto para mejorar las condiciones de vida de los productores rurales de la provincia que comparten con la minera el mismo territorio.

La minera (conocida por su explotación del cobre) no es solo una de las empresas económicamente más poderosas del país, sino que además de aportar con casi un tercio de las divisas nacionales sustenta la dinámica económica de gran parte de la vida de la región. CODELCO es una Corporación de empresas descentralizadas del Estado, donde cada mina funciona separadamente bajo la forma de una división de la Corporación. Su régimen de administración y gerencia responde al modelo de gestión empresarial y de alta tecnología productiva instalada. La “minera” a la que hace referencia la iniciativa de desarrollo es la división Chuquicamata.

En resumen, la iniciativa puede tipificarse como un emprendimiento local, surgido desde el ámbito del gobierno regional, en favor del desarrollo de la población rural de la provincia del Loa que por su nivel de productividad y condiciones de vida, puede calificarse como núcleos de pobreza dura. En 1994, la región se situaba 1.5% por encima de la media nacional de la indigencia y 5.6% de la pobreza. El área urbana de la región lo hacía en 1.3% y 5.7% respectivamente, mientras que la rural en 5.3% y 3.2%.<sup>4</sup>

## **2. Evolución de la iniciativa**

La iniciativa que se impulsa desde el Gobierno Regional materializa un proceso de encuentros con los representantes de la División minera en la provincia. La sensibilización a ésta sobre los alcances del conflicto territorial y de su aporte a la mejora del manejo del agua y la producción local, dan forma a los convenios firmados desde 1995 (dos a la fecha). Gobierno Regional y CODELCO (división Chuquicamata) plasman sus intenciones de trabajar conjuntamente en la mejora del uso del agua de acuerdo con las condiciones productivas y sociales de la población de las comunidades que son involucradas en el proceso de canalización del recurso. Detrás de esto hay un reconocimiento a la necesidad de mitigar los efectos contaminantes de la minería y de contribuir a que las comunidades recuperen una mejora en sus condiciones de vida.

El primer convenio con la minera (95-98) hace parte de otras iniciativas desplegadas por el Gobierno Regional (GORE), para atraer la colaboración de otras instituciones públicas y privadas hacia la región. Un ejemplo es el convenio firmado con la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena) que ha permitido instalar desde el Municipio de Calama (capital del Loa), un programa para el desarrollo de las comunidades indígenas. La vinculación de éste con la iniciativa de desarrollo que acá se presenta viene potenciando el tratamiento del tema indígena.

Para alcanzar los objetivos de la iniciativa de desarrollo, el GORE y la minera establecieron un instrumento, llamado el Programa Agrícola, (en adelante el programa) que sirviera para canalizar los aportes de ambos, bajo un plan de trabajo construido para apoyar la actividad agropecuaria de la provincia.

Este programa es diseñado en forma conjunta entre el GORE y la minera, estando su dirección bajo la responsabilidad de la primera y su supervisión a cargo de la otra. El plan orienta y sustenta el uso de los aportes de la minera (en dinero, uso de infraestructura y materiales) y conduce la intervención coordinada de los servicios públicos que se involucran (el aporte público) y otros organismos que son convocados (municipios y ONG).

El primer convenio no establece un monto determinado del aporte de la minera, comprometiéndose los recursos en función del ritmo de las actividades que se ejecutarán dentro del plan.

El programa actúa desde su nacimiento en el ámbito de los municipios (comuna) de Calama y San Pedro de Atacama, (que es la que sistematiza acá) siendo aún poco el trabajo en el municipio de Oyague, la otra comuna de la provincia.

El programa abarca a 1.100 familias de productores agrícolas, siendo todos pequeños productores rurales con explotaciones individuales en terrenos de laderas (menores de media hectárea) y planicies (en el altiplano), donde pueden ser algo mayores. La producción se concentra alrededor de cultivos como la cebada o el maíz u otros adaptados al medio como las hortalizas, frutales e incluso flores. El primer convenio pone especial atención al impulso de un proceso de transformación agrícola haciendo descansar ello en la mejora de la cultivos existentes y la introducción de nuevas tecnologías tanto para el manejo del agua como para elevar la productividad.

La producción agrícola conserva rasgos de su origen pre—hispanico sobre todo en el manejo de las terrazas. Los rendimientos de producción se ven comprometidos por la escasez del agua, la falta de servicios de apoyo y las condiciones del desierto que influyen sobre las tierras y el tipo de cultivos.

El ámbito sobre el que tiene que actuar el programa, desde el primer convenio, muestra un conjunto de sistemas productivos similares por afrontar patrones iguales en el uso del agua, manejo de los suelos, practicas culturales, tecnologías, etc., a la vez que diferentes por el tipo de cultivos, por las demandas de agua, de asistencia técnica, de gestión etc.

Muestra también formas distintas en la explotación de la tierra, una de tipo individual donde el recurso se usa para cultivos generadores de ingresos y otra de tipo comunitario donde la tierra (de posesión de la comunidad) se explota principalmente para el pastoreo de animales. Ambos tipos de explotación se hacen en el ámbito de la comunidad que actúa como organizadora de la vida social y articuladora de las formas de trabajo cooperativo para el bienestar comunitario.

El programa desde el primer convenio reconoce dos ejes de su intervención en la provincia donde se instalan estas 1100 familias de productores (cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1**  
**NÚMERO DE FAMILIAS AGRICULTORAS IDENTIFICADAS EN LA COMUNA DEL MUNICIPIO DE CALAMA**

<b>Comuna</b>	<b>Número de familias</b>
Alrededores de Calama	360 familias agricultoras
Chiu Chiu	50
Lasana	40
Toconce	15
Caspana	40
Turi Ayquina	15
Total	520 familias

Fuente. Gobierno Regional, SEREMI de Agricultura. 1999.

Los ejes físico productivos que pueden identificarse son:

- Chiu Chiu, Lasana,
- Caspana, Toconce,
- Turi, Ayquina
- El Oasis de Calama
- En el municipio de San Pedro de Atacama.

**Cuadro 2**  
**NUMERO DE FAMILIAS AGRICULTORAS EN LA COMUNA DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO DE ATACAMA**

<b>Comunas</b>	<b>Número de familias</b>
Ayllus de San Pedro	350 familias agricultoras
Socaire	80
Peine	50
Talabre	14
Camar	10
Toconao	70
total	574 familias <sup>5</sup>

Fuente. Gobierno Regional, SEREMIA de Agricultura. 1999

Los ejes físico productivos identificados son:

- Los alrededores de San Pedro (los ayllus) y
- en el eje Socaire, Peine, Talabre, Camar y Toconao.

La transformación agrícola se desarrolló a partir del establecimiento de unidades técnicas de investigación y extensión en terrenos de propiedad de la minera. Las líneas de investigación se asentaron en los cultivos existentes en cada comunidad y la forma de manejo del agua (almacenamiento, riego y traslado en canales). El manejo de cultivos en invernaderos así como la introducción de otros como hortalizas, flores, frutales y leguminosas fueron ensayados para un mayor aprovechamiento del agua, romper con la estacionalidad de la producción y elevar los ingresos.



El resultado de las actividades desarrolladas durante este convenio ha sido el rápido interés de los productores por incorporarse al programa. En otros planos se logró, incluso con las rápidas respuestas que proporciona la introducción de tecnologías a escenarios poco empleadores de ésta, una mejora en el uso del agua, el incremento de la producción y productividad y un interés por incorporar nuevas variedades. Esta mejora de la producción permitió un rápido incremento del ingreso y el entusiasmo de los agricultores por ampliar su actividad.

El segundo convenio se orientó a consolidar y ampliar la experiencia productiva mejorando su enfoque e introduciendo nuevos componentes para el desarrollo de los sistemas productivos. Destacan junto al interés por llevar la producción a otras escalas (de volúmenes y variedad), su tratamiento incorporando la dimensión del mercado competitivo.

Para esto se amplió la presencia de los actores de la primera fase y se buscó sumar otras, como Universidades, ONG, etc. Esta vez el aporte financiero de la minera fue explícito (250.000 dólares) orientado a reforzar la introducción de nuevos cultivos y tecnologías para manejo del agua. También se destaca el trabajo en la línea de incorporación de la pecuaria a las actividades del programa agrícola y la preocupación por rentabilizar las producciones más destacadas.

Nuevos procesos como el manejo estabulado del ganado caprino, la transformación de la producción de leche de cabra, (quesos) y su comercialización (así como la frutales) regional y extraregional surgen como parte de la complejización de la actividad económica de estos sistemas productivos locales.

La producción empieza a ser llevada hacia su gestión, encarándola por el lado de los instrumentos que la pongan en contacto con el mercado. Para esto se convocan otras capacidades institucionales como las Universidades (de la Región y de otra vecina, Tarapacá) que empiezan a incorporar respuestas para crear la sostenibilidad económica de las propuestas productivas. Esto se ve en casos como el de la producción de quesos (que se inicia este año) la cual ya explora los canales de venta y estrategias de abastecimiento dentro y fuera de la región.

Otro aspecto destacable es la dinamización de otros componentes importantes para los sistemas productivos. Uno es la capacitación que, desde las unidades de investigación—extensión, empieza a crear una oferta en el lado de la información y conocimientos. Un caso visible se da en San Pedro de Atacama, donde la universidad que conduce el proceso de investigación—extensión productiva, está logrando con la colaboración del Liceo de la comuna que ha permitido la instalación de la unidad técnica dentro de su terreno, que los alumnos se acerquen a conocimientos y prácticas innovativas y que se produzca un mayor compromiso con la actividad de la zona.

En la misma dirección se ubican los acuerdos de trabajo que establecen los servicios públicos regionales y ONG (contratación de servicios para apoyar acciones del plan de trabajo del servicio) que permite ir ampliando la información técnica, estimulando la organización y calificación de los equipos profesionales privados y creando un entorno de servicios cercanos a la demanda de los sistemas productivos y las instituciones que la promueven.

El acercamiento de nuevos componentes permite mostrar la emergencia de nuevos procesos y desafíos en el territorio. Un ejemplo puede ser el trabajo de la Universidad que con su actuación viene sentando un potencial para acelerar y hacer crecer algunas líneas del Programa Agrícola. Los conocimientos que se vienen produciendo y el hecho de los vínculos entre las Universidades de las regiones vecinas, abre puertas para la sistematización de las experiencias productivas del programa y para potenciarlas acercándoles otro tipo de información comparada. Todo ello abre un espacio para intentar la construcción de modelos de gestión para sistemas productivos del desierto norte Chileno (cubre las regiones vecinas del norte y sur de Antofagasta).

Los resultados puntuales de los distintos proyectos que se han puesto en marcha con el Programa Agrícola, deberían ser recogidos a través de videos (para mostrar los procesos) ya que éstos podrían facilitar la “producción de una oferta” dinamizadora de otro componente importante para los sistemas productivos, como la difusión. Promover en la provincia la importancia de difundir la demanda y la oferta local, es una correcta decisión para trabajar en favor de la construcción de entornos favorables a la sostenibilidad tanto del programa como de los sistemas productivos.

La recuperación de fajas transportadoras desechadas por la minera (que son incorporadas a los canales de riego en la arena mejorándose el traslado y conservación del agua) es un ejemplo de estos resultados así como los almacenes para el agua.

### **3. Desafíos que surgen de la evolución de la iniciativa**

Para intentar examinar la potencia de los procesos impulsados por el programa en la construcción de una propuesta de desarrollo local, hay que partir por reconocer el poco tiempo transcurrido en este proceso. Si bien empieza en 1995 (5 años), los productos pueden diferenciarse como aquellos generados alrededor de la producción y los sistemas productivos, y los que tienen que ver con la construcción de condiciones para crear un entorno favorable al desarrollo del territorio.

Hay que tener en cuenta no solo que las investigaciones tienen ciclos de duración largos sino que la transferencia de esta tecnología requiere también de procesos sociales de lenta maduración para lograr el interés, compromiso y actuación tanto de los productores como de las instituciones que hoy resultan involucradas.

Los desafíos surgidos de la interacción programa, instituciones, población, pueden presentarse bajo dos grandes grupos:

- Del programa como instrumento
- De los efectos del programa para construir un entorno territorial

En el primer grupo se puede presentar el Programa Agrícola que requiere potenciar sus trabajos y vínculos alrededor de los proyectos que impulsa, explotar aún más los convenios firmados y mirar su aporte en la construcción de una institucionalidad territorial en apoyo al esfuerzo productivo. Parte del desafío pasa por mejorar o introducir su gerencia. Detrás de esto están las tareas de construir nuevos instrumentos de gestión que potencien la coordinación institucional, atraigan

nuevos actores, promuevan el debate y repliquen los procesos que se construyen desde el programa, animar la respuesta de los actores del territorio y construir escenarios para facilitar la articulación del programa con el gobierno municipal y con otras entidades de cooperación, entre otras.

