

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

---

**EL PROGRAMA RED DE EQUIPOS MUNICIPALES DE GESTIÓN ESTRATÉGICA  
(EMGES): UNA EXPERIENCIA DE ASOCIATIVIDAD PARA EL DESARROLLO LAS  
COMUNAS DE ANGOL, RENAICO, COLLIPULLI Y ERCILLA, IX REGIÓN DE LA  
ARAUCANÍA, CHILE**

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

Santiago, Chile, 2000

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.1945  
10 de mayo de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económicas para América Latina y el Caribe

**EL PROGRAMA RED DE EQUIPOS MUNICIPALES DE GESTIÓN ESTRATÉGICA  
(EMGES): UNA EXPERIENCIA DE ASOCIATIVIDAD PARA EL DESARROLLO LAS  
COMUNAS DE ANGOL, RENAICO, COLLIPULLI Y ERCILLA, IX REGIÓN DE LA  
ARAUCANÍA, CHILE**

\*/ El presente documento fue preparado por el señor Osvaldo Bernales Rivas, especialista en Desarrollo Regional, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico Local y Descentralización de la División de Desarrollo Económico. El autor desea agradecer en primer término a los alcaldes de las cuatro comunas y sus respectivos equipos técnicos, al gobierno regional de la Araucanía, especialmente al Departamento de Desarrollo Local y la División de Control y Gestión. En segundo término y de manera muy especial a Gabriel Aghón, Experto Principal del Proyecto CEPAL/GTZ, por el apoyo a esta iniciativa de sacar a la superficie esta experiencia gestada en el Sur de Chile. 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.

00-05-398

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
I. INTRODUCCIÓN .....	3
II. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE LA RED DE EMGES DE LAS COMUNAS DE RENAICO, ANGOL, COLLIPULLI Y ERCILLA.....	7
1. UNA MIRADA RETROSPECTIVA .....	7
2. PROPÓSITOS DE LA RED EMGE.....	8
3. ACCIÓN DEL GOBIERNO REGIONAL EN LA INICIATIVA.....	8
4. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE LOS EMGES.....	9
5. CONSTITUCIÓN DE LOS EMGES.....	9
6. FORTALEZAS DE LA PRÁCTICA DE ACCIONES DE DESARROLLO LOCAL DESDE LOS EMGES .....	10
7. LA DIMENSIÓN DE LOS FACTORES INTANGIBLES DE LA INICIATIVA.....	11
8. FUNCIÓN DE LOS ALCALDES .....	11
9. LA RED EMGES DE MALLECO NORTE Y EL FOMENTO PRODUCTIVO.....	12
10. INICIATIVAS ECONÓMICAS SURGIDAS DESDE LOS EMGES .....	13
11. ALIANZA MUNICIPIOS DE LA RED—GOBIERNO REGIONAL.....	14
III. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO .....	15
1. ECONOMÍA.....	17
2. MERCADO LABORAL DE LA REGIÓN.....	19
3. INDICADORES SOCIALES .....	21
3.1. Población regional.....	21
3.2. Pobreza en la región.....	22
3.3. Distribución del ingreso.....	23
4. ESQUEMA GENERAL DE LA IX REGIÓN DE LA ARAUCANÍA .....	23
5. ZONA CONFORMADA POR LA RED DE EMGES DE LAS COMUNAS DEL ESTUDIO EN LA NOVENA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.....	24
6. ASPECTOS RELEVANTES DE LA REGIÓN COMO TERRITORIO .....	25
IV. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA INICIATIVA DE LA RED DE EMGES.....	28
1. ASPECTOS GENERALES DE LA DESCENTRALIZACIÓN CHILENA.....	28
2. DESCENTRALIZACIÓN E INSTITUCIONALIDAD REGIONAL .....	29
3. DESCENTRALIZACIÓN Y DESARROLLO REGIONAL.....	29
4. LA INICIATIVA DE LA RED DE EMGES Y EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....	30
4.1. Relación entre la descentralización y los espacios regionales.....	32
4.2. Relación entre la descentralización y los municipios .....	33
4.3. Relación entre la descentralización y los espacios de coordinación y articulación .....	33
4.4. Relación entre el Departamento de desarrollo local y los municipios de la Red.....	34
4.5. Relación entre descentralización y la iniciativa de los EMGES.....	34
V. CONCLUSIONES .....	36

1. LOS PRINCIPALES RESULTADOS .....	40
2. LAS LIMITACIONES DEL PROCESO .....	41
3. LOS DESAFÍOS QUE SE PERCIBEN COMO CLAVES .....	41
BIBLIOGRAFÍA .....	43
NOTAS .....	45

## RESUMEN EJECUTIVO

La sistematización del caso de la Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica (EMGES), de la Novena Región de la Araucanía en Chile, particularmente de la zona que comprende las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla, responde a la inquietud de CEPAL de relevar experiencias de desarrollo local, especialmente en su dimensión económico—productiva y su relación con los crecientes procesos de descentralización que se vienen adelantando en los países de América Latina.

La experiencia de la Región de la Araucanía representa la posibilidad de explorar la construcción de un entorno institucional que supera la frontera político—administrativa de las comunas presentadas y se constituye en una nueva zona geoeconómica con enormes potencialidades en la perspectiva de un trabajo conjunto entre los cuatro municipios.

El objetivo central de la sistematización de la experiencia se relaciona con la identificación de ciertos factores explicativos del proceso de construcción de la institucionalidad, desde la asociatividad de municipios que visualizaron en esta iniciativa, las condiciones necesarias para impulsar el fomento productivo, considerado como eje estratégico de transformación social y económica de los territorios de cada una de las comunas.

En definitiva, la experiencia de la Red pone en evidencia el hecho que las limitaciones casi estructurales de municipios pequeños, con una economía de escaso dinamismo y con una alta incidencia de las actividades agrícolas de bajo valor agregado, asociado con problemas de carácter social de la población, son posibles de superar, cuando los municipios, alentados por un contexto de conversaciones con el gobierno regional, resuelven unirse para intervenir en el territorio desde la lógica de las estrategias de desarrollo a fin de ir superando progresivamente las problemáticas que éste les plantea.

Desde otra perspectiva, la iniciativa de los EMEGES de la zona presentada, permite identificar la importancia de fortalecer las capacidades de respuesta desde las localidades ante los desequilibrios intraregionales, dado el impacto diferenciado de las políticas macroeconómicas y los escenarios de globalización y apertura de los mercados.

La iniciativa de los EMGES representa también la decisión de los municipios de reaccionar ante los desafíos del desarrollo, desde la complementariedad dada por la proximidad geográfica, los intereses económicos, la identificación de problemáticas comunes, el reconocimiento de las relaciones intercomunales históricas y dada la voluntad de comprender que las posibilidades de desarrollo y fomento productivo, aumentan en la medida que se aúnan esfuerzos institucionales para tal efecto.

Los EMGES representan también una práctica de descentralización en el sentido de la forma en que se lleva a cabo la gestión de la administración para el Fomento Productivo. Las conversaciones sistemáticas agendadas entre el Gobierno Regional, a través de su Departamento de Desarrollo Local, viene fomentando espacios para las iniciativas de desarrollo con los municipios de cada una de las zonas de EMGES de la Región.

## I. INTRODUCCIÓN

La sistematización del caso de la " Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica" (EMGES), de la Novena Región de la Araucanía en Chile y particularmente de la zona que comprende las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla<sup>1</sup>, viene a responder la inquietud de CEPAL de relevar experiencias de desarrollo local, especialmente en su dimensión económico—productiva y su relación con crecientes procesos de descentralización que se vienen adelantando en los países de América Latina.

La experiencia de la Región de la Araucanía representa la posibilidad de explorar la construcción de un entorno institucional que supera la frontera político—administrativa de las comunas presentadas y se constituye en una nueva zona geoeconómica con enormes potencialidades en la perspectiva de un trabajo conjunto entre los cuatro municipios.

El objetivo central de la sistematización de la experiencia se relaciona con la identificación de ciertos factores explicativos del proceso de construcción de la institucionalidad, desde la asociatividad de municipios que visualizaron en esta iniciativa las condiciones necesarias para impulsar el fomento productivo, considerado como eje estratégico de transformación social y económica de los territorios de cada una de las comunas.

Es importante destacar la idea de Red de Municipios y distinguirla, en este caso, de la acción formal de asociarse por parte de ellos. La Red está connotada de un conjunto de factores cualitativos como la construcción progresiva de confianzas entre los equipos municipales y con el equipo del Departamento de Desarrollo Local del Gobierno Regional, la decidida acción de los Alcaldes de las cuatro comunas que, entre otros factores, permitieron crear fortalezas en cada uno de los municipios y al mismo tiempo, crear las capacidades institucionales colectivas que han significado ir avanzando lentamente en temas como: mejorar la calidad de la información general y económica existente en las comunas, la coordinación intramunicipal e intermunicipal en temas de fomento productivo, la identificación de los temas posibles de articular entre los municipios, la generación de planes y estrategias concertadas y la coordinación de tareas con el nivel regional de gobierno.

En definitiva, la experiencia de la Red pone en evidencia el hecho que las limitaciones casi estructurales de municipios pequeños, con una economía de escaso dinamismo y con una alta incidencia de las actividades agrícolas de escaso valor agregado, asociado a problemas de carácter social de la población, son posibles de superar, cuando los municipios, alentados por un contexto de conversaciones con el gobierno regional, resuelven unirse para intervenir en el territorio desde la

lógica de las estrategias de desarrollo para ir superando progresivamente las problemáticas que éste les plantea.

La iniciativa enunciada evidencia la importancia de contextos crecientes de descentralización regional, que permiten una primera observación sustantiva acerca de la alianza entre el gobierno regional y los gobiernos municipales, para enfrentar en conjunto los retos de una mayor competitividad de las economías locales.

Desde otra perspectiva, la iniciativa de los EMEGES de la zona presentada, permite identificar la importancia de fortalecer las capacidades de respuesta desde las localidades ante los desequilibrios intraregionales, dado el impacto diferenciado de las políticas macroeconómicas y los escenarios de globalización y apertura de los mercados.

En la última década, Chile ha mostrado índices de crecimiento sostenido a tasas históricas no conocidas y una decidida opción por un modelo exportador, no obstante, el país también muestra un escenario de desigualdades territoriales y presenta un conjunto de regiones con una capacidad diferenciada para enfrentar los retos de un crecimiento económico que pueda generar desarrollo. Por ello, resulta importante destacar los esfuerzos de las administraciones locales, para alentar procesos de desarrollo económico desde el fortalecimiento de las capacidades de gestión municipal, como una instancia clave para conducir el fomento productivo territorial.