El programa requiere madurar su propia visión y estrategia para el desarrollo territorial, destacando sus aportes al establecimiento de la política de fomento productivo regional, a la promoción de la innovación, a la revalorización de la actividad agropecuaria en la provincia y el ámbito público, etc. De especial atención debe ser el esfuerzo por dejar atrás la visión del proyecto como acción - producto del programa para destacar los procesos.

Esto requiere imaginar estrategias para sumar a los esfuerzos de la alianza GORE minera, otros aportes profesionales, técnicos, financieros y materiales que complementen las acciones del convenio.

En el segundo grupo se encuentra las siguientes acciones:

- El esfuerzo por canalizar las señales subjetivas de la población y articularlas con la gestión municipal. Hoy se aprecia una importante reacción de la población de las comunidades hacia el programa, que se nota en la actitud de los dirigentes (varones y mujeres) que además de “valorar” el programa (elemento importante para legitimar cualquier autoridad y sus acciones) “descubren” otras tareas cercanas que deben emprenderse alrededor de algunos de los logros que van obteniendo. Algunos ejemplos son percibir la importancia del municipio para reforzar la mejora de las condiciones de vida de las comunidades. Es el caso de la comunidad de Chiu Chiu donde las dirigentes perciben que al logro de la luz eléctrica (gestión ante la minera) hace falta ligarla a tareas productivas que puedan desarrollarse en el pequeño centro urbano o en los hogares.
- Igualmente es importante ampliar y mejorar la capacidad de interlocución de las comunidades. Así, las acciones del programa van generando junto a nuevas demandas productivas y otras ligadas a la representación de la población frente a los diferentes actores. La dinámica que se genera desde las actividades para la producción, la mejora de las condiciones de vida, manejo del agua, aseo público, etc., han provocado que se creen múltiples organizaciones al interior de la comunidad (representaciones funcionales) con la pérdida de su capacidad de representación territorial. Esto se ve en la comunidad de Lasana donde la existencia de diversas organizaciones hace que existan demasiadas personas gestionando temas diversos que podrían ser encarados con menos interlocutores, favoreciendo la toma de decisiones internas y ampliando la cohesión de la organización comunitaria.
- Otra acción importante dentro de este segundo grupo es incorporar la gestión empresarial a las acciones productivas. De hecho, la mejora de la producción y el acercamiento a las dimensiones del mercado viene provocando nuevas relaciones no solo en favor del crecimiento de la oferta de los sistemas productivos locales sino también de sus demandas. Esto se ve en el caso de los productores de zanahoria de Lasana que ven necesario incorporar

la visión y gestión empresarial a las acciones para la comercialización de su producción. El crecimiento de su oferta ha hecho que sean hoy los transportistas mayoristas los que lleguen a comprar a parcela, negociando los precios productor por productor. El resultado es la reducción de sus precios de venta y de sus ingresos. La urgencia por contar con un instrumento para la negociación en conjunto y el conocimiento sobre cómo calcular los costos de producción, muestran de los efectos en la diferenciación interna surgida con el acercamiento al mercado.

- Construir actores territoriales que impulsen una dinámica local. Los cambios en los sistemas productivos parecen ser los productos más destacados del programa, sin embargo hay otros nada visibles que deben ser profundizados. En este sentido, cuando se instaló el programa era difícil hablar de actores productivos individuales (menos territoriales) en la provincia ni tampoco de la existencia de un tejido de éstos. Hoy, el esfuerzo productivo tampoco parece decir mucho en favor de esta construcción de actores económicos individuales ni de su eslabonamiento productivo en la provincia, situación diferente si se examina por el lado de los mercados que estarían explicando un tipo de encuentro.

Las señales que se observan (y que cabe explorar más) son que el programa está colaborando con la construcción de una noción económica del territorio al dotar a los productores de una idea de continuidad económica de las comunidades. El aislamiento de las comunidades no solo era físico y real sino también virtual (en la imagen colectiva de la población), reduciendo el concepto de “provincia” y “lo local” al ámbito de cada comunidad. Hoy se observan nuevas respuestas alrededor de los sistemas productivos y su proyección espacial, donde los nuevos patrones de conducta económica, social y cultural empiezan a dar forma a otro tipo de expectativas de los mismos productores.

Lo local empieza a dotarse de contenidos, de “nuevos” referentes (institucionales, actores públicos, privados, lugares, costumbres, etc.) que contribuyen a dar forma a un actor individual económico que sin romper con su identidad comunitaria se abre a otras formas de actuar.

El proceso muestra diferencias en las zonas donde el mercado viene “presionando” a los productores para buscar respuestas que son cada vez más complejas, aparecen cada vez más rápido en el tiempo y acaso involucran actores no imaginados. El programa está, de una u otra manera, provocando que los actores se perfilen, el territorio adquiera poco a poco materialidad, las prácticas se cambien acompañadas de nuevas percepciones, demanda de funciones, etc.

Este proceso de “creación” y “destrucción” es inherente al cambio acerca las acciones del programa, a su contribución de las condiciones para un desarrollo local. Cuando los productores de leche de cabra empiezan a incorporar en su vida diaria, en su “agenda” comunitaria el tema de quién conducirá la planta de queso que está por instalarse, o cuando surgen “claridades” sobre el papel del municipio, la empresa, el beneficio del mercado, el abandono de la política pública, o la importancia de organizarse funcionalmente para

aprovechar la oferta pública o privada, se aprecia que todos estos elementos contribuyen a dar forma a una complejidad más cercana al mundo de hoy, y menos parecida a la imagen de la comunidad aislada, de supervivencia o reliquia antropológica.

- Otra acción tiene que ver con construir una institucionalidad territorial para apoyar el desarrollo de lo local. Así como el GORE demostró tener capacidad de reacción “territorial” para gestionar la iniciativa, hay otros desafíos que bajo la forma de preguntas deben ser debatidos. Así, hay necesidad de actuar cooperativamente flexibilizando las jerarquías pero asegurando el tránsito oportuno y adecuado de energías para producir resultados y procesos en favor del territorio.

De hecho, el programa es y puede ser un buen ejemplo de cómo decidir hacer la gestión para promover una dinámica que potencie las capacidades del territorio en favor del desarrollo. Las instituciones públicas y privadas están llamadas a ello, pero son las primeras las convocadas. Si bien son los productores o las iniciativas privadas las llamadas a producir el desarrollo productivo, le corresponde al aparato gubernamental, como una de las tareas del Estado, asumir su promoción en la dirección que produzca el Bien Común.

Ello obliga a mirar el esfuerzo que el programa debería desplegar para que instituciones como la municipalidad (amparada en la autonomía de sus funciones privativas o en el ejercicio de las compartidas) empiece a participar en la gestión del territorio y la dimensión local de la provincia. Para esto habrá de contribuir, sobre la base de una reflexión periódica de su propio proceso, a desarrollar estrategias que amplíen la colaboración intermunicipal, de complementación con el GORE, de alianza con los productores organizados y mineras, etc. Desarrollar una articulación horizontal de las capacidades institucionales y otra vertical para mejorar la gestión de las políticas públicas, hace parte de esta construcción territorial.

- Finalmente, apoyar la construcción social de la región es otro desafío. Junto con las tareas relativas a las estructuras, actores, instrumentos, relaciones, etc., la experiencia del programa habla en favor de la sinergia que se necesita crear para dinamizar el territorio. Acompañando la creación de entornos materiales se requiere también la creación de climas de confianza para la respuesta favorable de los actores.

A esto habrá que sumar la construcción de un proceso identitario que permita que lo local (comunidad indígena, provincia) se fusione en lo regional, como imagen del colectivo territorial. A estas tareas debería sumarse, bajo la conducción de las instituciones públicas, toda la institucionalidad existente incluyendo la nacional.

Otras muestras que contribuyen a esta construcción social las aportan las acciones que emprenden las instituciones públicas como el CONAF regional, (con el interés y entusiasmo de sus directivos) por replicar la construcción de alianzas en su campo de trabajo, buscando multiplicar los compromisos e imponiendo nuevos estilos de gestión institucional que contribuyen a dotar de identidad al trabajo institucional.

## II. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO

### 1. El territorio

La región de Antofagasta se sitúa en la parte norte de Chile, a 1.361 Kms. de Santiago, siendo su capital la ciudad del mismo nombre. Presenta tres provincias, de la cuales El Loa es la que concentra la población rural de la región (cuadro 3).

**Cuadro 3**  
**POBLACIÓN DE LA REGIÓN DE ANTOFAGASTA**

Provincia	Población	Capital	Municipios
Antofagasta	228.408	Antofagasta	
El Loa	125.079	Calama	Calama, San Pedro de Atacama, Ollague
Tocopilla	38.645	Tocopilla	

Fuente. Censo de Población, 1992.

La región hace parte del proyecto Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) que se inscribe en las acciones para poner en marcha la propuesta de integración comercial del Cono Sur (MERCOSUR). Antofagasta ofrece el atractivo del puerto de Mejillones que muestra una infraestructura hecha para atender la entrada y salida de grandes volúmenes de mercaderías. Esto la hace uno de los puntos atractivos del corredor comercial bioceánico (por los pasos fronterizos de Sico y Jama) para unir los mercados de Brasil, Argentina y Bolivia con la Cuenca del Asia Pacífico. El puerto además de su infraestructura cuenta con los servicios que ofrece la ciudad capital de la región (banca, seguros, control fitosanitario, fletes, comunicaciones, aeropuerto, ferrocarril, etc.). La provincia de El Loa se incorpora al proyecto ZICOSUR como una de las zonas de tránsito que sería articulada por la carretera asfaltada y el ferrocarril internacional que la cruzaría.

La provincia se ubica en la parte este de la región hacia la cordillera de los Andes. Su capital (Calama) se halla a 213 Kms. de la ciudad de Antofagasta unida por una vía asfaltada. La provincia fue el asentamiento de la cultura Atacameña y hoy es una de las zonas del país con mayor actividad minera.

La provincia se extiende hacia la frontera con Bolivia y Argentina, teniendo la ciudad capital alrededor de 120.000 personas (censo de población 92) y una altitud que va desde los 2.250 msnm., hasta los 4.000 msnm. en los pasos fronterizos.

La provincia está dominada por el desierto, con pequeños Oasis donde se asientan las comunidades involucradas por el programa. Todos estos pequeños poblados dependen fuertemente del agua de los deshielos de la cordillera y de los servicios que pueden encontrar en el área urbana donde se instala la municipalidad, siendo la ciudad de Calama la que ofrece la mayor oferta de éstos (bancos, información, aeropuerto, servicios públicos desconcentrados del sector agropecuario, etc.).

La ciudad funciona básicamente como dormitorio de la población minera (en especial de la mina Chuquicamata) y como centro de servicios complementarios para ésta industria (pequeños talleres metal mecánicos y otros que vienen emergiendo para la minería de azufre, del bórax de la frontera y del salar de Atacama) y de servicios sociales de distinto tipo.

La ciudad se ubica en la cuenca del río Loa, siendo hoy el Oasis más extenso de toda la provincia, con las 800 Has. que la rodean. En sus orígenes el centro pre—hispanico estaba en Chiu Chiu (a 33 kms. de Calama, sobre la cuenca superior del río Loa) pues el río Salado (salobre y que cae al Loa pasado Chiu Chiu), contaminaba las tierras donde hoy se ubica Calama. En 1911 se inicia la instalación de Chuquicamata, en 1888 se crea el municipio, pero es en 1951 cuando las aguas de este río son desviadas para su uso en la mina permitiendo que crezca el oasis actual, el que sin embargo se halla amenazado por el crecimiento de la ciudad.

Las áreas donde se ejecuta el Programa Agrícola, se caracterizan por tener una historia ligada a sus orígenes pre—hispanicos y por ser abastecedoras de agua para actividades mineras y de los centros urbanos donde se instalan las municipalidades.

- En el ámbito de la comuna de Calama y en torno a sus ejes se destacan los siguientes:
- a. El área Chiu Chiu, Lasana se ubica a 2.500 msnm. Lasana es un pueblo antiguo donde aún puede observarse una de las fortalezas – pukara – instaladas en el desierto, desde el siglo XII. Ambos centros poblados se unen por cerca de 8 kilómetros de camino de tierra y por la estación experimental (Chacras Viejas) que los atiende productivamente. Sus producciones giran alrededor de las hortalizas, sin lograr romper su dependencia de la ciudad de Calama (a 33 kms.) para todo tipo de aprovisionamiento. Esto explica la ausencia de servicios importantes para la producción, restringiéndose a la posta médica y las escuelas básicas. Ambos lugares son transitados regularmente por turistas en camino a San Pedro.
  - b. El eje Caspana, Toconce no se ubica en la ruta hacia San Pedro aunque sin embargo recibe una importante afluencia de turistas por el hecho que Caspana (3305 msnm) es el único de los pueblos pre hispanicos originales y el que muestra la mayor organización de su población para sostener el cultivo de cerca de 47 hectáreas ubicadas en las pendientes de su geografía. Su producción cubre las habas, hortalizas y frutales. Ambas comunidades se unen igualmente por caminos de tierra. A pesar de estar distante de Calama (77 Kms.), su dependencia para aprovisionarse de bienes y servicios de todo tipo es notoria.
  - c. El eje Turi, Ayquina se ubica sobre los 3.100 msnm., en una zona conocida como las Vegas de Turi (bofedales—área de pastos naturales—de unos 3.5 hectáreas, formados por aguas subterráneas de los deshielos). En esta zona se ubicó la más grande ciudad fortaleza de la cultura Atacameña, con construcciones en piedra volcánica: Su actividad económica está

ligada a la producción de cebada y pastoreo de camélidos. Ayquina dispone de otra Vega de 14 Kms. de largo, formada por las filtraciones de la Vega del Turi. Los servicios básicos en la zona se reducen a los de salud y educación. Todos los caminos que unen a estas comunidades son de tierra y se mantienen durante todo el año con apoyo de la minera, donde se aprecian, además, los acueductos hacia la mina de Chuquicamata.