La citada capacidad de respuesta desde los espacios locales encuentra en la sistematización de los EMGES de la zona presentada, la posibilidad de identificar cómo la complementariedad, la coordinación, traspaso de información, la construcción de relaciones de colaboración, la capacidad para concertar acciones entre los municipios, se convierte en un activo estratégico con que cuenta la zona y permite la construcción de una red estructurante de confianzas entre los actores comprometidos con la iniciativa y, con ello, la posibilidad de movilizar los recursos de cada territorio.

La iniciativa de los EMGES representa también la decisión de los municipios de reaccionar ante los desafíos del desarrollo, desde la complementariedad dada por la proximidad geográfica, los intereses económicos, la identificación de problemáticas comunes, el reconocimiento de relaciones intercomunales históricas y dada la voluntad de comprender que, las posibilidades de desarrollo y fomento productivo, aumentan en la medida que se aúnan esfuerzos institucionales para tal efecto.

La experiencia del EMGES de la zona que comprende las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla, expresa también la citada construcción de confianzas, como una fortaleza cualitativa entre los distintos equipos municipales, los cuales, paulatinamente van superando prácticas individuales en la gestión, especialmente en aquellos proyectos relacionados con el fomento productivo, y enfrentan el desafío de fortalecer la capacidad de respuesta local desde la figura de la asociación municipal.

Sin duda, la experiencia de los EMGES constituye en definitiva, el esfuerzo conjunto de las administraciones locales y el gobierno regional por dotar al territorio, de una institucionalidad para el desarrollo local. Tal institucionalidad ha sido concebida, en este caso, como un proceso complejo que comprenderá etapas cruciales para el éxito de la iniciativa. Existe la convicción en los actores locales, especialmente los municipales, de la necesidad de fortalecer la capacidad del municipio para gestar, animar, alentar, coordinar y movilizar los recursos del territorio, desde la estrategia de fortalecer los equipos de cada uno de los municipios comprometidos en esta tarea.

Los EMGES representan también una práctica de descentralización en el sentido de la forma en que se lleva a cabo la gestión para el fomento productivo. Las conversaciones sistemáticas agendadas entre el gobierno regional, a través de su Departamento de Desarrollo Local ha generado iniciativas de desarrollo con los municipios de cada una de las zonas de EMGES de la Región,<sup>2</sup> que contemplan un diálogo permanente acerca de los proyectos que han sido priorizados por las comunas y las posibilidades de financiamiento.

Un valor adicional cobra la iniciativa si se considera que las cuatro comunas son predominantemente rurales, situación en extremo delicada cuando se reflexiona en las limitaciones de la actividad económica rural de pequeños agricultores que ven frenada su expectativa de crecimiento por factores tales como: la falta de innovación tecnológica, el acceso limitado al terciario avanzado, el acceso restringido a los escasos instrumentos de fomento ajustados a las reales necesidades del sector y la falta de apoyo financiero. La situación de falta de competitividad del sector se ve complejizada por la división de la estructura de la propiedad agrícola que determina la predominancia de pequeñas unidades agrícolas que no tienen las herramientas para producir competitivamente. En este contexto de limitaciones estructurales de la economía local, se debe entender el valor de la iniciativa de la Red EMGES.

El registro de la iniciativa de los EMGES puede resultar interesante de conocer, toda vez que evidencia fundamentalmente el esfuerzo de un grupo de personas que desde sus instituciones y roles asumidos, miran las posibilidades de desarrollo y crecimiento a partir del reconocimiento de sus propias capacidades y recursos territoriales.

La sistematización del caso de los EMGES se estructura sobre la base de cuatro capítulos que en su conjunto dan cuenta de esta iniciativa, considerando como su eje transversal o estructurante la relación entre la iniciativa de desarrollo local y los procesos de descentralización abordados en la región de la Araucanía y expresada en el esfuerzo local por crear una institucionalidad propia, pensada para resolver las problemáticas locales o territoriales de la zona y desarrollando las capacidades para identificar oportunidades en el actual contexto de desarrollo económico en Chile.

El primer capítulo del presente informe de consultoría aborda la descripción de la iniciativa de los EMGES y da cuenta de la naturaleza endógena del proceso, así como también de la capacidad de respuesta de los municipios para resolver los retos a los cuales se ven enfrentados en materia de desarrollo y crecimiento. En esta parte de la sistematización, se destaca la alianza

estratégica entre el gobierno regional y los municipios en la tarea de concordar estrategias para el desarrollo local, especialmente el fomento productivo.

El segundo capítulo da cuenta de la caracterización del territorio en el cual se despliega la iniciativa de los EMGES. Resulta importante destacar que en esta parte del documento se enfatizan aspectos relacionados con una descripción básica del entorno territorial de esta zona de los EMGES y se realiza un ejercicio de concebir la suma de los territorios de las comunas involucradas en el equipo, en una zona geoeconómica con mayor potencialidad, en la cual cada uno de los municipios aporta con sus fortalezas al proyecto o iniciativa de desarrollo. En este mismo capítulo se destacan las Alianzas surgidas en función de la iniciativa de los EMGES, se relevan aspectos como la importancia estratégica de la alianza entre el gobierno regional y los municipios de la zona, en una creciente capacidad para concertar acciones en favor del desarrollo territorial. Es decir, se observará cómo la iniciativa de los EMGES constituye una instancia institucional para dar respuesta desde la acción coordinada y concertada entre los diferentes actores, a problemas que las políticas nacionales no pueden responder, por no tener aún la capacidad de reconocer las particularidades de cada región y con mayor grado de dificultad identificar la realidad comunal o local.

En el tercer capítulo se releva la relación entre el proceso de descentralización y la iniciativa de la Red de EMGES de los municipios sujetos de la sistematización. El actual proceso de descentralización en Chile, avanza no sin dificultades, en el camino de entregar facultades, atribuciones y recursos a regiones y comunas para una efectiva toma de decisiones respecto del tipo de desarrollo más adecuado, considerando las particularidades económicas, sociales y culturales de los territorios. En este nuevo marco de descentralización la iniciativa de la Red de EMGES de desarrolla y al mismo tiempo se constituye en una práctica de descentralización, entre los niveles subnacionales del ámbito público.

En el capítulo final de la sistematización se recogen las principales conclusiones en términos de los retos y desafíos implicados en la iniciativa del Red de EMGES de las comunas. Se trata de interpretar factores de éxito y fracaso de la iniciativa en la perspectiva de identificar criterios para su seguimiento y evaluación, así como también, reflexionar acerca de los aprendizajes posibles surgidos desde la sistematización de la red de municipios de la región de la Araucanía.

## **II. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA DE LA RED DE EMGES DE LAS COMUNAS DE RENAICO, ANGOL, COLLIPULLI Y ERCILLA**

La iniciativa de la Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica, EMGES, de la zona que comprende las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla forma parte de una decisión compartida entre el gobierno regional y los municipios de la región para abordar los retos del desarrollo en cada uno de los territorios de la Araucanía.

### **1. Una mirada retrospectiva**

La novena región de la Araucanía presenta un panorama económico que, en síntesis, la pone por debajo de la media nacional en cuanto a competitividad regional. Factores como el número y la calidad de las empresas, índices de ciencia y tecnología, recursos humanos, recursos naturales, ponen de manifiesto una situación de rezago que ha puesto a prueba a toda la institucionalidad pública y privada de la región para afrontar la tarea estratégica de generar equilibrio económico intraregional y con ello mejorar las posibilidades de participación de la población en las oportunidades desarrollo.

En este contexto de crecientes demandas de competitividad hacia la economía regional, es posible identificar iniciativas de carácter regional que apuntaban a mejorar la situación antes descrita.

Se destacan los planes de desarrollo productivo regional y la instalación de una institucionalidad regional para enfrentar el tema fomento productivo desde la puesta en marcha, entre otras iniciativas de:

- El foro de desarrollo productivo
- El departamento de desarrollo local del gobierno regional
- El área de fomento productivo del gobierno regional
- La red de equipos de gestión estratégica municipal
- El comité de desarrollo productivo

De esta manera y aprovechando la existencia de una asociación de municipios en la zona de la precordillera, se comenzó un programa piloto de fortalecimiento de los equipos municipales de cuatro comunas que posteriormente, se fue ampliando al resto de las comunas de la región que comenzaron a gestar un proceso de asociación y cooperación inter—municipios basados en criterios como la cercanía geográfica, las expectativas económicas, problemáticas comunes y las relaciones históricas de cooperación.

En este marco histórico de actuación se encuentra el inicio del proceso de la red de EMGES de la provincia de Malleco Norte, en la cual se encuentran las comunas de la sistematización.

## **2. Propósitos de la red EMGE**

La posibilidad de aunar esfuerzos y coordinación entre los municipios de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla cumplía un doble propósito.

- a. Estrechar la brecha existente entre la administración municipal y el gobierno regional en términos de tareas de concertación y coordinación para elaborar planes y estrategias de desarrollo conjunto.
- b. Resolver de manera conjunta limitaciones en el desarrollo de la zona, especialmente en el tema Fomento Productivo y la generación de empleo.

## **3 Acción del Gobierno Regional en la iniciativa**

La tarea del gobierno regional del Araucanía se enmarca en la efectiva voluntad de descentralización de la gestión pública a favor del desarrollo. En el caso de la iniciativa de los EMGES de la zona, representa la posibilidad concreta de ejercer una práctica de conversaciones sistemáticas que abren posibilidades para acciones conjuntas o en alianzas. Entre otras tareas en favor de acciones de desarrollo, se puede identificar el área de concentración y complementariedad en las inversiones de impacto territorial.

En este punto es necesario relevar la disminución del grado de competencia de los municipios por los fondos disponibles para iniciativas de desarrollo local. La posibilidad de fortalecer la capacidad conjunta de los municipios para adjudicarse fondos de desarrollo territorial, ha pasado a ser una práctica innovadora en un contexto cultural en el cual la competencia individual por conseguir recursos inhibe conductas institucionales más solidarias. En el caso de los EMGES de la zona de Malleco Norte, la práctica de gestión conjunta en algunas áreas consideradas como prioritarias (dentro de ellas, el fomento productivo) es una demostración de las ventajas para municipios pequeños de actuar de manera asociada.

La gestión municipal desde los EMGES es apoyada por el gobierno regional a través del departamento de Desarrollo Local el cual lidera un proceso diálogo permanente con los municipios de cada una de las zonas en las cuales se ha iniciado el trabajo en Red. Es importante destacar la presencia del gobierno regional desde esta lógica, el cual reconoce los territorios y su capacidad de acción, su capacidad para identificar las principales problemáticas del desarrollo productivo y sus posibles efectos asociados y la capacidad para estructurar una demanda de mejor calidad. En este sentido, la acción del gobierno regional está más en la perspectiva de acompañar, creando las condiciones para que los propios territorios sean los que asuman el protagonismo de las acciones de desarrollo, que se precien de ser iniciativas locales, es decir que resuelvan problemáticas locales, en una concertación de los propios agentes locales. De esta manera, la red de EMGES es identificada

como una distinción respecto de un modelo de gestión tradicional normativo o sectorial. En el cuadro que apreciamos a continuación se plantean las diferencias fundamentales.