- d. El Oasis de Calama. Su recuperación es un proyecto destinado a protegerlo del crecimiento urbano de la ciudad y de los efectos de un precario desarrollo productivo en su entorno. Esta iniciativa impulsada por el Gobierno Regional y el municipio de la provincia, ha dado lugar al nacimiento de una instancia de coordinación de los actores públicos y privados, denominado Comité de Sustentabilidad del Oasis. A este esfuerzo colabora el programa agrícola apoyando la mejora de las condiciones de la agricultura en el Valle y de manera específica el tratamiento de las aguas servidas. La experiencia del programa en la coordinación de las instituciones públicas es un aporte al inicio de las actividades de este Comité. Este aporte adquiere trascendencia dado que una de sus acciones próximas es enfrentar el traslado previsto de los trabajadores de la mina Chuquicamata (alrededor de 10,000) a la ciudad.

San Pedro de Atacama se ubica sobre otro Oasis de la provincia. La comuna se ubica a 2438 msnm, teniendo en su área urbana una población regular cercana a las 1000 personas, variando durante el año según los calendarios turísticos de la zona. Este sector geográfico hace parte del Salar de Atacama (el mayor de Chile) que fue el más poblado en tiempos pre—hispanicos llegando a ser el centro administrativo de la región durante la colonia.

San Pedro se ubica a 100 Kms. de Calama, unida por una carretera de tierra. Hoy es un importante centro turístico (quizás el mayor de la región norte de Chile) de interés nacional pero sin duda más internacional. En sus alrededores se ubican fortalezas pre—hispanicas en el desierto, volcanes, paisajes lunares y las pequeñas poblaciones (las comunidades del programa) que se instalan en los bordes del salar de Atacama.

Examinando las fuentes de agua que explican los asentamientos, se identifica la actividad agrícola. En los alrededores del área urbana de San Pedro se asientan unas 350 familias de productores, mientras que las dedicadas a la oferta de servicios turísticos, servicios a la minería de azufre y a las instalaciones mineras en el salar, varían durante las temporadas turísticas y de trabajo de las mineras (pueden llegar según estimados municipales a unas 1.000 personas adicionales en temporada alta de turismo).

En los alrededores del casco urbano se instalan los Ayllus (agrupamientos socio económicos, de origen histórico, caracterizados por estar conformadas por familias con lazos de parentesco) De los quince originales (pre—hispanicos), hoy subsisten el mismo número pero con menor población dando forma a la agricultura de la zona, con base en los canales de riego construidos. El Ayllu de Solor es la comunidad más próspera con casi toda su superficie agrícola en explotación.



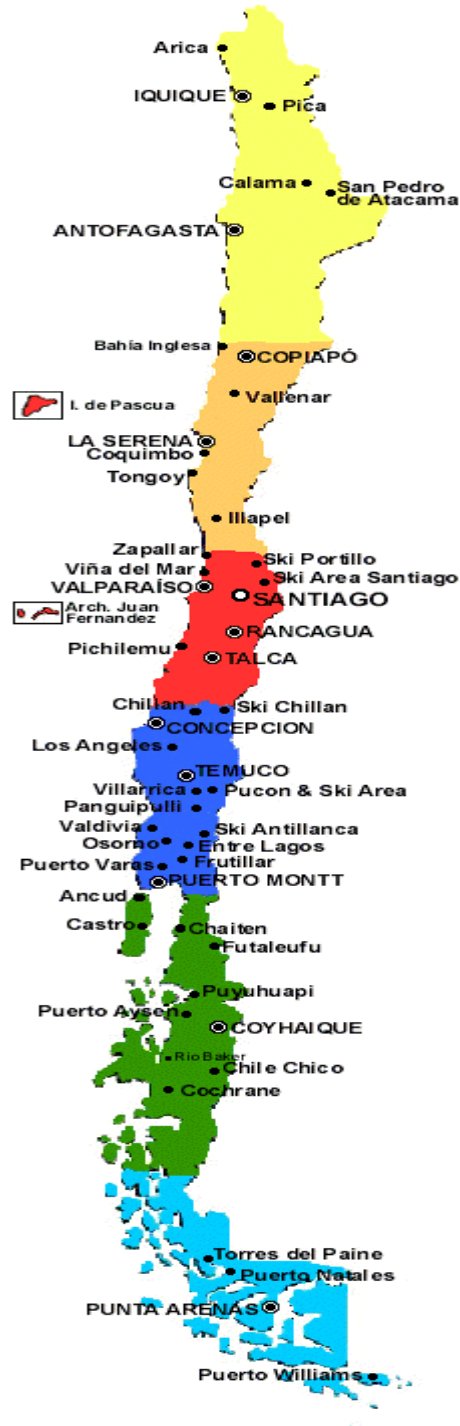
Al igual que en el anterior municipio, en San Pedro se identifican dos eje. Uno en los alrededores del centro urbano, sobre el Ayllu de Solor se instala el Liceo educativo y en cuyo espacio existe el centro demostrativo que impulsa el programa agrícola en la comuna. El otro, desde San Pedro hacia el sudoeste, donde se extiende el salar de Atacama. Allí se instalan las comunidades atendidas por la acción del programa. La más cercana es Toconao a 62 Kms.(con producción de frutales), Socaire y Peine, con producción de quinua y flores, son las más distantes de San Pedro (a cerca de 100 Kms.).

Todas las comunidades explican su agricultura por los deshielos de la cordillera de los Andes. Los residuos de la actividad volcánica (lavas y escoria) al bajar hacia el salar han producido un material muy permeable que permite que el agua de las nieves sea filtrado apareciendo como vertientes en el pie de monte donde se ubican los poblados.

## II REGIÓN DE ANTOFAGASTA, CHILE



DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA DE CHILE



## 2. Empresas y mercado de trabajo

La descripción anterior nos acerca a una caracterización del sector agropecuario. La población rural, asentada en el desierto, sostiene su vida basada en una producción estacional ligada a los mercados de la región o de las ciudades más importantes de otras regiones vecinas.

Las condiciones del medio natural reducen el abanico de posibilidades productivas, lo que contribuye a tener una economía frágil y que, al ser pequeña y poco eficiente, presiona en el resultado de la situación de pobreza de esta zona y este sector de la población. La influencia del turismo no se refleja en las condiciones de vida de las poblaciones de éstas comunidades que se hallan poco estimuladas para incorporarse a un turismo nada planificado. Lo mismo puede decirse incluso de San Pedro donde el turismo aparece en manos de propietarios privados de fuera de la zona, quienes además de dejar pocos tributos al municipio, alientan un turismo caro para el mercado nacional y culturalmente poco estimulante para el turista extranjero educado.

La población de agricultores de la provincia hace parte de las cifras nacionales que muestran al sector (agregado a caza y pesca) como aportante del 3.8% de la población económica ocupada en la región. Es difícil sin embargo calcular el aporte de la agricultura, ya que la pesca, debe hacer la mayor contribución al empleo por ser el ámbito donde se concentra la mayor población de la región. (ver cuadro 4).

En la región las principales actividades productivas (extractivas como la minería y la pesca) siguen el mismo comportamiento que la economía a nivel nacional, esto es, se orientan a producir para los mercados de exportación. El perfil productivo en la región<sup>6</sup> lo configuran a la minería, (62.5 % del PIB de la región), la pesca extractiva de tipo industrial, las manufacturas (con un 5.5 % del PIB regional), la construcción (con 6.5 %) y los servicios (financieros, transporte, comunicaciones, etc. con un 6 %).

**Cuadro 4**  
**PERFIL OCUPACIONAL SEGÚN OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD, 1999**  
**En porcentajes**

Regiones	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XI	XIII
Agric., caza y pesca	9.1	3.8	15.3	28.2	12.3	35.0	34.0	17.7	33.4	31.6	23.2	10.2	3.5
Minas y canteras	2.1	12.9	12.7	5.1	1.2	2.9	0.4	0.5	0.1	0.2	1.3	6.1	0.5
Industria	10.9	9.1	6.6	9.3	10.0	10.9	10.9	17.5	8.5	13.3	9.0	11.0	18.9
Electricidad, gas y agua	1.0	0.6	0.8	0.4	1.0	0.5	0.6	0.4	0.4	0.2	0.7	0.9	0.8
Construcción	7.4	13.4	11.5	9.3	7.2	6.0	7.6	8.0	6.4	5.6	9.9	11.2	7.7
Comercio	24.9	17.1	18.1	17.1	19.2	13.8	17.2	17.1	14.8	14.0	10.9	16.4	21.1
Transp. y comunic.	12.8	9.9	7.5	7.0	10.8	7.5	5.9	7.9	5.6	7.1	6.8	10.1	7.8
Servicios financieros	5.5	9.1	6.2	3.6	7.4	4.2	3.7	4.8	3.9	3.9	3.3	5.0	10.8
Serv. Comunales y soc.	26.3	24.1	21.3	20.0	30.9	19.2	19.7	26.1	26.9	24.1	34.9	29.1	28.9
Totales	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Unidad Regional Ministerio de Economía, 1999. Extraído del informe de consultoría para el Ministerio de Economía acerca del fomento productivo para la pequeña y micro empresa. Francisco Albuquerque, 1999.

Sin duda, la minería es la actividad económica más importante que aporta con la cuarta parte del total del producto nacional que se exporta. El resto del producto es producido por pequeñas y medianas empresas para los mercados locales. La minería en la región (la grande) aún siendo importante en la distribución del ingreso, aporta apenas con el 2.4% del número de unidades productivas (empresas) que se instalan en ella, ya que el grueso de las unidades productivas son de tamaño micro y pequeño (ver cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**EMPRESAS POR TAMAÑO Y REGIÓN. CHILE, 1997**  
(En porcentaje de las empresas de cada región)

Regiones	Micro	Pequeña	Mediana	Grande
Tarapacá	87,5	10,9	1,2	0,4
Antofagasta	82,6	15,0	1,8	0,6
Atacama	85,6	12,8	1,2	0,4
Coquimbo	86,8	11,7	1,2	0,3
Valparaíso	83,8	14,2	1,5	0,5
O'Higgins	85,6	12,9	1,2	0,3
Maule	88,7	10,1	0,9	0,3
Bío-Bío	85,2	13,0	1,4	0,4
La Araucanía	86,2	12,3	1,2	0,3
Los Lagos	84,6	13,7	1,2	0,5
Aysén	86,7	11,7	1,2	0,4
Magallanes	80,8	16,6	2,1	0,5
Metropolitana	75,5	19,4	3,4	1,7
Sin información	97,9	1,9	0,2	0,0
TOTAL	82,1	15,0	2,0	0,9

Fuente: CORFO, sobre la base de información del Servicios de Impuestos Internos. Extraído del Informe de consultoría para el Ministerio de Economía acerca del fomento productivo para la pequeña y micro empresa. Francisco Alburquerque, 1999.

Examinando la forma que adopta la producción regional y teniendo en cuenta que el 97% de las unidades productivas son de reducido tamaño (volúmenes de producción, mano de obra empleada y valor generado) se puede incluir en esta categoría (aunque no estén registradas como empresas) a las unidades productivas agropecuarias.

Siguiendo la misma argumentación y examinado la forma como se genera el empleo según el tipo de empresas (las pequeñas aportan aún bajo la forma de trabajo estacional, poco eficiente o subempleado), se puede inferir que estas unidades productivas agropecuarias, harían parte del 83.4% del empleo que generan regionalmente las micro y pequeñas empresas (ver cuadro 6).

Al igual que la problemática identificada para la micro y pequeña empresa de origen urbano, estas unidades productivas rurales enfrentan problemas parecidos solo que en mayor magnitud por su aislamiento y abandono de la política pública. A su escasa información, dificultad al acceso de crédito, bajo nivel de innovación o dificultades para comercializar, se suma su informalidad productiva traducida como la situación de no alcanzar a ser valorada a efectos de calcular el aporte del sector a la región.

**Cuadro 6**  
**EMPLEO POR TIPO DE EMPRESAS Y REGIONES. CHILE, 1996**  
**(En porcentaje del empleo total en cada región)**

<b>Regiones</b>	<b>Micro</b>	<b>Pequeña</b>	<b>Mediana</b>	<b>Grande</b>	<b>S. I.</b>
Tarapacá	40,7	34,6	11,0	8,1	5,6
Antofagasta	41,6	41,8	5,1	2,9	8,6
Atacama	37,6	31,2	11,0	15,3	4,9
Coquimbo	41,7	32,5	13,8	6,8	5,2
Valparaíso	39,0	36,9	11,5	8,0	4,6
O'Higgins	39,8	37,1	12,1	7,7	3,3
Maule	41,1	41,3	11,0	4,9	1,7
Bío-Bío	39,5	32,5	12,5	9,9	5,6
La Araucanía	60,6	28,9	5,5	2,3	2,7
Los Lagos	51,4	39,9	6,4	1,7	1,4
Aysén	47,8	36,6	7,5	6,2	1,9
Magallanes	41,6	37,0	10,3	8,5	2,6
Metropolit.	33,1	34,6	15,4	13,7	3,2
<b>TOTAL</b>	<b>38,9</b>	<b>35,2</b>	<b>12,5</b>	<b>9,7</b>	<b>3,7</b>

Nota: La clasificación de empresas según empleados considera como microempresa a la que ocupa de 1 a 4 empleados, pequeña empresa de 5 a 49, mediana empresa de 50 a 199 y gran empresa más de 200 empleados. S.I. Sin información.

Fuente: Departamento de Información Social de MIDEPLAN. Extraído del Informe de consultoría para el Ministerio de Economía acerca del fomento productivo para la pequeña y micro empresa. Francisco Alburquerque, 1999.

Quizás algo que pueda diferenciar esta población de la provincia a otras ubicadas en otra región, aun siendo del mismo tamaño e incluso del mismo grado de aislamiento, es el hecho que las propias condiciones del desierto les ha enseñado a valorar el agua y el cuidado del medio ambiente. Son las actividades extractivas las que provocan las distorsiones de la vida en la ciudad (precios altos de bienes y servicios, reducida oferta de trabajo en actividades no conectadas con minería, oferta de servicios sesgada por actividad económica dominante, etc.)

Sin embargo puede destacarse que a los esfuerzos del Programa Agrícola (concebido para afectar directamente también las condiciones de vida) se suman algunas acciones de la minera en la búsqueda de reducir sus costos de operación en la mina (ahorro del agua, por ejemplo) que influye indirectamente en la vida de las comunidades.

Algunos comentarios, fruto de otro estudio en la línea del examen de las condiciones para impulsar procesos productivos territoriales que pueden servir para complementar las ideas sobre la importancia de la iniciativa presentada se resumen en el siguiente recuadro.

“La nueva arquitectura de fomento de la competitividad en Chile debe tener, pues, un diseño bifronte, incorporando a la política de apoyo a la competitividad para el sector exportador la correspondiente política de apoyo a la productividad y competitividad para el conjunto de la base productiva y empresarial del país. En este sentido, hay que utilizar inteligentemente –tal como hacen los países desarrollados- las políticas e instrumentos que contempla la Organización Mundial de Comercio para admitir los subsidios directos cuando se trata de ayudas para el desarrollo regional, el desarrollo medioambiental y el desarrollo rural.

En concreto, el impulso del desarrollo rural debe formar parte de este mismo enfoque de fomento productivo territorial en el país, y debe dejar de contemplarse de forma autónoma o sectorial. Desde el enfoque de la competitividad sistémica no resulta consistente una separación sectorial de las políticas de fomento productivo en el ámbito rural. El desarrollo rural no puede limitarse al desarrollo agrario. Es preciso aplicar la misma lógica de introducción de innovaciones tecnológicas en el medio rural, a fin de alentar la diversificación de actividades productivas (agroindustria, turismo, artesanía, industria rural, etc.) en el mismo.

Del mismo modo, la creciente valorización del medio ambiente como activo de desarrollo debe ser incorporada entre las políticas de fomento productivo, junto a las recomendaciones más clásicas que tratan de insistir en la necesidad de evitar los impactos desfavorables al medio natural como consecuencia del despliegue de actividades económicas. De la “sostenibilidad ambiental” del medio natural depende la producción de recursos insustituibles y escasos (como el agua o el aire puro), pero igualmente, el cuidado del medioambiente supone mantener o preservar la *calidad y diferenciación* del mismo, lo cual lo hace ser un activo fundamental para sustentar actividades productivas rentables en el medio rural.

De esta forma, una política de fomento productivo a nivel territorial orientada hacia las MIPYMES puede constituir una forma más consistente de lucha contra la pobreza, no limitándose a un tratamiento asistencial de la misma, sino tratando de generar condiciones de crecimiento económico, empleo e ingreso a nivel local mediante el impulso de las innovaciones tecnológicas y empresariales en los diferentes sistemas productivos territoriales, lo cual permite, además, introducir un mayor fortalecimiento de la base productiva interna de la economía chilena.

Francisco Albuquerque, Ministerio de Economía, Unidad Regional, Consultoría Fomento productivo de la micro y pequeña empresa en Chile (1999)

### 3. Actores Relevantes

Sin duda, quienes hicieron posible el nacimiento de la experiencia son los actores públicos de la región y provincia. Especial atención cobra la figura del actual Intendente quien antes de ejercer este cargo lo hizo como Alcalde de Calama y Gobernador de la Provincia.

La experiencia muestra un importante liderazgo construido sobre la base del conocimiento de la problemática local (regional, municipal), el “*lobby*” con el potencial aliado y la estrategia de sensibilización y negociación empleada aprovechando las condiciones externas e internas relacionadas al tema a concertar.

Otro elemento que destaca en torno al establecimiento de la iniciativa tiene que ver con la presencia de profesionales que, a su compromiso e identificación con la región, sumaron su experiencia o juventud.

Esto se observa en la figura de jefes de servicios regionales y SEREMI. Esta situación sin duda que colaboró a facilitar el diálogo y entendimiento de la trascendencia de la iniciativa y de la importancia de ponerla en marcha antes que a conflictuarla.

Todos estos elementos habrían jugado en la creación de un clima de confianza con la minera evidenciando la importancia de la subjetividad para construir una alianza.

El trabajo que se despliega desde la SEREMI de Agricultura por ejemplo, dice mucho del compromiso personal y profesional hacia la región y su población. La animación de la participación de la población en las acciones del Programa así como en la identificación de nuevas demandas de apoyo y coordinación institucional requiere de un importante despliegue de iniciativa, compromiso y buena disposición, que se aprecia por ejemplo hoy en el trabajo de la responsable de esta área.

Esta iniciativa ha puesto de manifiesto, entre los actores públicos y privados de la provincia, que ellos son los mejores aliados naturales ante el enorme desafío que surge de la lucha contra el desierto y la marginación de las políticas públicas.

Si bien la provincia no da muestra de una cultura histórica de cooperación institucional, la iniciativa parece nutrirse además de la acción personal, de la historia del conflicto. De esta manera y a semejanza de la historia de regiones que por tradición reivindicativa alcanzan ventajas para la descentralización, en este caso el conflicto parece haber jugado como el detonante silencioso que esperaba encontrar el actor fulminante. Esta vez no se trató de construir el estallido sino de desactivarlo.

Otro hecho que se ha sumado en favor del establecimiento de la iniciativa está ligado al proceso de construcción de propuestas para la región (como la estrategia agropecuaria o la de atención a los pueblos indígenas) que crean condiciones (subjetivas y objetivas) favorables para buscar formulas asociativas de trabajo institucional y que ponen a prueba la potencia de una estructura como el gobierno de la región que encuentra en temas como la solución de la tensión con la minera puntos estratégicos de una agenda pública regional.

En resumen a la coyuntura internacional ambientalista de inicios de los años noventa, al protagonismo de sus autoridades políticas y técnicas del gobierno regional, a la buena disposición de las autoridades de la provincia (el gobernador y el alcalde) se ha sumado la variable subjetiva aportada por la existencia de una joven tecnocracia pública que ha sabido reaccionar positivamente al encuentro con la minera, haciendo que la coordinación institucional (siempre reclamada) adquiera contenidos reales surgidos de demandas territorializadas. Si bien la estructura institucional, tanto pública como privada (incluyendo en esta última la respuesta de la Universidad e incluso las ONG) han respondido buscando puntos de contacto (convenios de trabajo, colaboración en encuentros, etc.) falta aún una mayor respuesta de la población de las comunidades.

Estas aún se encuentran en la etapa de demandar todo aquello posible de obtener como aporte del programa sin apreciarse haya madurado la conciencia que ellos hacen parte activa del mismo. Aún la relación paternal, tutelar, como es vista la acción de toda entidad gubernamental, no ha sido superada. El programa está esforzado en lograr resultados y será a partir de éstos que el cambio de actitud de la población será una importante tarea también de la historia de una alianza que no solo se dio con la firma de los convenios sino que se renueva permanentemente en la conservación de un clima de confianza entre los que parecen estar apostando a creer en la propuesta.

### III. ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA

*“.. Desde que se acercó el gobierno con la minera hoy podemos conversar con ella y con otras que hay por acá. Sentimos que podemos merecer respeto para salir de las dificultades que tenemos viviendo en un desierto donde el agua debe ser conservada como la vida. Es curioso que hoy con el apoyo de la minera, que se lleva el mineral y el agua de nuestras tierras, estamos volviendo a mejorar nuestra producción y condiciones de vida. En esto el gobierno regional tiene mucho que ver. Hay gente joven en sus autoridades con ganas de trabajar y dispuestos a conversar. Eso debe haber permitido que conversen con las mineras. Otras autoridades públicas parece que se vienen contagiando con esta idea de juntarse para hacer mejor las cosas...”*  
*Entrevista con dirigentes mujeres de la comuna de Chiu Chiu, provincia de Calama, Julio 1999.*

Al acercamiento entre el gobierno regional y la empresa minera contribuyen dos fenómenos importantes ubicados a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. Por un lado, la efervescencia mundial de los movimientos ambientalistas (Partidos verdes en Europa, Cumbre de Río en América, Fundaciones y Organismos No Gubernamentales Ambientalistas, etc.) que contribuyen a generar un clima favorable para las denuncias frente a la contaminación y deterioro del medio ambiente. En este escenario se crean instancias gubernamentales y privadas (ministerios, observatorios, etc.) que actuarán diseñando políticas, asesorando o vigilando el establecimiento de programas y proyectos nacionales e internacionales que favorezcan la protección ambiental y el control de la contaminación.

A este hecho, de naturaleza exógena, se suma la sensibilización (en el país) de algunas autoridades públicas (de la Región en este caso) que encontrarán en este entorno internacional los insumos para provocar el diálogo con la minera, destacando la importancia de encontrar formulas que reduzcan los efectos negativos de la actividad minera sobre el medio ambiente y en especial sobre el agua.

#### 1. Características de la alianza

La alianza con la minera materializa la iniciativa de desarrollo, constituyéndose en una respuesta desde la región para hacer frente a las condiciones que provocan las tensiones y el abandono de la actividad agropecuaria y su población.

Algo que merece destacarse es el hecho que esta alianza encontró en la dimensión regional la única posibilidad de poder llevar adelante un proceso de negociación capaz de interesar (seducir) a la



minera. Este nivel y la figura del Intendente contribuyó de manera decisiva a su establecimiento.

Esto se explica por el hecho que el ámbito municipal tiene poca representación e inspira poco interés para una gestión con una empresa de las dimensiones de CODELCO. Esto tiene que ver con el poco reconocimiento que ha merecido la función pública en general y el poco protagonismo que el municipio tiene como conductor de un proceso que demandaba concertar a actores institucionales como los servicios públicos, cuyas esferas de decisión están más cerca a las competencias y sugerencias de un gobierno regional que a las de un municipio. No pasa desapercibida la débil imagen que los municipios aún despiertan en otros actores del sector público y mucho más del privado. Es así como la identificación como administradores de recursos provenientes del gobierno central, como inversionistas de corto plazo y de alto rédito político, como concentrados para la atención de los servicios básicos de la áreas urbanas, a lo cual se suma su clientelismo, la poca calificación de sus recursos humanos, son factores que contribuyen negativamente al protagonismo estratégico del municipio.

Fue entonces el GORE el único actor con legitimidad para materializar la alianza. A esto se suma su capacidad propositiva manifiesta en la iniciativa de reducir las tensiones bajo una formula de colaboración territorial.

La alianza de esta manera propone una nueva fórmula para gestionar la solución de los problemas en la provincia en torno al agua y a la ausencia de políticas públicas para este territorio. La alianza sintetiza también un período de conversaciones que fueron creando el clima para hacer coincidir criterios sobre una nueva forma de enfrentar la escasez del agua, la contaminación y el valor de reducir las tensiones. Detrás de todo ello se construye una nueva apuesta: revalorar la confianza y el papel de los actores que viven o actúan en el territorio.