<b>Modelo de Gestión Normativo o Sectorial</b>	<b>Modelo de Gestión sistémica o Territorial (caso de la Red EMGES)</b>
Responde a diseños de objetivos programáticos y sectoriales, cuya decisión es centralizada	Los objetivos se diseñan en el ámbito local en función de demandas o potencialidades locales.
Los equipos técnicos departamentalizados ejecutan programas o proyectos	Los equipos técnicos trabajan interdisciplinariamente a partir de lecturas con enfoques territorial y estratégico.
Los Departamentos entran en competencias de logros específicos	Los departamentos comparten logros alcanzados por sobre la sectorialidad.
Los equipos técnicos califican a la población objetivo como una población pasiva o sólo receptiva.	Los equipos técnicos integran a la población objetivo en las acciones de desarrollo, su participación es condición de éxito e impacto.

#### **4. Descripción de la iniciativa de los EMGES**

Las EMGES constituyen equipos técnicos municipales conformados por profesionales que de manera permanente incorporan en sus prácticas de trabajo, tareas relacionadas con la planificación, la identificación y generación de propuestas de desarrollo.

Tales propuestas son analizadas con los alcaldes para la toma de decisiones en relación con las problemáticas de desarrollo que afectan a cada una de las comunas. Especialmente importantes se perciben los asuntos relacionados con el fomento productivo de las comunas. Sin duda que el trabajo de reflexión iniciado por los equipos de los municipios ha permitido avanzar desde una lógica más cercana a la anticipación y la proacción que a la práctica común de reacción frente a los hechos consumados. En este caso, los EMGES tienen una función estratégica y de visión de futuro al incorporar la dimensión estratégica en la labor diaria en los municipios.

#### **5. Constitución de los EMGES**

La Red de EMGES de la zona se ha conformado fundamentalmente por intereses comunales comunes, a partir del reconocimiento de relaciones intercomunales históricas, potencialidades que pueden complementarse entre los territorios y por una vocación productiva compartida.

Un aspecto importante en la constitución del la Red EMGES son los recursos humanos, considerados claves en las transformaciones contempladas en los propósitos de la iniciativa. Muchos de los diagnósticos disponibles en los inventarios de las iniciativas de desarrollo local en América Latina, reconocen un conjunto de limitaciones al proceso de desarrollo económico local en la disponibilidad de los recursos humanos en los municipios, considerados uno de los principales agentes de desarrollo en los países de la región. La disponibilidad de profesionales y técnicos que cumplan con tareas y funciones relacionadas con el fomento productivo están hoy respaldadas por un marco normativo modificado en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades que define más explícitamente las funciones relacionadas con el desarrollo social y económico de las comunas.

En el caso de los EMGES de la novena región de la Araucanía, su constitución, en términos de recursos humanos disponibles, cuenta con escenarios de descentralización y financiamiento en programas de fortalecimiento institucional que hacen pensar con esperanza en la consolidación de un actor municipal que es parte de un proceso de aprendizaje institucional, el cual comienza a ejercer liderazgo en la promoción del desarrollo, pero contando con las capacidades y los recursos para concretar estas acciones de promoción.

Los EMGES están constituidos por profesionales que cumplen funciones claves en áreas como la Secretaría de Planificación Comunal, en la Dirección de Desarrollo Comunitario por sus funciones de apoyo al desarrollo y la gestión comunitaria, el Programa de Desarrollo Rural (PRODER) por el conocimiento y gestión en desarrollo rural, los administradores municipales por la responsabilidad en la coordinación intra y extracomunal.

Otra característica de la constitución de los EMGES es su apertura a la participación de otros profesionales del quehacer del desarrollo local como profesionales de la educación, de la salud, directores de obras municipales. De esta manera, se está expresando que los temas del desarrollo local y especialmente los esfuerzos por adelantar iniciativas de fomento, obligan a prácticas de coordinación y concertación con todos los actores de la institucionalidad pública, con la sociedad civil y especialmente con el sector privado.

Se trata de comprender que las iniciativas orientadas al desarrollo económico local pasan necesariamente por las llamadas innovaciones sociales que puedan sustentar las transformaciones en el tejido productivo territorial.

## **6. Fortalezas de la práctica de acciones de desarrollo local desde los EMGES**

Es posible identificar un conjunto de ventajas en la forma de trabajo de los municipios cuando deciden influir en los temas de desarrollo desde la iniciativa de los EMGES.

La opinión de los actores municipales y regionales respecto a uno de los elementos que definen la acción de los EMGES es que éstos representan la posibilidad de conducir, ejercer un liderazgo en los temas de gestión para el desarrollo local en cada una de las comunas y, por cierto, en la zona de red creada con el EMGES.

Desde la perspectiva de la acción del gobierno regional, la ventaja de trabajar con los EMGES se relaciona con la posibilidad de coordinarse con equipos técnicos municipales que buscan ejercer un papel protagónico en la gestión municipal. Además, es posible contar con mejores condiciones para articular acciones con equipos técnicos que están comprometidos con una visión de la comuna centrada en la existencia de programas y proyectos considerados como parte de un proceso institucional para gestionar el territorio.

Una de las condiciones evaluadas por los actores es que los EMGES de la zona expresan una práctica de trabajo asociada a la constitución de una Red que vincula a los municipios superando de esta manera los límites comunales.

La práctica de trabajo de los EMGES representa la posibilidad de establecer alianzas para iniciar y concretar programas, proyectos y acciones en función del desarrollo local y subregional.

Si una de las condiciones claves para el desarrollo local y particularmente para el fomento productivo radica en la fortaleza de la municipalidad como actor relevante en el ámbito territorial, la iniciativa de los EMGES permite encontrar los espacios de coordinación para sumar potencialidades, neutralizando las debilidades de los equipos técnicos municipales concebidos de modo individual.

Se señala que con esta iniciativa de gestión para el desarrollo local se ahorra tiempo y se focaliza de mejor manera los recursos en el territorio en el cual se desea impactar desde una visión local. La apuesta principal que se desprende del esfuerzo desplegado por las comunas dice relación con una capacidad de respuesta propia para aprovechar los recursos disponibles en los territorios que conforma la zona del EMGES. Existe la convicción que es posible en una zona rural inmersa en la globalización, identificar oportunidades de desarrollo y crecimiento económico, apelando al desarrollo local desde capacidades endógenas con que cuenta el territorio.

### **7. La dimensión de los factores intangibles de la iniciativa**

Con el proceso de trabajo de la red que articula los EMGES de la zona de las comunas de la sistematización, se ha puesto en marcha un conjunto de capacidades que permiten establecer un entorno institucional basado en las capacidades de los recursos humanos que constituyen los equipos de cada uno de los municipios comprometidos con la iniciativa. De esta manera, es posible identificar crecientes procesos de creatividad multidisciplinaria, un aprendizaje común y la utilización más eficiente y productiva de las capacidades técnicas. Al mismo tiempo, es posible observar la constitución de una red humana técnica que asume compromisos en la búsqueda de objetivos comunes.

### **8. Función de los alcaldes**

Muy relacionado con el punto anterior, se releva en la iniciativa, el papel asumido por las autoridades políticas de cada una de las comunas que forman parte de la Red. Los alcaldes han jugado un papel de promotores de la iniciativa, han entregado la confianza en los equipos técnicos para que desarrollen su labor de creación y la búsqueda de ideas de proyecto, especialmente en los temas productivos.

La asistencia de los alcaldes a la mayoría de las reuniones técnicas a lo largo de dos años de trayectoria de la Red, aparece como un indicador cualitativo que permite percibir un grado importante de compromiso con las metas de la Red de municipios. Con este indicador se está identificando un nuevo papel de parte de las autoridades políticas que perciben como prioritario

articular legítimos objetivos políticos con objetivos de desarrollo productivo que apelan a tiempos y plazos distintos. Por ahora, los alcaldes, quedando menos de un año para las nuevas elecciones municipales, aspiran a lograr el fortalecimiento de los equipos técnicos municipales para la continuidad de la iniciativa y junto con ello, alcanzar la formalización de la asociación de municipios que, necesariamente pasa por la aprobación de los respectivos concejos municipales.<sup>3</sup>

### **9. La Red EMGES de Malleco Norte y el fomento productivo**

La caracterización de la iniciativa de los EMGES de las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla evidencia en el plano conceptual la importancia del entorno institucional público para alentar procesos de dinamización de la economía local. El grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas del municipio como su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio, la capacidad de diálogo con la comunidad, la capacidad para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos, sociales y políticos, la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno -regionales y nacionales- constituyen un eje clave de los municipios asociados para pensar el tipo de desarrollo y crecimiento que necesitan a fin de resolver nudos críticos como la falta de empleo productivo, la diversificación de la base productiva local, la difusión de la innovación tecnológica, y la modernización de las actividades agrícolas.

En este contexto, la modificación de los roles tradicionales de los municipios ligados a la administración de subsidios del gobierno central para corregir inequidades sociales y la acción en materias de educación y salud, se asocia más a nuevas tareas relacionadas con la promoción del desarrollo económico, explicitadas en las modificaciones en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.<sup>4</sup>

El ordenamiento jurídico, si bien deja claro las nuevas funciones y tareas de los municipios en materia de fomento productivo, no garantiza la capacidad real de respuesta de la institucionalidad pública para asumir los retos de crecimiento económico territorial. Indudablemente las modificaciones al cuerpo legal corresponden a un avance en materia de descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos locales, condición sustantiva en territorios de las características de la zona que es objeto de la sistematización. En territorios en los cuales es necesario recorrer un extenso camino para estructurar una economía local dinamizada, con un tejido productivo diversificado y con índices significativos de innovación tecnológica, el papel de los municipios y la creación de entornos adecuados para tales objetivos es insustituible.

En este sentido, la iniciativa de los EMGES de la zona de Malleco Norte ha crecido después de dos años de historia conjunta, en capacidad de respuesta frente a los retos de un escenario económico que exige mayor grado de competitividad y mejores indicadores de productividad de las actividades económicas.

### 10. Iniciativas económicas surgidas desde los EMGES

En el siguiente cuadro es posible apreciar concretamente cómo el tema de fomento productivo va generando proyectos que constituyen un esfuerzo de trabajo conjunto de los cuatro municipios en el ámbito de las iniciativas productivas, todo ello mirado desde la lógica de proceso, es decir, considerando etapas de crecimiento en las cuales se ha priorizado como condición previa insustituible, el fortalecimiento de la Red de Equipos Municipales que se identifica como un actor público institucional que suma capacidades para animar y alentar el desarrollo concretando carteras de proyectos de fomento orientados de dinamizar la economía local.