De manera implícita ambos actores fueron capaces de poner el tema del agua en la agenda pública de la región, haciendo que la conciliación del bienestar público y el interés “privado” (visto desde la perspectiva de la conducta de una empresa que prioriza su rentabilidad por encima del costo ambiental –bienestar colectivo-) encontrará en la colaboración una vía para ello.

El tema ambiental fue llevado a la mesa de negociación, sin que se hiciera explícito el principio que quien contamina paga, aunque resulta apropiado anotar que en la lectura de los convenios se deja ver la idea de mitigar los efectos del daño.

La construcción de la alianza permite ver un importante esfuerzo de gestión de parte del gobierno regional, tanto para hacer surgir propuestas como para formalizarlas. La evidencia de ello se ve en el establecimiento de otros convenios para traer cooperación institucional a la región y dar forma a nuevos arreglos institucionales. Otros productos de esta gestión institucional se ven en convenios con otras empresas mineras de la región, la iniciativa para la creación de una Corporación de Desarrollo Productivo, etc.

Este ejercicio permite que la práctica de negociar con otros actores, viene siendo parte de un estilo de trabajo que se busca instalar en el GORE, aunque es prematuro calificar que esto viene siendo parte de una cultura emergente de la función pública.

La alianza hoy día puede ser valorada entendiendo que su lectura se hace a la luz de resultados, como esta iniciativa que se sistematiza. Sin embargo, también la alianza muestra vacíos, como el no haber logrado despertar un mayor compromiso de parte de los dos municipios involucrados. Sin duda, se está ante una experiencia cuyo proceso está madurando, faltando quizás que se introduzcan algunos reactivos que catalicen este proceso.

La falta de orientaciones claras para conducir los alcances de una alianza se ven en la poca formalización que ésta ha ganado. Es decir más allá del convenio, que sirve como referente legal y práctico para las acciones del programa, no se observa la creación de normas propias para su evaluación regular, su programación para detectar algunos impactos sobre la gestión territorial del desarrollo.

Hoy la responsabilidad del programa (por el lado del GORE) corresponde al SEREMI de Agricultura, el cual como funcionario público con responsabilidades de asesorar al GORE en el establecimiento de la política de su sector, resulta no solo físicamente limitado a desplegar eficientemente más de una función, sino que con ello se debilita la posibilidad de institucionalizar el programa en la estructura provincial y/o regional.

Esto no desmerece los aportes o efectos que la alianza viene generando en la región. Un aspecto puede verse en el refuerzo de una visión nueva sobre como llevar adelante la política nacional de desarrollo productivo de las regiones, normada y establecida por el Ministerio de Economía en 1997 y apoyada en su ejecución por la Subsecretaria de Desarrollo Regional.<sup>7</sup>

Otros aspectos han sido mostrados cuando se examina el papel de los actores relevantes de la iniciativa y su evolución lo cual dice de la potencia de la alianza pero también de los desafíos que tiene si pretende consolidar la construcción de una institucionalidad que trabaje para desplegar las capacidades del territorio y anime la atracción de otras de fuera.

Finalmente, la alianza adquiere singular valor cuando es capaz de explicar cómo desde ella se contribuye al proceso descentralizador del país. El hecho que se haya logrado valorizar las competencias del GORE, desplegado el papel promotor del Estado en el fomento productivo y alentado la concertación de actores como uno de los instrumentos para gestionar las capacidades locales (todos son mandatos señalados en distintas normas nacionales) dice del valor de la alianza. Queda pendiente evaluar los impactos territoriales que viene generando la acción del programa.

El número de organizaciones convocadas da idea del interés que despertó la alianza y que puede ampliarse buscando se precisen compromisos de la participación para ir más allá de las buenas disposiciones que hoy son evidentes. Este espectro de organizaciones cubre una parte importante de la estructura institucional presente en la región y que actúa en la provincia (ver cuadro 7).

**Cuadro 7**  
**ORGANIZACIONES INVOLUCRADAS EN EL PROGRAMA**

<b>Públicas</b>	<b>Privadas</b>
- La Gobernación de la provincia de El Loa (la estructura política)	
- Las Municipalidades de Calama, Ollague y San Pedro de Atacama (las tres de la provincia)	
- La Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI)	
	- la Prelatura de Calama
- La Corporación Nacional Forestal, Dirección Regional (CONAF)	
- El Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP), Dirección Regional	
- El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	
- La Dirección de Obras Hidráulicas, Dirección Regional	
- El Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA)	
	- la Corporación de ayuda al ser desnutrido
- La Dirección de Obras Públicas	
- La Secretaría Regional Ministerial de Educación	
- La Universidad de Antofagasta, Departamento de Alimentos.	
- La Universidad de Santiago, Centro de Estudios en Ciencia y Tecnología de Alimentos	
- El programa Chile Norte	
- La Corporación de Fomento de la Producción, Dirección Regional	
	- las Organizaciones de productores a través de sus representantes
	- Organismos no gubernamentales

Fuente: Memoria del Programa Agrícola. 1997. II Región

Finalmente un cambio que merece destacarse aparte es la reacción que se aprecia en un grupo o sectores de los productores involucrados. La reacción no solo se aprecia en los aportes que pueden empeñar para ampliar los efectos de la inversión del programa sino en la actitud que se observa de creer en su esfuerzo y ser conscientes de otro tipo de demandas (productivas no agropecuarias por ejemplo).

Esta es una de las tareas que deben reforzarse pensando que no basta tener diseñado un buen Programa Agrícola o destacar su operación, si la población no es capaz de apropiarse de él.

Los cambios anotados y los resultados técnico productivos que se viene alcanzando empiezan a dar señales de un avance importante de la producción física pero aún falta insistir más en el cambio de las condiciones que definen el entorno territorial para la actividad productiva. Hoy es posible encontrar junto con nuevas infraestructuras (canales de riego y bocatomas hechas con las fajas de caucho que antes transportaban minerales, por ejemplo - donadas por la minera-) otro tipo de

resultados como el establecimiento de mesas de concertación de los actores públicos y privados, como para el caso de la conservación del Oasis de Calama. Estos últimos por ejemplo son los que deben merecer un tipo de prioridad no solo de parte del programa sino de la institucionalidad local.

## **2. Momentos destacados de la experiencia**

De manera general, pueden identificarse dos grandes momentos en la evolución de esta experiencia. El primero está asociado al proceso de negociación seguido hasta la firma del primer convenio, el establecimiento del Programa Agrícola y su puesta en marcha. El segundo se liga a la firma del segundo convenio y su ejecución.

El primer momento muestra un proceso de concertación lento y concentrado en la creación de un clima de confianza desde el gobierno regional hacia la minera. El esfuerzo pasó por convencer a la minera de la importancia y beneficios que le reportaba dejar atrás la postura de indiferencia o enfrentamiento con las comunidades ya que ello ocasionaba la creación de tensiones en la provincia. Esta tarea demandó una estrategia inteligente de sensibilización y presentación argumentada de los beneficios de este acercamiento.

La firma del convenio expuso la maduración del clima de confianza buscado, sin dejar de desconocerse que la falta de algunas precisiones en el convenio (por ejemplo, el monto a comprometerse) mostraba el nivel de este primer acercamiento.

Finalmente (en el plano regional) el programa agrícola materializa una estrategia sectorial para atender la actividad agropecuaria de la provincia desde una perspectiva coordinada del sector público. El hecho de surgir como fruto del encuentro con la minera facilitó la respuesta de muchas de las organizaciones públicas vinculadas al sector. La ejecución del convenio permitió ampliar el clima de confianza con la minera mostrando el enorme beneficio que reporta para ella y la población rural (sobre todo en la mejora de sus condiciones de vida, que es muy sensible a reaccionar con pequeños estímulos), su aporte y su disposición para colaborar ante las demandas de la provincia.

Esto, además de cambiar favorablemente la imagen de la minera, contribuyó a reducir las tensiones que aun subsisten, producidas por la postura de algunos actores de la provincia que consideran que la minera debería aportar mucho más frente al daño que provoca en la zona.

Algunos aspectos técnicos sin embargo destacan de la ejecución del primer convenio. El hecho que se intentarán precisar dónde y qué tipo de inversión realizar confrontó la rigidez de algunos servicios públicos (cuyos programas son aprobados por el jefe nacional del servicio), ya que el tener que actuar en zonas quizás distintas a las originalmente aprobadas, requirió algo más que voluntad de las autoridades en la región. Los compromisos alcanzados permitieron apoyar las mejoras productivas planificadas pero limitó actuar en la construcción de una institucionalidad (metodologías propias de trabajo, cultura de concertación, etc.) que apoye este fomento productivo o el desarrollo territorial.

Las dificultades de fondo no pasaron por la resistencia a participar en el programa sino por creer plenamente en él. Sin embargo, es importante destacar que el liderazgo del Intendente, el compromiso activo del SEREMI de Agricultura hacia el programa y el hecho que éste abría una nueva puerta para potenciar el sector agropecuario, favoreció la respuesta de los organismos públicos, sobre todo de los ligados al sector.

Las crisis del proceso no pasaron por un problema de legitimidad de la conducción del programa ni por el incumplimiento de la minera sino básicamente por afirmar el clima de confianza para que las instituciones participantes en el mismo creyeran en esta apuesta. La primera crisis está ligada al poco convencimiento de algunos actores de la provincia sobre el aporte de la minera al programa, por considerar que la minera ganaba más que lo que aportaba. La poca percepción de la potencia de la experiencia debilitó la posibilidad de lograr mayores compromisos institucionales.

El segundo momento sin embargo presenta un nuevo cuadro, donde las tensiones han sido enfrentadas en parte, aunque todavía se aprecian algunos vacíos que surgen de la prioridad de concordar un enfoque claro sobre como encarar dentro del programa, el fomento productivo en la provincia.

El momento es aún corto, está en ebullición. Se aprecia en el interés y preocupación de algunos de los actores involucrados en el programa (sobre todo del sector agropecuario) y de otros que no lo están (universidad por ejemplo) por precisar el tipo de apoyo al proceso productivo.

Las evidencias surgen por el lado de las propuesta técnico productivas que se establecen, que empiezan a invitar a la reflexión sobre su sostenibilidad (no solo económica ni administrativa sino también cultural) y la importancia de proyectar su presencia en la región. Otras vienen por el lado del papel que debe cumplir el Estado en esta tarea del fomento agropecuario, imaginando lo que vendrá cuando no se cuente con el aporte de la minera. Otras menores y no exploradas (por el consultor), pasan por la sensación de mayor entendimiento que las mineras parecen estar alcanzando acerca de su papel en el impulso de otras actividades de la provincia.

La cercanía de un nuevo convenio con la minera invita a pensar en cómo involucrar en él algunas otras de las acciones que se vienen haciendo alrededor del fomento productivo en la provincia, desde otros ámbitos públicos. Es importante por ejemplo, poner atención al aporte y viabilidad de instalar una nueva estructura que gerencie el programa.

#### IV. DESCENTRALIZACIÓN E INSTRUMENTOS

Desde comienzos de los años noventa, tanto la región como el país se hallan inmersos en un proceso de reformas institucionales (reforma constitucional, reforma municipal e impulso a la regionalización) orientadas a la modernización del Estado y el fortalecimiento de la democracia.<sup>8</sup> La descentralización<sup>9</sup> hace parte de este proceso y se vincula con la necesidad de ampliar los márgenes de libertad de los ciudadanos impulsando su participación en la toma de decisiones relativas a su bienestar y calidad de vida, asumiéndose para esto el reconocimiento de las diversas realidades locales y regionales.

Acompañando a este marco normativo relativo al establecimiento y operación del gobierno regional como estructura con funciones, competencias y atribuciones para impulsar la gestión descentralizada de las políticas públicas, existen otras normas que pueden identificarse como vinculadas a lo que es la iniciativa de desarrollo en El Loa.

Una de ellas es la ley de municipalidades que, ampliando el reconocimiento de la ley 19.175 sobre la comunidad local como un activo decisivo del proceso de desarrollo, ha incorporado modificaciones (este año) a su cuerpo normativo (proyecto aprobado más no publicado aún) donde se propone incorporar nuevas funciones compartidas a las municipalidades como la del fomento productivo y el asociativismo municipal.

Otra norma vinculada es la que emanada del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo acerca del desarrollo productivo de las regiones (marzo 97) que destaca la importancia que las regiones adecuen la política nacional a las especificidades del territorio y reconoce como ejes de la acción regional la atracción de inversiones, el aumento de la capacidad de fomento productivo, el desarrollo de la institucionalidad productiva regional y la mejora de la gestión pública.

Acompañando a esta se encuentra las normas relacionadas a la operación de los instrumentos de fomento productivo, que son operadas por los diferentes servicios públicos desconcentrados. Estos instrumentos que suman alrededor de 70 (ver anexo 1), se concentran entre la CORFO (Corporación de Fomento a la Producción), el INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) y el SERCOTEC (Servicio de Cooperación Técnica).