Proyecto	Descripción general
Capacitación agro productiva	En las cuatro comunas se llevó a cabo un programa de capacitación para agricultores con el fin de mejorar las capacidades en el manejo de los recursos agrícolas y en la gestión de la unidad productiva. Resulta importante destacar que el financiamiento del programa fue con recursos propios de los municipios de la alianza.
Programa de Capacitación	El proyecto consiste en la capacitación en la producción, manejo y comercialización de la hierba de San Juan. Está financiado por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional con un monto aproximado de \$80.000.000 de pesos y contempla 3 etapas en su ejecución. Busca esencialmente aprovechar las ventajas comparativas de la existencia natural de la citada hierba y la demanda que está teniendo en los mercados europeos de la industria de fármacos naturales para tratar el estrés. El proyecto de cultivo de la hierba de San Juan pretende iniciar plantas de cultivo en cada una de las comunas de la Red EMGES y generar empleo con mayores proyecciones en la población de menos ingresos que se dedicaba a la recolección de la hierba de manera rudimentaria.
Circuito Turístico	Consiste en un proyecto conjunto de la Red de EMGES para difundir el patrimonio histórico cultural de las cuatro comunas en lo que se podría considerar como un cluster turístico. La coordinación ha permitido identificar una estrategia común para enfrentar el complejo mercado del turismo en Chile. Las acciones en este sentido van desde la mejora en la infraestructura vial de la zona y para ello se ha conversado con los servicios de vialidad dependientes del Ministerio de Obras Públicas para que se consideren las necesidades del territorio en cuanto a los impactos de las decisiones centrales de la selección de los caminos a mejorar.

En una segunda etapa del programa se abordarán tareas relacionadas con la concertación con la comunidad y el sector privado de la zona. Se piensa que, a partir del año 2000, la iniciativa de fortalecimiento de la red de municipios estará en condiciones de establecer una política de diálogo más consistente con la comunidad local y especialmente basada en la capacidad de gestión adquirida por los cuatro municipios. La relación con la comunidad local es un hecho permanente, pero que se potenciará con la iniciativa de la Red EMGES.

## **11. Alianza Municipios de la Red—Gobierno Regional**

Las implicancias de las conversaciones sostenidas entre los municipios de la Red y el Gobierno regional están directamente relacionadas con la construcción de una alianza de coordinación y colaboración en los temas identificados como claves en materias de desarrollo local. Especialmente los temas de fomento productivo estarán presentes en las agendas de ambos niveles como materias importantes de tratar en cada una de las reuniones técnicas.

La iniciativa del Departamento de Desarrollo Local del gobierno regional para iniciar un trabajo de apoyo y acompañamiento a los municipios en el fortalecimiento de sus capacidades de gestión territorial, en el encuentro de equipos técnicos permitieron que aún con puntos de vista distintos respecto de los procesos de desarrollo, se estrecharan brechas en esta dirección.

Por una parte, el Departamento de Desarrollo Local se aproximaba a la realidad comunal con una carga de visiones preconcebidas y respuestas programáticas prefabricadas para la discusión con los municipios. Por otro lado, los municipios enfrentaban la conversación con el nivel regional con una carga de desconfianza respecto del compromiso del nivel regional con las problemáticas locales.

De esta manera, comienza un proceso de reinterpretación de las relaciones entre ambos niveles fuertemente marcadas por el respeto a las diversas posiciones ante los temas del desarrollo local, por la confianza entre los actores y por el cumplimiento de los compromisos adquiridos en una agenda real y concordada.

Desde el momento que se superan los prejuicios en ambas partes, se comienza una nueva etapa de concertación de los equipos de ambos niveles en una situación de reconocimiento mutuo como actores válidos en los temas vinculados al desarrollo local. En ese momento es posible aseverar la construcción de una alianza del sector público que lleva más de dos años de historia conjunta.

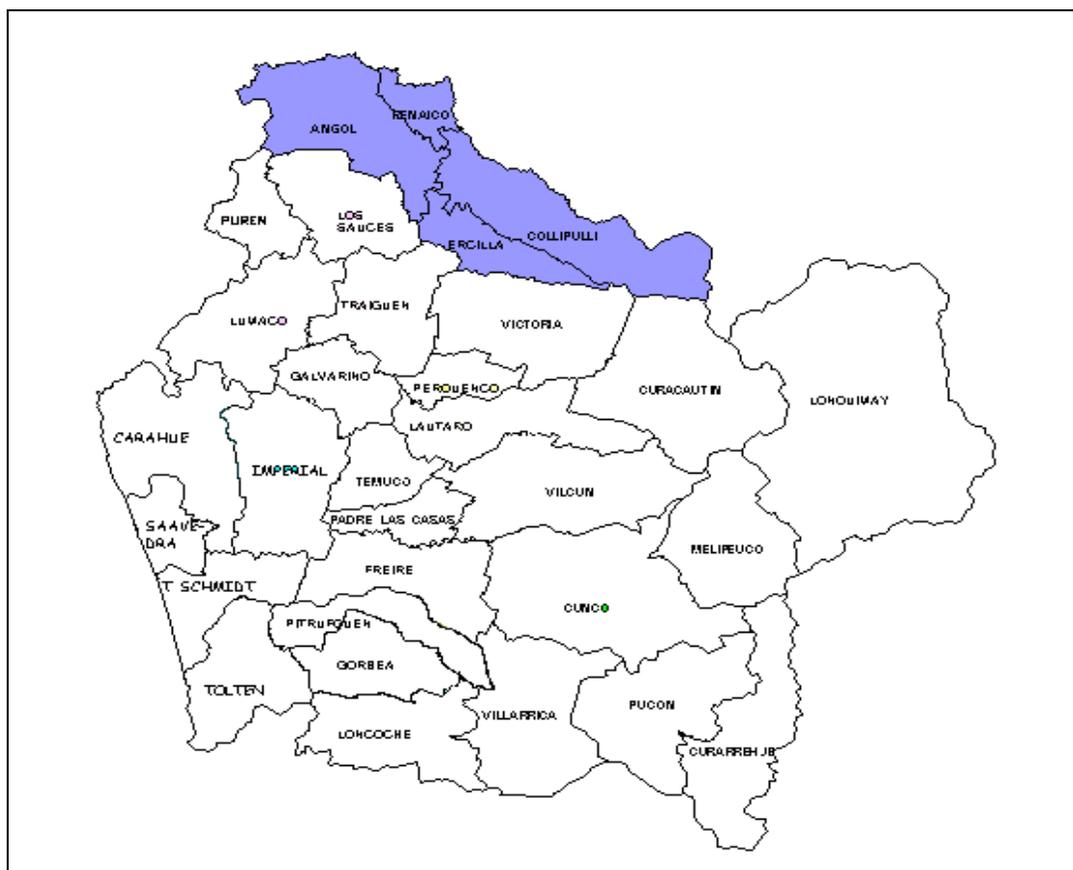
En este proceso los actores son fundamentales a la hora de identificar las condiciones que han permitido el surgimiento de la alianza y su proyección en el tiempo. Tanto los funcionarios del gobierno regional como los equipos de la Red han liderado un tipo de relación democrática y colaborativa.

En síntesis, es posible distinguir la alianza entre ambos niveles del espacio público como una relación clave para entender el proceso de constitución de la Red de EMGES como un espacio institucional pensado para el desarrollo.

### III. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO

Las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla que constituyen el eje de la sistematización de la experiencia de la Red de Equipos EMGES, pertenecen a la Novena Región de la Araucanía la cual pasamos a caracterizar en las siguientes líneas como el escenario territorial global en la cual se despliega la iniciativa de desarrollo de las comunas arriba señaladas.

#### LA NOVENA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA



La región de la Araucanía posee una superficie de 31.859 Km<sup>2</sup> y está organizada en dos provincias, Malleco y Cautín, y 31 comunas, con la ciudad de Temuco como capital regional. De acuerdo con el Censo de 1992, su población es de 781.242 habitantes que corresponden al 6% del

total del país. El 61% de estas personas viven en zonas urbanas y el 39% restante en áreas rurales. Su densidad es de 24.5 habitantes/ Km<sup>2</sup>.

La reconocida belleza de la región es parte de la herencia geológica de la tierra en esta parte del continente. El escenario del relieve es una transición entre lo observado en los sectores localizados más al norte y la característica región de los Lagos. La cordillera de los Andes conserva un aspecto macizo y sigue disminuyendo en latitud, alcanzando altitudes que no superan los 2000 metros sobre el nivel del mar. La excepción a esto son los numerosos volcanes existentes, muchos de los cuales están activos y representan un peligro para algunos asentamientos rurales cordilleranos y pre—cordilleranos. En este contexto, son muy conocidos los volcanes Lonquimay, Villarrica y Llaima. La existencia de algunos portezuelos en la cordillera andina ha facilitado la habilitación de buenos pasos fronterizos, como por ejemplo los de Pino Hachado, Lonquimay y Mamuil Malal. La depresión intermedia, desde el río Itata hacia el sur, tiene aspecto de una superficie ondulada que aumenta gradualmente en altura, alcanzando 300 metros en Collipulli y Victoria.

En la Provincia de Malleco, la cordillera de la Costa adopta el nombre de Cordillera de Nahuelbuta. Allí constituye una unidad maciza y alta. A partir del río Imperial se deprime para llegar a confundirse con las planicies litorales, las que gracias a esto adquieren un ancho considerable. Al sur del río Toltén, esta situación cambia y recupera su antigua fisonomía con altitudes medias cercanas a los 300 metros y cerros que alcanzan los 700 metros de altitud.

La posición latitudinal explica el cambio de las características climáticas respecto de las regiones ubicadas más al norte del país. Un aumento en las precipitaciones, las que se reparten a lo largo de todo el año, y un descenso en las temperaturas, son las características que definen el clima mediterráneo húmedo de la región.

Con una alta concentración de gran parte de los servicios y de la funcionalidad urbana de la ciudad de Temuco, la ruta 5 sur se presenta como el principal eje que estructura el territorio, ya que a lo largo de su trayecto se encuentran algunas de las principales ciudades de la Región (Collipulli, Victoria, Gorbea y Loncoche) y es el escenario de la interacción que se genera entre ellas.

De la misma manera, la ocupación de los sectores cordilleranos está asociada a las vías de comunicación terrestre que llevan a los pasos fronterizos mencionados anteriormente. El borde costero está débilmente ocupado y es en la desembocadura de los ríos Imperial y Toltén donde se emplazan asentamientos importantes, tales como Puerto Saavedra y Nueva Toltén.