Otra norma es la del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) que, además de constituir el instrumento más importante para la asignación de la inversión pública sobre la base de decisiones regionales, opera con una provisión del mismo fondo para inversiones exclusivas al fomento productivo regional.

Este conjunto de normas señala desde diversos campos, las funciones, competencias, atribuciones, modalidades de uso de recursos públicos, orienta el fomento productivo y señala los procesos administrativos para operar las políticas públicas, configurando la forma de ordenar la institucionalidad pública en los territorios (el arreglo institucional de acuerdo a un orden establecido).

De esta manera y a pesar que las normas parecieran configurar cuadros institucionales y de operación parecidos para todas las regiones, las evidencias de la marcha del proceso descentralizador en el campo del fomento productivo<sup>10</sup> dice de las diferencias en el establecimiento de las políticas públicas y la construcción de la institucionalidad regional.

Siendo la iniciativa de desarrollo de El Loa gestada desde la acción del GORE, se reconoce como escenarios que influyeron para llevarla adelante:

- Las funciones y atribuciones que señala la ley 19.175 para el GORE (el Intendente, el Consejo Regional, el Gobernador y el Consejo Económico Social provincial) se observa la facultad del órgano ejecutivo del GORE (el Intendente) para la formulación de políticas de desarrollo de la región.
- Las funciones del GORE relativas al fomento productivo (artículo 18 de la mencionada ley) que se liga con las orientaciones estratégicas que señala la política de desarrollo productivo de las regiones.
- Las funciones de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) en torno a la facultad de adoptar medidas de coordinación de los órganos que integren el sector para ejecutar planes o programas regionales.

Sin duda que a estas funciones, que definen escenarios para la actuación de los principales actores públicos vinculados en la gestión y puesta en marcha de la iniciativa, se pueden sumar otras. Sin embargo, las principales pueden ser las presentadas.

Los marcos normativos presentados no pueden examinarse como favorecedores a la iniciativa y el proceso seguido. Algunos de ellos, como la política de desarrollo productivo de las regiones, reconocen muy poco la importancia de intervenir desde el sector público en favor de iniciativas (dado que su enfoque del tema atraviesa las prioridades de competitividad y productividad ligándolas a actividades ligadas de una u otra forma a los mercados o en todo caso posibles de ser incorporadas a ella haciendo uso de los instrumentos de fomento) como la del Loa, que involucra poblaciones económicamente poco interesantes para la dinámica y objetivos de la economía nacional.

Otra norma poco auspiciosa para la iniciativa fue la del FNDR que no reconoce de manera tácita que sus recursos puedan ser usados en apoyo directo de actores productivos privados. Esto ha creado límites para complementar las inversiones que se realizan alrededor de las acciones del programa, que hace descansar en el aporte de la minera la inyección de recursos frescos.

Otra norma tampoco auspiciosa es la que regula el uso de los instrumentos de fomento productivo, que establece básicamente sus criterios de acuerdo con la rentabilidad de las actividades

económicas apoyadas. Esto deja fuera de acceso a muchas unidades productivas, como la de los productores del Loa, que no reúnen las condiciones de elegibilidad (en razón a la falta de avales bancarios, reducido volumen de venta anuales, poca formalización, etc.) Si a esto sumamos la informalidad (como el caso de las microempresas—y estos productores rurales de El Loa—que no actúan como organización empresarial registrada) la utilidad de los instrumentos queda muy cuestionada.

Sin duda, en estos escenarios la iniciativa no es precisamente empujada o facilitada sino por el contrario consciente o inconscientemente se la desafía. Con esto se pone en juicio algunos de los instrumentos con los que se pretende llevar adelante la descentralización en el país, tanto en lo que son los conceptos que sustentan su propósito como los que hacen a su flexibilidad de operar con ellos.

Finalmente examinando el marco de la organización regional para apoyar la gestión de la propuesta, se puede comentar que al no haberse definido la estructura de los sistemas administrativos de los GORE (existe solo un marco para ello, presentado en la guía de los gobiernos regionales) fue y es dificultoso establecer un esquema aparente para el apoyo directo de la gestión de la propuesta. Esto de alguna manera explica, mas allá de la confianza del Intendente, que sea una SEREMI quien haya asumido esta gestión.

### **1. Algunas reflexiones sobre el proceso y la iniciativa**

El hecho que la negociación solo haya sido posible de gestarse desde el nivel regional y más precisamente del ámbito del GORE permite proponer algunas situaciones:

- Los niveles donde la legitimidad de la autoridad son más visibles o simplemente más transparentes, tienen mayores probabilidades para asumir la conducción de procesos de concertación de actores. Esto hace que el problema, independiente de su naturaleza, origen u otra razón, puede ser negociado desde otra instancia diferente al territorio donde se produce..
- La descentralización en el nivel municipal no garantiza que su iniciativa para encarar un proceso de concertación territorial sea por principio eficiente. El liderazgo y la dotación de capacidades técnicas es importante para lograr esto.
- La creación de climas de confianza entre actores no está siempre ligada a la cercanía de éstos (minera, municipio por ejemplo) sino a la legitimidad que uno tenga frente al otro. Esto dice que no es necesario saturar el cargo con más competencias o recursos si ellos no pueden ser acompañados por una imagen de capacidad, autoridad, transparencia, honradez, (elementos valóricos), que influyen en la creación de la legitimidad.

En conclusión, la negociación de procesos para una gestión territorial es influida por el tamaño del problema (o la sensación que de él tenga los actores involucrados) y de la posición de los actores a negociar. Ello hace que lo local no siempre sea asumido automáticamente con el ámbito o responsabilidad de la esfera municipal (aun ubicándose el problema en esta esfera) o incluso de la provincia ya que la respuesta puede demandar el poder o la presencia estratégica de una dimensión mayor (relación escala del problema y escala de los interlocutores).



La relación entre gestión de la iniciativa y el proceso de descentralización en la región, permite proponer que:

- La alta centralidad de las decisiones referidas las políticas públicas en la administración central, provoca parálisis de las administraciones descentralizadas para responder con oportunidad y vigor ante situaciones que por su naturaleza local deben ser gestionados desde el propio territorio y por sus propios actores.
- Para asumir lo anterior hace falta normas que lo permitan o no lo impidan, teniendo en cuenta la cultura legalista del país o la administración pública en particular, que influye en el “error por omisión” antes que por equivocación. En su defecto, hay necesidad de contar con figuras (personalidades) que desafíen esta ausencia normativa y asuman decisiones locales, que son políticas y pueden ser polémicas. La imagen del estado unitario juega como un fetiche contra las iniciativas por desafiar la rigidez o ausencia de la norma.
- El proceso descentralizador llega a las regiones dominado por la imagen de la transferencia de competencias y recursos imprimiendo solo una visión administrativa del proceso. Con esto se castra su dimensión política y económica impidiendo ver la importancia de apreciar la descentralización como una oportunidad para generar respuestas frente a una globalización (a la cual se le cita para reclamarle la inclusión o exclusión de la región) y como un escenario para, dentro de estas respuestas, mirar lo local (la comuna, el espacio de la construcción democrática) como un espacio posible desde donde ensayar la movilización de las capacidades del territorio.

En conclusión, no basta mirar si la iniciativa para El Loa se hizo con condiciones favorables o no, sino apreciar qué proceso de descentralización estamos avalando o desafiando. Cuando la mirada se queda en el plano de la norma, la respuesta parece simple, basta con examinar si ella lo permitió o no lo impidió. Mas el tema va mas allá. Cuando en la región se desafía la ausencia de la norma, el centralismo de las decisiones políticas o el peso de la jerarquía se recupera la dimensión política del proceso. Para ello hizo falta claridad política del problema local ya que ésta le permite al gobierno local actuar como prisma para buscar el tipo de estrategia mas coherente con el interés de la región. Esto permite desarrollar actitudes tácticas para negociar (implícitamente) espacios de poder en la toma de decisiones no solo para las acciones dentro de la región sino también frente al poder central. Con esto se afianza el desafío viable para profundizar el sentido político de la descentralización.

De otra parte, existen procesos cuya orientación nacional, global o extra regional contribuyen de distinta manera a mejorar o debilitar las condiciones para avanzar en la iniciativa o para replicarla. Algunos de estos fenómenos pueden apreciarse por:

- La preocupación por dotar a la región de una imagen “ganadora” o “atractiva” (como el esfuerzo del ZICOSUR) que contribuye a que la región sea vista como una realidad (minera) ajena a la voluntad del GORE o como una “fantasía” producto del sueño de algunos creyentes en las ventajas de la globalización. Esto ultimo toma forma y reduce el interés por propuestas diferentes (no solo la iniciativa sino el mismo hecho de impulsar el agro en la provincia) cuando a la luz de proyectos vacíos de contenidos estratégicos se arrastra el interés

o el debate regional hacia proyectos como la apuesta del corredor bioceánico. No es que el proyecto sea malo en sí mismo, lo es el mirar tras lo ojos de lo “mega” el acceso a la globalización. De esta manera se ocultan o confunden las opciones; para una economía chica se buscan respuestas grandes. Sin la minería la región se vacía de dinámicas económicas y otras que se arrastran. Se deja a lo exógeno y al efecto multiplicador de la inversión su crecimiento y duración.

- Una política de fomento o desarrollo productivo poco interesada en incorporar el tratamiento de la micro, pequeña y mediana empresa en la gestión de las capacidades territoriales, contribuye a negar el desarrollo de iniciativas privadas locales (de empleo o empresariales) que hoy aportan a la solución de los problemas más álgidos del interior del país. No solo se niega la diversidad regional de los sistemas económicos (y de las relaciones sociales que se construyen con base en la inequidad del ingreso o de la oportunidad del empleo) sino que con ello se niega el declarado interés por aprovechar la globalización.
- Políticas públicas construidas para alimentar la estabilidad macroeconómica no solo favorecen la dinámica de las grandes economías y mercados a los que se liga la gran empresa (que poco aporta al empleo o la redistribución del ingreso) sino que termina por defender la construcción de una institucionalidad de nivel y tamaño macro que compite contra la posibilidad de construir propuestas micro que requieran de una institucionalidad meso para construir el entorno de las iniciativas productivas y económicas locales.

En conclusión, no solo las perturbaciones del mercado juegan en contra de las iniciativas territoriales sino también el hecho que este mercado no se haga transparente en estos territorios, sumado a la permanente búsqueda del equilibrio macro, que sin dejar de reconocerse como necesario, tampoco merece ser el único punto de atención para las políticas públicas. La clara relación entre políticas e institucionalidad hace que el desinterés por lo micro rebote contra la propia creación de las regiones, que estando en la posibilidad de contribuir a la creación de una institucionalidad del nivel meso (articuladora macro micro), refleje su debilidad compitiendo con los municipios, tutelando su desarrollo o guiando su inversión pública. Con esto se niega el papel subsidiario que debe desplegar la función pública y que permitiría que lo local se potencie en favor de los gobiernos locales que deben construirse con apoyo de estas iniciativas territoriales.

Finalmente, el bajo involucramiento de los municipios alrededor de la iniciativa no solo refleja su poca capacidad negociadora, sino también la débil articulación entre el GORE y los municipios así como la poca percepción de estos últimos sobre el papel de la gestión estatal en el desarrollo del territorio.

En este sentido, la negociación regional no solo dotó de protagonismo al poder regional sino que provocó también una cierta desaprensión de los municipios de la provincia por la administración de la propuesta. Esto, que puede ser explicado desde diversas perspectivas, evidencia no solo la falta de cultura política, con identidad regional, sino también el freno que constituye las diferencias de entendimiento sobre la solución estratégica que debe acompañar la gestión del desarrollo por encima de los protagonismos personales y las diferencias político partidarias.

La ley de gobiernos regionales otorga dentro de sus funciones de apoyo técnico, el asesoramiento a las municipalidades cuando éstas así lo soliciten (respeto del principio de subsidiaridad). Esta situación ha quedado limitada al plano de la formulación de planes, programas y proyectos que reduce la función articuladora del GORE con el plano nacional e impide a los municipios contribuir a gestar parte de la institucionalidad (prácticas de encuentro inscritas en agendas de trabajo, respeto de canales formales para la gestión de propuestas, etc.) de la región. Esto hoy se hace vía el clientelismo que alimentan las estructuras nacionales sobre el mundo municipal o por la vía de la gestión personal o partidaria.

La visión de región provoca que las autoridades del GORE asuman el protagonismo de las decisiones estratégicas o que olviden las particularidades de la región, repitiendo el centralismo que aniquila el diálogo, la cooperación y alimenta la competencia de poderes y la confrontación abierta u oculta.

Resulta curioso que mientras se observa una valiosa capacidad negociadora de la instancia regional y sus autoridades, esta no se proyecte hacia el ámbito de los municipios. Existe poco acercamiento con éstos hacia tareas que perfectamente requieren de una gestión estratégica con su participación. El olvido o la poca notoriedad municipal en la escena regional contribuyen a que se les preste poco interés por acercarlas a una gestión territorial que, como en el caso de la región, tiene hoy en el poder regional su canal estratégico.