## LAS REGIONES DE LA REPÚBLICA DE CHILE



### 1. Economía

El producto geográfico bruto de la región representa el 2% del producto nacional. Las actividades económicas relevantes de la región son la silvoagropecuaria y turística. De ellas dependen otros sectores como la industria, el transporte, el comercio y los servicios financieros. Su industria se caracteriza por la pequeña propiedad que representa uno de los problemas y al mismo tiempo desafíos para el desarrollo regional. En el caso de las industrias, el 70% de las empresas son de menos de 5

empleados. El sector campesino se caracteriza por la existencia de un gran grupo minifundario, determinado en gran medida por los procesos de colonización del territorio y de subdivisión de la propiedad indígena, lo que ha dado origen a unidades productivas de menor tamaño y dispersas. Esta estructura de la propiedad, muestra que los pequeños propietarios poseen 54.201 predios, correspondientes al 5% de la superficie agrícola. Los medianos tienen 36.924 predios correspondientes al 4%, y los grandes concentran aproximadamente el 48% de dicha superficie con 2.182 predios.

#### PRODUCTO INTERNO BRUTO DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

Producto Interno Bruto (1990)	Región	País
Agropecuario-Silvícola (%)	26.4	10.1
Comercio (%)	16.8	19.3
Servicios Comunales, sociales y personales	12.2	10.0

Fuente: Compendio de Estadísticas Regionales

Nota: se han considerado los tres sectores más importantes en la generación del producto regional.

La situación general de las cuatro comunas evidencia la importancia de los cinco sectores más importantes en la economía local, donde se destaca la presencia del comercio y la agricultura, caza y pesca, quedando más atrás, los servicios y la industria manufacturera.

La mayoría del tejido productivo señalado corresponde a la microempresa, pequeña y mediana (MIPYMES), ésta última en menor proporción. Esta situación es parte de una constante en el ámbito nacional, puesto que de acuerdo a cifras oficiales, el 97% del tejido productivo del país está compuesto por micro y pequeñas empresas y de este conjunto, las primeras representan más del 82% del total y uno de los sectores más relevantes está representado por el comercio que supone más del 40% de l total de las empresas en el país.<sup>5</sup> En el caso de la Región de la Araucanía estas cifras se distribuyen de la siguiente manera:

#### EMPRESAS POR TAMAÑO 1997 (en porcentaje de la empresas)

Región	micro	pequeña	mediana	grande
Novena de la Araucanía	86.2	12.3	1.2	0.3

Fuente: CORFO a partir de la información del Servicio de Impuestos Internos

Esta situación de distribución de empresas por tamaño representa la realidad de las comunas de la sistematización y refleja la atomización del tejido productivo dominante y frente al cual es necesario responder con un enfoque de desarrollo productivo territorial, a través de una política de fomento flexible que reconoce las particularidades del sector y se encarga de alentar su crecimiento. Es importante recordar que MIPYMES son las que generan mayor empleo en Chile, puesto que explican el 87% de la mano de obra ocupada en el país, de las cuales las micro y pequeñas empresas ocupan el 74%.<sup>6</sup>

Esta notable importancia del tejido productivo de las empresas de menor tamaño, evidencia la importancia de tomar en cuenta los planes y programas que tengan acciones directas de apoyo a las empresas como también acciones indirectas en las cuales el papel de institucionalidad pública es determinante en la creación de entornos apropiados para el desarrollo de éstas. En este sentido, la acción de la Red EMGES la podemos ubicar en el esfuerzo del nivel local (municipios) y el nivel

meso, en el cual el gobierno regional juega un papel crucial en las orientaciones de la política de desarrollo productivo.

El caso de Red representa un esfuerzo por entender que este sistema productivo local supera las fronteras políticas de las cuatro comunas que conforman el EMGES y se convierten en un "territorio funcional", que desde el punto de vista económico no coincide necesariamente con los límites políticos.

Cabe señalar que la coordinación lograda por los equipos que conforman la Red de Municipios está acumulando un capital valioso de capacidad para gestionar un territorio global y que representa enormes desafíos para el futuro de las cuatro comunas.

## 2. Mercado laboral de la región

La generación de nuevos puestos de trabajo regional está por debajo del promedio nacional, lo que se debe básicamente a la caída de sectores vinculados a la agricultura, especialmente relacionado con mano de obra de muy baja productividad y que ha venido a agravar una situación de marginalidad en la cabecera regional, la ciudad de Temuco.

### MERCADO LABORAL EN LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA

Variable	Región	País
Generación de puestos de trabajo mayo—julio de 1997	267.350	5.1 %
Tasa de desocupación durante el mismo trimestre	6.4 %	6.7 %
Población bajo la línea de la pobreza 1996	36.5 %	23.2 %

Fuente: Ministerio de Economía basándose en datos del INE( Instituto Nacional de Estadísticas)

Ante este panorama, la acción de los municipios de la Red de EMGES tiene entre sus objetivos impactar en la mejoría del mercado de trabajo de las comunas a través de proyectos en el área del fomento productivo así como de la formación de recursos humanos más calificados, mediante el concurso de actores públicos del gobierno regional y local y los empresarios con los cuales se espera contar en una segunda etapa del proyecto a partir del 2000.

### INGRESO MEDIO REAL PERÍODO 1990-1995 (PESOS, OCTUBRE 1990)

	1990	1993	1995	Variación 1990 - 1995
Ing. Medio Región	56.459	66.506	78.676	39.3 %
Ing. Medio País	86.755	102.662	127.421	46.9 %
Dif. Respecto del País	-( 35 %)	-( 35 %)	-( 38 %)	

Fuente: Ministerio de Economía basándose en datos del INE (Instituto Nacional de Estadísticas)

De la misma manera la acción de la Red de EMGES pretende incorporar paulatinamente en la agenda de trabajo los temas relativos al fomento productivo que incidan fuertemente en los ingresos de los sectores más rezagados incorporando valor agregado a sus productos, cuestión que se relaciona con la mejora de los procesos de gestión y producción de unidades económicas de menor

tamaño, tejido productivo dominante en las comunas y asociados a la falta de acceso a servicios avanzados a la producción, así como a limitaciones en la calificación de recursos humanos y la ausencia de redes de productores que se vinculen de manera eficiente al mercado regional, nacional e incluso internacional.

Del total de la población de la Araucanía, el 34% corresponde a la población económicamente activa. La población fuera de la fuerza de trabajo es de un 37%, y la población con menos de 15 años corresponde al 29% restante.

En particular, respecto al dinamismo de la tasa de fuerza ocupada en Chile, durante el período 1990-1998, ésta creció sostenidamente alcanzando un promedio anual de variación de 2.4%, lo que representa la creación de 115.000 puestos de trabajo anuales. De esta población, en 1998, un 87.1% residía en zonas urbanas, en tanto un 12.9% restante lo hacía en zonas rurales. En este mismo año, tres regiones del país concentraban alrededor de un 70% de los ocupados: La Metropolitana con un 48.3%, la V región con 10.7% y la VIII región con un 10.4%. La novena región de la Araucanía aparece con un 5.1% de la fuerza ocupada nacional.

Para este mismo año, la tasa de desocupación registrada fue la mayor de la década, situación claramente asociada a la repercusiones de la crisis externa en la economía nacional y a la política de ajuste aplicada internamente. En el caso de la novena región, la cifra de desocupación alcanzó un 8.3% y se relaciona con la pérdida de dinamismo del sector agrícola y una baja ostensible en los rubros comercio y servicios. Junto con ello, ha incidido una creciente baja de productividad de la pequeña propiedad agrícola, lo cual ha significado la emigración de fuerza de trabajo hacia la cabecera regional, la ciudad de Temuco, agravando la situación de marginalidad de un sector importante de la población, especialmente la mapuche. Las cifras se desagregan de manera preocupante en el ámbito de las comunas de la Región, especialmente la situación en las comunas que son objeto de la sistematización.

**TASA DE DESOCUPACIÓN SEGÚN REGIÓN 1998**

Región	Porcentaje
I	8.7
II	6.7
III	11.2
IV	10.0
V	10.3
VI	8.4
VII	10.3
VIII	13.5
IX	8.3
X	8.8
XI	4.8
XII	6.2
R.M	9.6
Total	9.9

Fuente: MIDEPLAN

Para 1999 y específicamente respecto a las comunas objeto del presente estudio, la situación de la fuerza de trabajo es preocupante dada la caída en la dinámicas productivas de sectores

relacionados a la agricultura, servicios y comercio, lo que ha significado una tasa de desocupación cercana al 14% de promedio, todo mediado por un fuerte impacto de la crisis asiática. No obstante, se percibe una mejoría a partir del segundo semestre de 1999 y más notoriamente en el primer semestre del año 2000, en el que se espera una recuperación económica del país cercana al 5.5% de crecimiento. Este panorama junto con un nuevo gobierno debiera impactar en cada una de las regiones del país de modo de recuperar las economías regionales y especialmente locales.

### 3. Indicadores sociales

#### 3.1. Población regional

En la novena región de la Araucanía, la población se concentra mayoritariamente en la provincia de Cautín con un total de 648.190 habitantes, con 20 comunas, siendo la más importante y cabecera regional, la comuna de Temuco.

La relación superficie–población regional revela una densidad demográfica equivalente a 25 habitantes por Km<sup>2</sup>, aproximadamente 1,5 veces el promedio nacional que es de 17,4 hab./km<sup>2</sup>. En términos de áreas habitadas, cerca del 38.7% de la población se localiza en el sector rural y el 61,3% restante en el sector urbano. Esta alta concentración regional en el sector rural hace que los sectores agrícola, pecuario y forestal influyan fuertemente en el desarrollo de la economía de la Región.

#### POBLACIÓN PROVINCIA DE MALLECO

Provincia de Malleco	Población total	Hombres	Mujeres
Urbana y Rural	203.637	102.714	100.323
Urbana	127.501	61.558	65.943
Rural	75.536	41.156	34.380

Fuente: Documento de Información Comunal MIDEPLAN 1999, divisiones de planificación regional

#### POBLACIÓN POR COMUNAS Y ZONA CONSTITUIDA POR LA RED

Comuna	Población total	Hombres	Mujeres
<b>Angol</b>			
Urbano Rural	46.226	22.898	23.323
Urbana	39.151	18.927	20.224
Rural	7.075	3.971	3.104
<b>Renaico</b>			
Urbano Rural	9.197	4.672	4.525
Urbana	5.021	2.437	2.584
Rural	4.176	2.235	1.941
<b>Collipulli</b>			
Urbano Rural	22.767	11.701	11.066
Urbana	14.362	7.023	7.339
Rural	8.405	4.678	3.727
<b>Ercilla</b>			
Urbano Rural	8.842	4.542	4.300
Urbana	2.971	1.434	1.537
Rural	5.871	3.108	2.763
<b>Zona Red EMGES</b>			
Urbano Rural	87.032	43.813	43.214
Urbana	61.505	29.821	31.664
Rural	25.527	13.992	11.535

Fuente: Documento de Información Comunal MIDEPLAN 1999, divisiones de planificación regional.

**SUPERFICIE POR COMUNAS Y ZONA CONSTITUIDA POR LA RED**

Comunas	Superficie en Km <sup>2</sup>	Región
Angol	1.194.4	31.842.3
Renaico	267.4	31.842.3
Collipulli	1.295.9	31.842.3
Ercilla	499.7	31.842.3
Zona Red EMGES	3.258.4	31.842.3

Fuente: Documento de Información Comunal MIDEPLAN 1999, divisiones de planificación regional.

Los cuadros anteriores muestran la importancia de considerar el nuevo espacio geoeconómico conformado por la Red de Municipios. No obstante, el esfuerzo de planificación llevado a cabo por las cuatro instituciones pretende superar las diferencias territoriales y conformar una matriz de coincidencias en la cual se identifiquen las problemáticas comunes y al mismo tiempo se reconozcan los espacios de articulación posibles en los temas de fomento.

Las diferencias fundamentales que se aprecian son de volumen de población, incidencia de la población urbana, especialmente en el caso de Angol y la influencia de una realidad eminentemente rural como el caso presentado por Ercilla. Quizás lo más importante es que los equipos están comenzando a funcionar en la idea de gestionar un territorio mayor, una zona que debe mirarse con una población mayor que alcanza un total de 87.032 personas con una superficie total de 3.258.4 kilómetros<sup>2</sup>.

### 3.2. Pobreza en la región

Al observar la evolución de la pobreza e indigencia en la región entre 1987 y 1996, es posible señalar que hay una disminución constante de la indigencia durante todo el período excepto para 1996 cuando la situación tiende levemente a revertirse. El caso de los pobres no indigentes, hay una constante fluctuación con un alza para 1996.

Así, según los resultados de la Encuesta Casen de 1996, la pobreza en la región mostró el más alto coeficiente de población en extrema pobreza del país con un 36,5% de la población pobre y el 12% de indigentes, siendo el porcentaje nacional del 23,2% y el 5,8% respectivamente, concentrándose la mayoría de la población pobre e indigente en las zonas rurales de la región.

La alta pobreza rural de la región se caracteriza por alto dinamismo en la subdivisión de la tierra. De hecho, se observa que en la región existen cerca de 60.000 pequeñas propiedades agrícolas menores de 12 hectáreas de superficie, en su mayoría en manos de los Indígenas Mapuches, representando el 13% de la superficie total regional.<sup>7</sup>

Según la SERPLAC de la novena región, el problema de la extrema pobreza e indigencia presenta una distribución espacial que permite identificar las siguientes tres grandes áreas continuas de pobreza: i) todo el sector de la costa, incluyendo las comunas de Carahue, Saavedra, Toltén y parte de la comuna de Teodoro Schmidt; ii) la zona denominada Cordillera de la Costa, incluyendo las comunas de Lumaco, Galvarino, y Purén; y iii) la zona de precordillera, incluyendo las comunas de Lonquimay, parte de Melipeuco y Curarrehue. Además, existen focos de miseria en el sector rural y las localidades de las comunas de Imperial, Ercilla, Renaico, Collipulli, Perquenco y Los Sauces, P. Las Casas y Temuco.

La pobreza rural en la región se caracteriza por ser heterogénea y se presenta con mayor intensidad donde existen limitaciones en cuanto a la disponibilidad de recursos naturales y especialmente en condiciones ecológicas adversas. Dentro de éstas, se destaca la aridez y las tierras de laderas erosionadas.

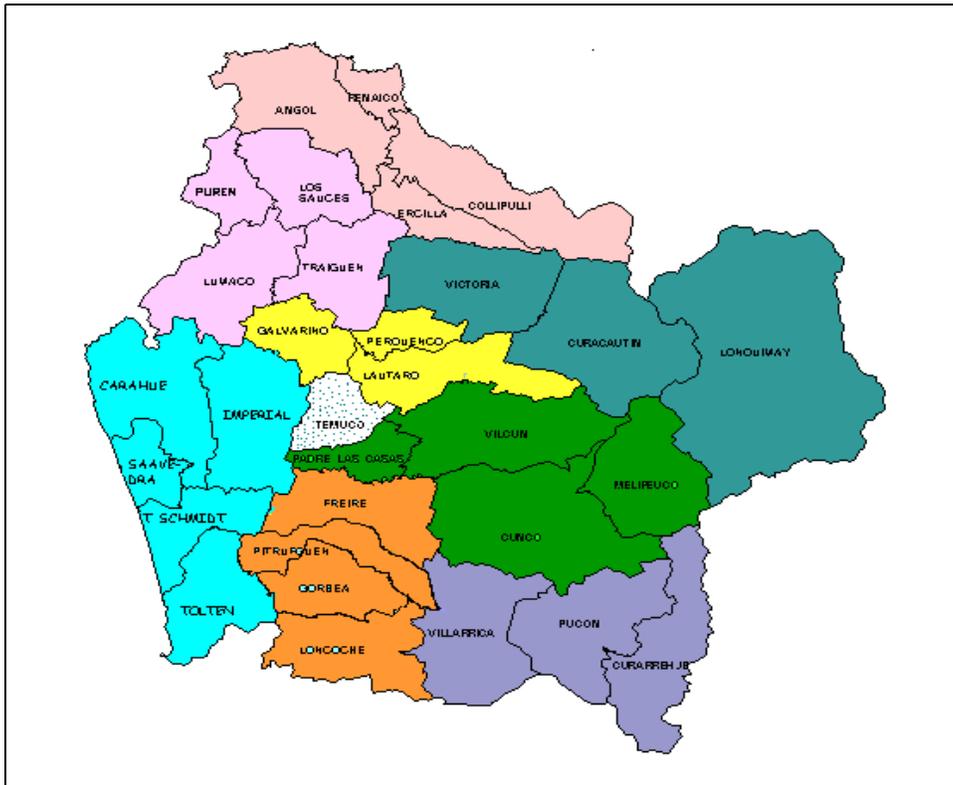
### *3.3. Distribución del ingreso*

La Región de la Araucanía presenta una distribución de ingreso similar al nivel nacional. Si a nivel nacional el primer quintil captura el 4.1% del ingreso monetario, en la Novena Región el primer quintil captura el 4.3%. Por su parte, si el nivel nacional el quintil más rico percibe el 56.7% del ingreso monetario, en la Novena Región el quinto quintil percibe el 55% del ingreso regional. Esto significa en términos prácticos que si en el país el 20% más rico de la población percibe un ingreso monetario 14 veces superior al que percibe el 20% más pobre de la población; en la Novena Región esta distancia es de casi 13 veces.

Al comparar estas cifras con las del año 1994, se observa que la distribución del ingreso en la Región muestra un retroceso, por cuanto en ese año la distancia entre el quintil más rico y el quintil más pobre era de 12 veces. Durante el último bienio, el I y V quintil experimentan una caída en su participación en la distribución del ingreso, los quintiles restantes aumentan su respectiva participación.

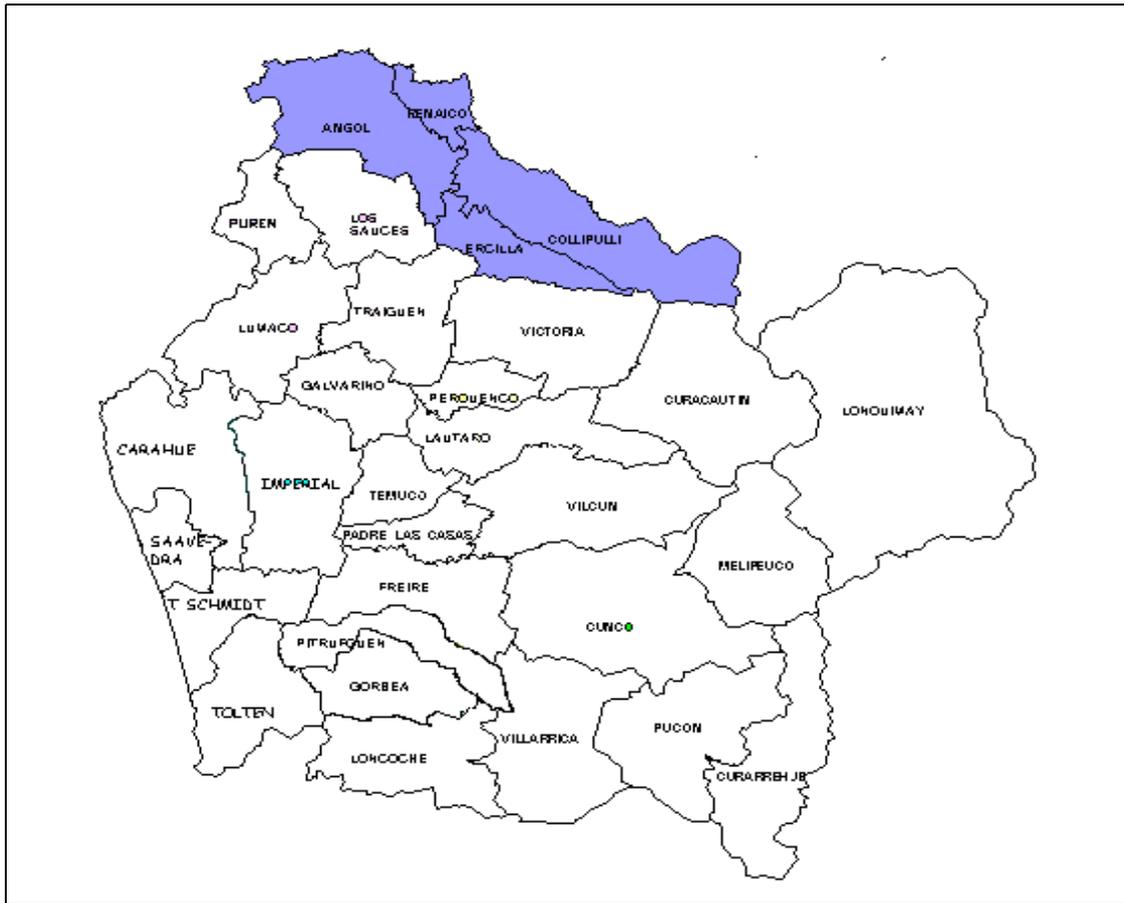
## **4. Esquema General de la IX Región de la Araucanía**

Espacios de los EMGES que agrupan las diferentes comunas:



Los colores indican las diferentes zonas de EMGES o equipos municipales de gestión estratégica que agrupan a las comunas de la región. Al respecto cabe señalar que, al momento de la sistematización de la iniciativa, existe un grado de desarrollo diverso en cada una de las zonas, notándose mayor adelanto en algunas que en otras zonas de EMGES. Al apreciar la región en la gráfica cabe reflexionar acerca de las reales posibilidades que tienen los equipos de percibir la agrupación de comunas como una nueva zona con interesantes potencialidades, considerando que se crea una nueva zona, un nuevo territorio que suma las fortalezas de cada comuna para enfrentar de manera conjunta los problemas más urgentes que enfrentan como comuna y como región.