## V. CONCLUSIONES

Tomando en cuenta que el proceso descentralizador aún confronta un lento avance para su profundización en el país, no es extraño encontrar en las mayorías de las regiones una débil institucionalidad territorial. Esta tarea desafía directamente a las instancias de los poderes públicos gubernamentales quienes por presencia e historia están llamadas a mejorar, por la influencia que tienen para influir sobre cambios en el territorio.

La experiencia producida por la alianza ha tocado este elemento sensible para la gestión del desarrollo regional, pasando por alto también otros. La sistematización que acá se aproxima permite, a la luz de la evolución de la experiencia en estos 5 años, identificar algunos factores que pueden impulsarla y amenazarla.

Para ambos se pueden identificar dos tipos de factores, subjetivos y objetivos.

Los primeros los aportan las actitudes, posturas y reacciones de los actores capaces de influir en la experiencia. Estos son producidos en la dinámica de encuentro o desencuentro de los actores colaborando a generar climas de confianza, diálogo y facilitación o por lo contrario tensiones para los procesos técnicos, económicos u de otro tipo. Estos colaboran a crear o no el clima necesario para que las respuestas puedan instalarse en el territorio generando condiciones favorables en el entorno institucional para que la experiencia madure e impacte sobre las demandas y capacidades del territorio.

Los segundos los conforman los avances, aciertos, cambios y efectos visibles que la experiencia provoca en el territorio, sobre todo de aquellos que son capaces de influir sobre el comportamiento institucional más que personal.

Entre los primeros podemos identificar la postura que vienen mostrando los representantes de la minera en la región que parecen dar señales en favor de la viabilidad de la experiencia (de su acierto) y de una mejor comprensión de la estrategia de colaboración para reducir los efectos de la contaminación tomando en cuenta el involucramiento de la población afectada.

En la misma dirección puede identificarse la respuesta que muestran las autoridades públicas (municipio, gobernación y servicios) y del mundo privado (ONG, Universidad y de las propias comunidades), quienes desde sus propias perspectivas dan cuenta de la presencia de la iniciativa, aunque difieran en grado sobre su importancia.

Ambas caras (minera por un lado y sector público y privado territorial por otro) dan buenas señales para continuar la experiencia.

Las dudas sobre el compromiso real y lo adecuado del aporte de la minera frente al problema de la contaminación del agua, es la otra cara de la medalla. Esto no solo pone en tela de juicio la legitimidad de la experiencia sino su propia viabilidad ya que retrae cualquier compromiso que pueda surgir para sumarse al Programa Agrícola.

En menor grado, pero como un factor desfavorable al impulso de la experiencia, se encuentra el poco conocimiento ordenado que se tiene de ésta, dentro y fuera de la región y de su aporte a una mejor gestión territorial del desarrollo de la provincia. Esta situación provoca la poca comprensión, incluso para los participantes de la experiencia, sobre el valor y oportunidad de los esfuerzos que deben desplegar para apoyar la construcción de una institucionalidad territorial en favor de la actividad productiva.

Entre los factores que pueden calificarse como objetivos que influyen a favor y en contra de la experiencia pueden anotarse los siguientes:

- Los resultados visibles, en términos de productividad y mejora de los patrones productivos que el programa ha alcanzado permiten mostrar la claridad y el uso que se hacen de los recursos permitiendo descubrirse las tareas que deben continuarse. Esto le da un aval para la continuidad del programa.
- El despliegue de otras iniciativas (CONAF regional en San Pedro, por ejemplo) tomando como referencia la importancia de establecer alianzas con las mineras, evidencia el efecto que la experiencia está generando en la región como una estrategia para la gestión territorial desde la acción pública.
- La capacidad demostrada desde la experiencia, de la respuesta organizada del sector público (en el caso del programa agrícola) dice que más allá de las debilidades que aún tenga, es posible encontrar en el sector público una estructura con potencia para impulsar un nuevo tipo de gestión del desarrollo.

La otra cara de los factores objetivos pasa por situaciones como que la aún débil participación de la población, de las comunidades involucradas, en la gestión del programa agrícola establece una importante pregunta sobre su sostenibilidad, no solo material y técnica sino fundamentalmente social y política.

Examinado estos aspectos (destacados no solo por la importancia que pueden tener sino por la visibilidad que adquieren en torno a la experiencia) cabe también comentar sobre la importancia y proyección de la iniciativa, mirando la experiencia desarrollada y el previsible comportamiento de las condiciones que pueden ser manejadas en la región por los actores que las han impulsado.

La importancia, comentada desde diversos ángulos en otros capítulos del documento, puede resumirse en dos niveles, el aporte de la iniciativa y de la experiencia ganada con ella. La iniciativa permitió poner en evidencia que problemas sentidos en la región, mas allá del lugar (ubicación político administrativa) donde se produce, pueden ser encarados si se sabe ubicar el ámbito adecuado desde donde puede impulsarse una negociación que ayude a concertar los esfuerzos y capacidades territoriales de los principales actores que estratégicamente (innovadores para el cambio) son capaces de actuar para su solución.

La experiencia desarrollada dice de la importancia de convocar a la institucionalidad territorial tras los objetivos de la iniciativa y las condiciones que crea la alianza de los actores. Crear climas de confianza contribuye a transparentar los beneficios que trae el acercamiento institucional (para el territorio involucrado y cada participante) ampliando la eficiencia de los recursos y aprendiendo de la necesidad de no descuidar la gestión como una herramienta clave para ampliar la potencia de la experiencia.

Mirando la proyección de la iniciativa y la experiencia, se puede decir que si se toma en cuenta el papel del GORE en la iniciativa y la influencia de figuras, como el Intendente, el SEREMI de Agricultura, algunos jefes de servicios regionales y funcionarios y funcionarias del GORE, a la dinámica del programa, resulta importante preguntarse cómo reducir la pérdida de dinámica que puede producirse en los próximos meses (previendo una elección presidencial y los casi tradicionales cambios de autoridades y funcionarios en todo nivel) ante los cambios en los personajes indicados.

Esto se asocia a lo siguiente: Si bien el programa parece visualizar demandas de trabajo sobre las cuales se puede sustentar su continuidad, no resulta poco importante asumir cuál puede ser la futura postura de los representantes de la minera ante eventuales cambios en los personajes inscritos en este clima de confianza. Los cambios que se produzcan en los niveles de mando de la región habrán de requerir que estos nuevos personajes se preocupen por mantener esta condición.

Otro elemento que se relaciona con la proyección de la experiencia está relacionado con la forma de administración y gestión del Programa Agrícola. La debilidad institucional que aún se muestra para apoyar de una manera más contundente la gestión productiva territorial, pasa por la forma como se ha alcanzado el compromiso institucional entre el sector público y el privado.

La figura de la SEREMI de Agricultura sin duda ha jugado y tiene una función importante en la participación de instituciones del sector tras la iniciativa. Sin embargo, el compromiso de otras no ha seguido la misma dinámica ya que su participación requiere de una fuerte campaña de “venta” de la experiencia. Para esto hay necesidad de ampliar la conducción que hoy se hace para pasar a gerenciar el proceso.

La experiencia muestra interesantes aristas tanto para su “venta” como para su mejoramiento que requieren virar de la preocupación por los resultados (del convenio) a otros (procesos) que potencien la innovación y la gestión territorial.

Hay necesidad de proyectar los resultados técnicos y los procesos que se vienen ejecutando, de ligar la producción con otras actividades económicas que le trasladen efectos multiplicadores, de enfrentar la mejora de la organización de la población, de promover extraregionalmente algunos procesos, de gestionar la llegada de otras formas de cooperación no gubernamental, de debatir la experiencia y acercarla a otros ámbitos, de producir permanentemente instrumentos que den soporte a las tareas de seguimiento, evaluación e impacto del programa.

Estas acciones requieren de otra figura que conduzca técnicamente el programa (no política) que permita adquirir mayor potencia para una gestión (técnica, promotora) de la institucionalidad territorial.

A partir de lo anterior, se puede intentar señalar algunos de los criterios y propuestas que podrían apoyar a consolidar institucionalmente el desarrollo económico territorial que está germinándose.

Algunos criterios importantes a desarrollar son los siguientes:

- a. Impulsar la capacidad negociadora. Examinando la experiencia GORE en la negociación de la iniciativa, se hace importante trasladar esta experiencia a los municipios de la provincia (aunque puede hacerse a escala de toda la región) poniendo atención en mostrar la importancia en el enfoque del desarrollo regional, la potencia de la descentralización, el valor de la concertación, la importancia de los instrumentos para el diseño, planificación, seguimiento y evaluación de los procesos que se establecen. La importancia de la participación social y el compromiso institucional es otro ámbito relacionado con este criterio.

Esta tarea puede ser emprendida desde un calendario programado de reuniones de sensibilización de los actores territoriales, empezando por los municipios y la propia administración del GORE ya que se reconoce el peso del función pública en provocar cambios. En un segundo momento el sector privado debe ser parte de esta tarea.

- b. Incorporar la dimensión del territorio. La experiencia de trabajo del programa aporta un valioso conocimiento sobre los procesos productivos (condiciones, evolución, resultados, etc.) de los sistemas locales, los cuales deberían ser complementados desde el nivel municipal identificando los cambios en el entorno y las capacidades innovadoras para sostener al experiencia. Para esto, es posible emprenderse acciones que capaciten los cuadros profesionales de los municipios e incluso de las organizaciones no gubernamentales del territorio, gremios empresariales, servicios profesionales, universidades y las propias organizaciones de base de la población. Con ello se desplegaría un estímulo hacia los agentes que potencialmente son los constructores de la innovación y la provisión de respuestas. Estos son los potenciales animadores del territorio (en la imagen de una agencia de desarrollo local) que necesitan formarse iniciando este proceso.
- c. Estimular la gestión del territorio. La participación de un número importante de organismo tras las actividades del programa constituye una importante señal de la existencia de una capacidad instalada en el territorio. Conducirlos a compartir objetivos, estrategias y resultados comunes es una tarea mayor que pasa por lograr una importante capacidad de gestión para definir claras reglas de juego entre las distintas estructuras que actúan desde y hacia el territorio. Para esto es importante poner a prueba programas de asesoramiento a procesos claves de la acción inter institucional. Ambitos como el comité de sustentabilidad del Oasis de Calama, por ejemplo, son valiosos escenarios para poner a prueba estrategias de gestión territorial. El desarrollo de instrumentos, su prueba, acompañamiento y evaluación hacen parte de las tareas por dotar a las visiones territoriales de procesos prácticos donde probarlos. Esta es una tarea estratégica para construir institucionalidad local.

Este proceso no pasa por crear nuevas o más complejas estructuras sino por potenciar las existentes, proponiéndose para esto animar la instalación de nuevas relaciones, nuevos estilos de trabajo, nuevos pactos institucionales, etc.

- d. Fortalecer la articulación horizontal y vertical. La experiencia permite tras la colaboración institucional instalada mostrar otros principios que deben ser igualmente fortalecidos. Uno de ellos es el derecho de las instituciones de desplegar, dentro de lo que son sus funciones y competencias, su autonomía y capacidad de solución de problemas, acudiendo solo a otra instancia mayor cuando este esfuerzo haya sido agotado.

Esto que en la función pública está instituida como la subsidiaridad de la acción estatal, se encuentra muy desvalorizado. En la vida privada esto tampoco es común, mucho más cuando la competencia se ha instalado como un argumento para sustentar el individualismo y el desplazamiento del “otro”. Ambas falencias hacen que el encuentro público—público y el público—privado reporte pocos resultados de trascendencia. La falta de códigos claros y compartidos sobre una agenda de intereses compartidos, la falta de ámbitos, instrumentos y prácticas para operar el encuentro contribuyen a una débil articulación de los procesos territoriales.

Esta tarea es empujada por la coordinación institucional que se practica en el territorio, sin embargo requiere que sea perfeccionada. La asistencia a estos procesos para provocar la obtención de objetivos programados que articulen los niveles que requiere un desarrollo territorial es una estrategia para esto. Revalorizar las funciones, competencias, etc. de los distintos ámbitos de las políticas es otra estrategia a desarrollar.

- e. Promover la experiencia. El esfuerzo por madurar la experiencia y ayudar a perfilar su aporte a la construcción de nuevos actores territoriales y de una institucionalidad capaz de impulsar procesos productivos, no puede quedar solo en la reflexión interna de la región. Es necesario promover su discusión, a la luz de otras experiencias nacionales e internacionales tanto para superar algunos de sus vacíos como para interesar a otros actores en participar en ella. Para esto, las actividades de foros, talleres, eventos regionales e internacionales es una de las vías a emprenderse. El proceso demanda algo más que reflexiones sobre la importancia de la iniciativa. Requiere aprender sobre cómo se hacen o pueden hacer algunas cosas. Esto hace que la promoción sea un aprendizaje de sí mismo y de otros.
- f. Potenciar la inversión. La iniciativa hoy se reduce a los recursos que puedan aportar y de manera distinta, minera y GORE. Hace falta que otros recursos frescos provenientes de fondos de inversión nacional, regional o sectorial sean atraídos alrededor de la experiencia. Para esto la promoción ha de ser un instrumento valioso, si embargo también requiere desafiar la imaginación para superar la rigidez de los reglamentos que gobiernan el uso de estos recursos.
- g. Destacar lo estratégico. Sin duda que la experiencia requiere ser madurada y para ello hace falta junto a la decisión de continuar desarrollándola, establecer una agenda de trabajo que reconozca los aspectos estratégicos y de operación que deben ser ejecutados en el corto y mediano plazo.