##### **5. Zona conformada por la Red de EMGES de las comunas del estudio en la Novena Región de la Araucanía**



El esquema gráfico muestra la zona de EMGES relacionado con las comunas que son objeto de la sistematización: las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla representan para efectos del estudio un nuevo espacio geoeconómico en el cual se suman las potencialidades de las cuatro comunas para enfrentar los desafíos del desarrollo, especialmente los relacionados con el fomento productivo.

## 6. Aspectos relevantes de la Región como territorio

La región está relacionada con la economía nacional, y por tanto, se encuentra circunscrita a un efecto país correspondiente al estilo de desarrollo adoptado en que se perciben tanto beneficios como desventajas. Entre estas últimas, destacamos las siguientes:

- La apertura del país hacia el mercado externo que ha sido asumido en forma desigual al interior de la Región. Un número de empresas ha logrado entrar al mercado externo y/o captar nichos de mercado: Berries, celulosa, muebles y semillas. Pero el empresario agrícola e industrial tradicional se ha quedado estancado y no ha logrado obtener un ritmo de modernización tecnológica y gerencial que les permita enfrentar exitosamente la apertura y la competencia del mercado externo.

- Respecto de la estructura de la propiedad agrícola ya mencionada, el reducido tamaño predial es un factor limitante de la eficiencia y la viabilidad frente a los organismos de asistencia técnica y crediticia, lo que se traduce en el uso de tecnologías atrasadas generando una muy baja productividad de la mano de obra y deterioro de los suelos.
- En los aspectos relativos a infraestructura a apoyo se identifican problemas relacionados con la falta de una red vial estructurante, ya que la red vial regional está consolidada en función de las necesidades de conexión interregional, lo que ha significado una fuerte red troncal norte-sur y una débil red de interconexión interna. Esto se traduce en una desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los centros de distribución y comercialización.
- Considerado como una limitante para el desarrollo de la región, el diseño de políticas públicas centralistas y estandarizadas han sido un cuello de botella para la superación de pobreza y calidad de vida de la población indígena que habita la región, principalmente en lo relativo a aspectos como la salud, la vivienda y la educación.
- El déficit de infraestructura de embarque de productos de exportación. La región carece de puertos de embarque propios, su aeropuerto no cuenta con la infraestructura necesaria para la inspección y certificación de productos agropecuarios, ni tampoco presenta un acceso expedito a puertos o aeropuertos habilitados en las regiones vecinas. Esto constituye un serio obstáculo al acceso a los mercados externos de la producción regional, tanto en términos de costos de transporte como de oportunidad y velocidad de los despachos.
- Otro aspecto que aparece como limitante está relacionado con la infraestructura rural (electricidad, riego, red vial) considerada inadecuada e insuficiente, lo que se traduce en que la región presenta uno de los más bajos índices de electrificación en la zona rural. Aún queda bastante superficie agrícola susceptible de ser incorporada al riego, pero falta la infraestructura y capacitación para su uso adecuado o la puesta en riego predial. Por último, la red vial intercomunal presenta deficiencias en carpeta de rodado, en mantención y en mejoramiento de estándares.

En el ámbito de los problemas derivados de la estructura productiva, es posible identificar algunos aspectos tales como:

- La erosión y deterioro del suelo, problema que repercute en la productividad del recurso y se manifiesta con mayor grado en la provincia de Malleco, en comunas como Lumaco, Purén y Los Sauces. Esto se debe al desbalance del régimen hidrológico, por deforestación de especies nativas principalmente en cabeceras de cuencas y en las cercanías de fuentes de agua; al uso de suelos no arables en cultivos anuales o sobre pastoreo en los de aptitud preferentemente forestal; y a deficientes técnicas de laboreo del suelo y de riego.
- La contaminación de cursos de agua y cuerpos de agua, también aparece como una problemática relacionada con la actividad productiva regional y que tiene su origen principalmente en la actividad urbana, a través de desechos domésticos e industriales que se descargan en ríos y lagos sin previo tratamiento; pero también la actividad productiva campesina tiene su cuota de aporte al problema, mediante la deforestación y erosión, uso de fertilizantes y plaguicidas.
- Por último, cabe señalar que el estilo de crecimiento regional ha derivado en una primacía del centro regional: mientras la población de la zona se incrementó a un ritmo de 1.1% anual

en el período intercensal 1982-1992, la comuna de Temuco creció a una tasa de 2.4% anual. Durante esa década, dicha ciudad empezó a consolidarse como un interesante polo de atracción para la localización de actividades del sector terciario principalmente, y para el emplazamiento de un incipiente desarrollo industrial. Esto ha generado una migración de profesionales y técnicos, quienes ven a Temuco como alternativa para establecerse frente al deterioro de la calidad de vida de la Región Metropolitana.

- Además, esta ciudad ha debido recibir parte de las corrientes migratorias internas, por expulsión de mano de obra de muy baja productividad del sector rural, la que ha pasado a construir cordones de pobreza urbana en su periferia.

#### **IV. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN Y LA INICIATIVA DE LA RED DE EMGES**

Existe la convicción de que mayores espacios de descentralización pueden generar las capacidades para que cada región y sus respectivas comunas decidan responsablemente el destino del territorio. El futuro económico y social puede ser construido por los actores regionales y locales desde la perspectiva de resolver los problemas reales que afectan las comunidades de aquellos territorios.

Particularmente importante resulta explicitar, en términos generales, el proceso de descentralización que se viene adelantando en Chile como una manera de describir el entorno político en el cual se inserta la iniciativa de los EMGES de la Novena Región.

##### **1. Aspectos generales de la descentralización chilena**

El proceso de descentralización en Chile, no exento de dificultades, ha transitado en la búsqueda de otorgar mayores y mejores facultades y capacidades en la toma de decisiones en las regiones y administraciones locales.

De todas formas ha existido un sostenido avance en el traspaso de competencias a los niveles regional y local de la estructura del estatal, cuestión que, sin duda, ha mejorado la distribución territorial del poder del Estado y posibilitado un mayor protagonismo de las regiones en el proceso de desarrollo del país.

En los últimos, el avance gradual, consistente y profundo ha sido la estrategia institucional de los gobiernos de la concertación. Se plantea desde el hito de la promulgación de la Ley 19.175 del 11 Noviembre de 1992, promulgada bajo el gobierno del Presidente Patricio Aylwin, sobre gobierno interno y administración regional, la necesidad de comprender la integración entre el proceso de descentralización y profundización en la democracia.

En este sentido, la descentralización, si bien tiene un significado instrumental, tiene también y un profundo significado político de incorporación y participación para lograr el bienestar de las personas. La democracia permite que se expresen las diversidades y antagonismos.

Otro aspecto interesante del proceso de descentralización es su concepción de compatibilidad con el ordenamiento jurídico de Chile como país unitario.<sup>8</sup> Las discusiones abiertas al futuro señalan ciertas interrogantes respecto de las posibilidades reales de las regiones y comunas de acceder a mayores rangos de decisión y autonomía, considerando las implicancias de país unitario.

Ni la descentralización ni la regionalización atentan contra el Estado Unitario. Las regiones y comunas tienen la legitimidad de expresar diversidad y tomar decisiones respecto del futuro de cada territorio sin que esto signifique cuestionar la existencia misma de la organización del Estado y considerando que desde la diversidad está aportando a la constitución de la Nación, concepto, por lo demás es de alto contenido histórico, y por lo tanto, sujeto a permanentes renovaciones que van confirmando la identidad nacional.

En este marco político de la descentralización y regionalización se despliega la iniciativa de los EMGES que es objeto de la sistematización. Además es posible identificar procesos en curso que establecen un cierto entorno favorable para la iniciativa. Entre ellos vale mencionar los siguientes:

- La consolidación de la descentralización.
- La democratización de los municipios.
- La instalación de los gobiernos regionales con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- Las crecientes facultades de decisión de las regiones en materia de inversión pública.

## **2. Descentralización e institucionalidad regional**

Uno de los aspectos cruciales cuando se analiza la institucionalidad regional en materias de funciones generales y específicas acerca del desarrollo, tiene vinculación con la labor del Consejo Regional cuando se define su facultad de aprobar los planes de desarrollo de la región y el proyecto de presupuesto de la nación y, del mismo modo, resolver la inversión de los recursos consultados para la región en el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), sobre la base de la propuesta que formule el Intendente (artículo 102 de la Constitución Política de la República).

Chile es un Estado Unitario con régimen presidencial donde el supremo gobierno y el administrador del Estado es el presidente de la República. De estas grandes facultades, la de gobierno, solamente se desconcentra, mientras que la de administración se descentraliza o desconcentra. Sus órganos desconcentrados son los ministerios, las subsecretarías, los jefes de servicios, los intendentes y los gobernadores, tanto en lo relativo al gobierno cuanto en lo relativo a la administración. A su vez, los órganos descentralizados son las municipalidades, los gobiernos regionales, el Banco Central y la Contraloría General de la República.

En este contexto de institucionalidad vigente, es posible profundizar la descentralización dotando a los gobiernos regionales de más facultades o atribuciones, de mayores recursos económicos y humanos, y de mayores facultades de decisión y autonomía sobre todo para asignar por sí mismos los fondos de inversión.

## **3. Descentralización y desarrollo regional**

La descentralización y el desarrollo regional en Chile son considerados como parte de un mismo proceso. La descentralización significa también fortalecer la democracia, al diversificar los espacios de poder y ampliar las oportunidades en la toma de decisiones en la perspectiva de mejorar las condiciones materiales y no materiales de la población que habita en la región.

En 1999, uno de los temas concretos es el avance en la meta que la inversión de decisión regional alcance el 42% del total de la inversión pública. Esto significa que, en materia de inversión en infraestructura física y social, las regiones y por ende las comunas han tenido un margen mayor de maniobra en las decisiones pensadas para el desarrollo.

Otro aspecto interesante se relaciona con la idea de ampliar la base democrática de las autoridades regionales como uno de los objetivos del gobierno de Eduardo Frei, que impulsa en el congreso una reforma a la Ley y propone la elección directa de los consejeros regionales. Junto a ello se propone la creación del cargo de vicepresidente del consejo regional elegido entre sus miembros.