Hace falta tener un norte a donde apuntar la potencia que se esconde tras la experiencia. Más de una experiencia parecida termina extinguiéndose cuando los esfuerzos no logran identificar correctamente las variables donde radica la clave del aporte para mantener o ampliar los climas de confianza entre los actores o las condiciones del entorno requerido.

Construir actores territoriales, dotar de contenido a lo local, colaborar a la construcción social, política e institucional de la región, son algunos de los aportes claves de la experiencia. Destacarlos para concentrar esfuerzos hacia ellos es asegurar que el esfuerzo que hoy se emprendió dé sus frutos mañana.

- h. Gerenciar el proceso. Finalmente todo lo anotado antes no es tarea de un solo actor, requiere de voluntades, compromisos y acciones de los que creen o descubren la potencia de la iniciativa nacida hace 5 años atrás. Canalizar correctamente la decisión política, la técnica y social es hoy una práctica que debe descansar en el conocimiento y la experiencia sobre procesos parecidos. Para esto, un equipo de profesionales conocedores y convencidos de la apuesta a una nueva gestión del desarrollo puede ser uno de los instrumentos para potenciarlo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abalos, José Antonio (2000), *El fomento al desarrollo productivo local: Orientaciones, actores, estructuras y acciones: La situación en Chile en los noventa*, Documento del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización, Santiago, LC/R.1976.
- Aghón, Gabriel. y Edling, Helbert. (Comp.) (1997), *Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo*, Santiago, CEPAL/GTZ LC/L.1051.
- Alburquerque, Francisco. (1995), *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. Santiago, Documento ILPES LC/IP/R.160.
- Boisier, Sergio (1995), *El desafío territorial de la globalización Reflexiones acerca del sistema regional chileno*, Santiago, Documento ILPES LC/IP/G.89 25.7.95.
- CEPAL (1996), *La sensibilidad del indicador de Pobreza. Un análisis a partir de diferentes opciones metodológicas*, Santiago, LC/R.1657.
- CEPAL/GTZ. (1997) *Descentralización Fiscal en América Latina.. Nuevos desafíos y Agenda de Trabajo*
- De Mattos, Carlos A. (1988), *Problemas y Políticas Regionales en el Ambito de una dinámica concentradora* , Santiago, Documento ILPES CPDR-D/107.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Reestructuración, globalización, nuevo poder económico y territorio en Chile de los noventa*, en **Globalización y Territorio Impactos y perspectivas**, Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos, Fondo de Cultura Económica
- Gobierno Regional de Antofagasta, Secretaría Regional de Integración, División de Análisis y Control de Gestión. (1996) *ZICOSUR Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur*, Documento de Trabajo.
- Gobierno Segunda Región, CODELCO Chile, División Chuquicamata. (1997) *Memoria Programa Agrícola*, Documento de Trabajo.
- Ministerio de Economía. Unidad Regional (1999) *El desarrollo productivo de las regiones*, Documento de Trabajo.
- Ministerio de Economía. Unidad Regional (1999), *Consultoría Fomento productivo de la micro y pequeña empresa en Chile*. Francisco Alburquerque
- Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (1998) *Guía de Gobiernos Regionales*. Serie Descentralización

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, *Consultoría Gestión del desarrollo productivo de la región del Maule*. Jorge Salinas S.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Corporación Tiempo 2000. (1996), *Perspectivas de desarrollo regional : Algunas lecciones desde la operación de instrumentos de fomento*. Proyecto Evaluación histórica de la regionalización en Chile. Gonzalo Rivas, Pedro Sierra.

Rufián, Dolores (1992), *Descentralización, democratización y reformas institucionales y administrativas en América Latina*, Santiago, Documento ILPES LC/IP/R.119.

Wiesner, Eduardo (1997), *La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local*, en Aghón, G. y Edling, H. (Comp.), **Descentralización Fiscal en América Latina. Nuevos desafíos y agenda de trabajo**, Santiago, CEPAL/GTZ LC/L.1051.

**ANEXO**  
**INSTRUMENTOS DE FOMENTO PRODUCTIVO (Chile)**

**Multisectoriales.** No discriminan sector ni actividad económica, dirigidos a PYME, responden a orientaciones de política de modernización.

<b>Innovación tecnológica</b>	<b>Capacitación laboral y empresarial</b>	<b>Promoción de inversiones</b>	<b>Promoción de exportaciones</b>
Fondo Nacional de desarrollo tecnológico y productivo –FONTEC- (CORFO)	Programas de empresas (SENCE - Ministerio de Trabajo)	Línea de crédito para el pequeño empresario (Banco del Estado)	Provisión de información de mercados (PROCHILE)
Fondo de fomento – FONDEF- (CONICYT- Ministerio de Educación)	Programa de becas (SENCE- Ministerio de Trabajo)	Línea de crédito BID - Bancos, (CORFO)	Apoyo a la penetración con nuevos productos y/o en nuevos mercados (PROCHILE)
Programa de información y registro de patentes (Ministerio de Economía)	Programa de aprendices (SENCE - Ministerio de Trabajo)	Línea de crédito BM- leasing y BID - leasing ( CORFO)	Programa de fomento a las exportaciones (SERCOTEC-CORFO)
Servicio de información de registros y marcas (Ministerio de Economía)	Programa de capacitación y empleo de jóvenes (SENCE - Ministerio de Trabajo)	Línea de crédito- España (CORFO)	Fondo de garantía de exportadores no tradicionales (Banco del Estado)
Programas de investigación, de innovación y transferencia tecnológica (INTEC-CORFO)		Red computacional de oportunidades de inversión (CORFO)	Recuperación del IVA por exportadores (Servicio de Impuestos Internos, Tesorería)
Programa de desarrollo de normalización técnica y certificación de calidad (Instituto Nacional de Normalización-CORFO)		Promoción de proyectos ante inversionistas extranjeros para Joint-Ventures ( CORFO)	Almacenes particulares de exportación (Servicio Nacional de Aduanas.SNA)
		Cupones de bonificación de primas de pólizas de seguro de crédito (CORFO)	Sistema de reintegro de derechos y demás gravámenes aduaneros (SNA- Tesorería)
		Subsidio a la asesoría financiera (CORFO)	Sistema simplificado de reintegro a las exportaciones menores (SNA-Tesorería)
		Tarjetas de producción (SERCOTEC - Banco de Concepción)	Pago diferido de derechos de aduana y crédito fiscal para bienes de capital (SNA- Tesorería)

**Sectoriales.** Dirigidos a PYME y a la pequeña producción.

<b>Manufacturero</b>	<b>Minero</b>	<b>Agrícola</b>	<b>Pesquero</b>
Línea de crédito PAEM-SERCOTEC (CORFO)	Programa de investigación. Innovación y transferencia. Tecnológica (Centro de Investigación Minero-metalúrgico-cimm-min.mineria)	Programas de transferencia tecnológica (INDAP - Ministerio de Agricultura)	Programa de investigación, innovación y transferencia tecnológica al sector pesquero (Instituto de fomento pesquero – IFOP-CORFO)
Leasing- Banco del Estado	Programas de centros de transferencia tecnológica (ENAMI-CIMM)	Programa de innovación tecnológica para la pequeña agricultura (INDAP-INIA)	Sistema de información de recursos pesqueros (IFOP-CORFO)
Línea de crédito a retornados (Banco del Estado)	Línea de asistencia técnica y crediticia (ENAMI)	Programa de investigación Innovación y transferencia. Tecnológica al sector forestal (INFOR-CORFO)	Plan piloto de apoyo a la pesca artesanal (IFOP-CORFO)
Línea de crédito CORFO-BIRF-SERCOTEC (SERCOTEC-CORFO)	Fondo de reconocimiento minero (ENAMI)	Subsidio a las plantaciones forestales (CONAF)	Programa de extensión y asistencia técnica a pescadores artesanales (FUNCAP)
Perfiles de proyectos de inversión (SERCOTEC-CORFO)	Provisión de información de yacimientos mineros (ENAMI-SERNAGEOMIN)	Programa de capacitación campesina (INDAP)	
Línea de asistencia técnica en planta (SERCOTEC-CORFO)	Poderes compradores (ENAMI)	Línea de financiamiento al productor (INDAP)	
Encuentro con proveedores (SERCOTEC-CORFO)		Línea de financiamiento para organizaciones (INDAP)	
Bolsa de subcontratación (SERCOTEC-CORFO)		Programa de información. De recursos naturales y productivos (CIREN-CORFO)	
Programa de ferias y exposiciones (SERCOTEC-CORFO)			
Proyectos de fomento-PROFOS- (SERCOTEC-CORFO)			
Sistema de información –SIE- (SERCOTEC-CORFO)			
Línea de asistencia técnica (SERCOTEC-CORFO)			
Programa de estudios sectoriales - regionales (SERCOTEC-CORFO)			

**De Apoyo Integral.** Impulsado por el Fondo de solidaridad social FOSIS en convenio con otras instituciones gubernamentales y privadas, destinado a microempresas, trabajadores por cuenta propia, empresas familiares, talleres artesanales, unidades productivas con menos de 10 trabajadores, pequeños productores agrícolas, mineros y de la pesca artesanal.

<b>Multisectorial</b>	<b>Manufacturero</b>	<b>Pesquero</b>	<b>Minero</b>	<b>Agropecuario</b>
Estudios de preinversión para proyectos de fomento (FOSIS)	Programa de asistencia técnica crediticia técnica y de capacitación (FOSIS-SERCOTEC)	Programa de capacitación y asesoría técnica a pescadores artesanales (FOSIS-FUNCAP)	Convenio para fortalecer la organización y microempresas de pirquineros (FOSIS-ENAMI)	Programa de fomento al riego campesino (FOSIS-INDAP-COMISION NACIONAL DE RIEGO)
Centro de iniciativas empresariales (FOSIS)			Convenio para mejorar las condiciones de seguridad y productividad laboral de los pirquineros del carbón de la región del Bio-Bio (FOSIS-ENACAR)	Programa de protección, recuperación de suelos y forestación campesina e indígena (FOSIS-CONAF - Comisión Especial de Pueblos Indígenas - CEPI)
Programa de apoyo a la microempresa (FOSIS-ONG)				Programa de apoyo proyectos productivos infraestructura y servicios campesinos e indígenas (FOSIS-CEPI)
Programa de créditos FOSIS-Banca privada (FOSIS – Banco de Desarrollo de Osorno, BHIF, BICE, FINANC. FUSA)				

***Público regional***

- A. Fondo Nacional de Desarrollo Regional FNDR
- B. Inversión Sectorial de Asignación Regional ISAR
- C. Convenios de Programación
- D. Cooperación Internacional

***Total de Instrumentos***

Multisectoriales	28
Sectoriales	31
Integrales	11
<b>TOTAL</b>	<b>70</b>

Fuente: Consultoría SUBDERE, Gestión del Fomento Productivo en la Región del Maule. 1998 Jorge Salinas.

**Notas**

<sup>1</sup> Información del Ministerio de Economía, en su informe sobre el desarrollo productivo de las regiones 1999

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Un caso notorio es la región de Aysén (11) en el Sur de Chile, donde la inversión pública aporta con cerca del 80% de los recursos que se mueven en el territorio.

<sup>4</sup> Extraído del documento “La sensibilidad del indicador de Pobreza”, elaborado por la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL, en base a los datos de las Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional –CASEN.

<sup>5</sup> Familias que al igual que para el municipio de Calama, oscilan entre 5 a 6 miembros.

<sup>6</sup> La información de este aspecto proviene del informe de la Unidad Regional del Ministerio de Economía, acerca del desarrollo productivo de las regiones. 1999.

<sup>7</sup> La política surge del Comité Interministerial de Desarrollo Productivo, en marzo de 1997. Le corresponde a la Subsecretaría apoyar los esfuerzos de descentralización siendo el fomento productivo en las regiones una tarea de ello.

<sup>8</sup> Guía de los Gobiernos Regionales. Ministerio del Interior Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Pag.5.

<sup>9</sup> La ley de Gobierno y Administración Regional (ley 19.175), establece las funciones de gobierno en la región, la administración de su desarrollo y los recursos y patrimonios del gobierno regional.

<sup>10</sup> Se refiere a la diferencia que se observa en regiones acerca de la forma de encarar el fomento productivo. Una evaluación sobre el establecimiento de esta política se viene llevando a cabo por la SUBDERE, este año.