El avance está orientado hacia las reformas llamadas de segunda generación en materia de descentralización del Estado. En esta perspectiva, un tema crucial en el mejoramiento y profundización de la descentralización en Chile pasa necesariamente por analizar el tema de la articulación de políticas en materia de regionalización y descentralización y en particular, la interrelación de las políticas y estrategias regionales con las comunales. Es importante preguntarse y revisar con una mirada crítica y propositiva, si existe una articulación real entre las estrategias regionales y los planes de desarrollo comunal?, más aún, ¿existe una real articulación entre el gobierno regional y las administraciones locales?, ¿se piensa el espacio y la política comunal, desde el ámbito de los regional y a la inversa, en el plano comunal? o ¿se considera importante articular políticas y planes con el nivel regional?.

En esta misma línea de reflexión, las debilidades y carencias que se puedan apreciar u observar en la articulación de las políticas regionales y comunales, se expresarán también el plano de un modelo institucional adecuado, para favorecer esa coordinación. En el análisis de la institucionalidad descentralizada, por tanto, habría que situar las áreas críticas de la transversalidad intersectorial, para mejorar la coordinación de los servicios públicos desconcentrados y de la interrelación del nivel regional y comunal, en el plano de las políticas, estrategias e institucionalidad.

#### **4. La iniciativa de la Red de EMGES y el proceso de descentralización**

La experiencia de la Red de los EMGES ha sido afectada positivamente por el proceso descrito anteriormente y demuestra la capacidad de las instancias regionales y locales para establecer un diálogo eficaz en los temas el fomento así como también en los temas del desarrollo.

Aún cuando el ordenamiento jurídico decreta funciones de las administraciones regionales y locales relacionadas con materias de desarrollo económico territorial, no es menos cierto que estas nuevas responsabilidades requieren de un conjunto de capacidades que van mas allá de las declaraciones jurídicas.

En los espacios reales en los cuales se discuten y reflexionan temas de desarrollo económico local, es posible constatar cómo influyen los factores o condiciones cualitativas más relacionadas con la capacidad de respuesta de los actores locales o regionales, con la capacidad de pensar el desarrollo

desde coordenadas territoriales, con la facultad para concertar y articular acciones de desarrollo con otros actores.

Sin duda, la iniciativa de los EMGES de la Zona de Malleco Norte representa en la práctica una estrategia de integrar progresivamente los planes de fomento productivo de las cuatro comunas con los planes regionales de desarrollo. Las conversaciones sostenidas como prácticas de diálogo entre el departamento de desarrollo local de gobierno regional y la red de EMGES de zona, evidencian la posibilidad concreta de fortalecer capacidades regionales de desarrollo para dar respuesta a las problemáticas generadas por el modelo de desarrollo imperante. Los efectos diferenciados del proceso de globalización y competitividad no han podido ser resueltos por las políticas macroeconómicas. Ante estos retos, la posibilidad de articular las políticas regionales y locales significa construir respuestas que reconocen y distinguen las particularidades territoriales en las cuales se despliega la política de desarrollo.

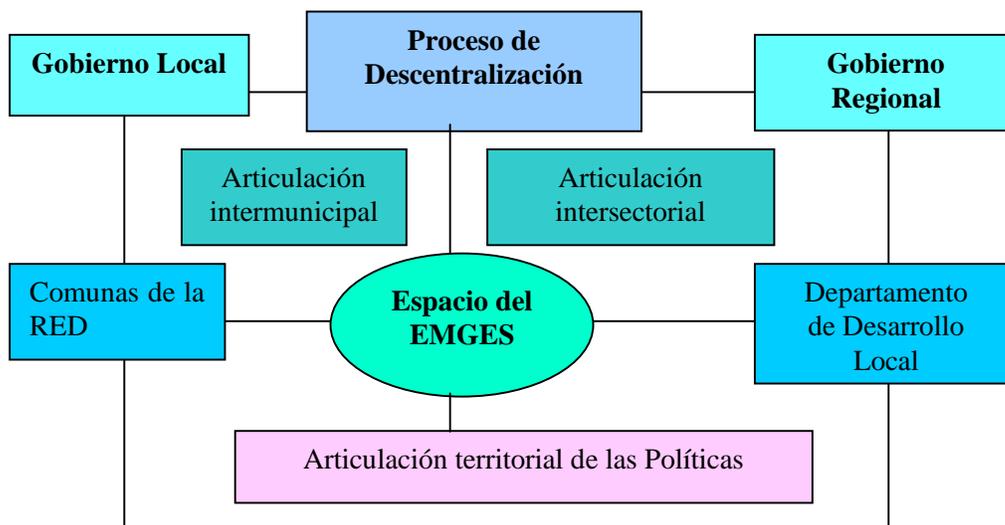
La experiencia de la Red de EMGES representa una práctica de la descentralización en el sentido que pone en contacto las visiones regionales del desarrollo y las visiones comunales al respecto. Concretamente, los espacios de descentralización abiertos en el país y, en particular, en la región de la Araucanía, han generado prácticas de equipo en función de animar procesos de desarrollo, especialmente los referidos al fomento productivo, tales como las siguientes:

- La discusión y diálogo de los proyectos de fomento priorizados por las cuatro comunas y apoyados por las instancias regionales.
- El aumento progresivo de los fondos de desarrollo regional de decisión regional y discutidos por instancias comunales.
- El diálogo con servicios desconcentrados por parte de las comunas para concertar criterios territoriales en los diseños de proyectos que tienen impacto comunal.

La Red EMGES representa la práctica de un espacio de descentralización conducente a la creación de una institucionalidad que da respuesta a las interrogantes antes expuestas. Los equipos tanto del ámbito local como regional constituyen una articulación real entre políticas regionales con políticas locales que en conjunto buscan complementariedad y mejores impactos en los temas de fomento productivo de la región. Por otra parte, los EMGES representan un espacio de coordinación en el cual es posible situar las áreas críticas de la transversalidad intersectorial, para mejorar la coordinación de los servicios públicos desconcentrados y de la interrelación del nivel regional y comunal, en el plano de las políticas, estrategias e institucionalidad.

El siguiente esquema puede resumir la importancia del proceso de descentralización en curso y las acciones desde la práctica de la Red de EMGES para adelantar iniciativas de fomento productivo en la zona de Malleco Norte.

### ESPACIOS DE ARTICULACIÓN GENERADOS DESDE LA RED EMGES



El esquema anterior permite identificar un conjunto de condiciones que contextualizan la iniciativa de la Red de EMGES de la zona de Malleco Norte, como un espacio estratégico de articulación de las instancias regionales y locales, un espacio estratégico para la articulación de las políticas y planes de desarrollo con una visión regional, con los planes y estrategias locales de desarrollo.

Las interrogantes antes enunciadas, respecto del interés y las relaciones entre las instancias regionales y locales, tienen respuestas, que, aún en curso, representan un decisivo avance en la construcción de un modelo institucional que permita la integración de los planes y estrategias en ambos niveles. La Red EMGES de la zona representa en la práctica, el interés por la región de constituirse en un espacio global de actuación de todos los actores, estructurando una red de confianzas entre ellos, facilitando el procesos de coordinación y toma de decisiones acerca de proyectos de desarrollo en el ámbito local.

Si volvemos al esquema de situacional de la Red de EMGES y su significado como parte del proceso de descentralización y las iniciativas de desarrollo, se puede concluir que ciertas relaciones entre espacios generados a partir del proceso, son claves para las iniciativas de desarrollo local que se vienen adelantando en la zona de EMGES.

#### 4.1. Relación entre la descentralización y los espacios regionales

Los trasposos de facultades y recursos desde las instancias centrales o nacionales a las instancias regionales consideradas como personas jurídicas distintas y con patrimonio propio, permiten, junto con mayores volúmenes de recursos de decisión regional, configurar un escenario propicio, considerado aún insuficiente, de mayores campos de maniobra para que los equipos del gobierno regional tomen iniciativas frente a los temas del desarrollo regional. Con una decidida voluntad de mejorar los indicadores generales de desarrollo de la región se crea una institucionalidad regional

para enfrentar los retos y desafíos de una economía abierta en la cual cada región debe mejorar las capacidades de productividad y de competitividad.

#### *4.2. Relación entre la descentralización y los municipios*

El traspaso de mayor autonomía a los municipios ha sido crucial para ir incorporando paulatinamente en las agendas de los equipos técnicos temas relacionados con el desarrollo económico local, considerado este último como un tema clave en la posibilidad que cada comuna, mediante planes, pueda generar riqueza aprovechando las potencialidades endógenas del territorio. Sin embargo, para estas tareas consideradas estratégicas es indispensable contar con los recursos financieros y sobre todo disponer de recursos humanos preparados para estas tareas.

La iniciativa de la Red de EMGES representa un mayor margen de maniobra de los equipos para asumir tareas de coordinación y complementariedad entre los municipios, en el caso de la Red de municipios de Malleco Norte aprovechar al máximo los espacios de decisión para establecer acuerdos y convenios desde la figura de la asociación de municipios.

Es importante destacar una consideración más cualitativa del proceso de descentralización, cual es la actitud de los agentes locales, en este caso los funcionarios municipales para asumir una "conducta descentralizada", es decir, un conjunto de actitudes de confianza, autoafirmación de las capacidades para tomar decisiones y no esperar que desde instancias regionales y/o nacionales se determine lo que requiere la comuna o un conjunto de comunas como en este caso.

Este último aspecto, si lo asociamos la actitud de diálogo y apertura del gobierno regional hacia los municipios y de respeto hacia las capacidades locales, ha fortalecido una auto percepción de las capacidades acumuladas en las comunas y que constituye el capital social con el que cuentan los territorios de la Red de EMGES.

#### *4.3. Relación entre la descentralización y los espacios de coordinación y articulación*

Las crecientes capacidades de los actores regionales y locales para aprovechar las oportunidades abiertas la descentralización política, administrativa y fiscal, han permitido un mayor volumen de iniciativas de coordinación y articulación de las políticas de desarrollo regional con los planes y estrategias locales de desarrollo económico. El espacio de encuentro entre los equipos del gobierno regional y la Red EMGES ha significado identificar dos formas de articulación orientadas desde lo local.

##### *Articulación intersectorial*

La articulación intersectorial consiste en el papel del gobierno regional a través del Departamento de Desarrollo Local, para generar las conversaciones con los diferentes servicios nacionales desconcentrados en la región para considerar los efectos e impactos territoriales de sus programas y especialmente la implicancia de coordinar mejor las diferentes ofertas a partir de del hecho que estos servicios estaban actuando en un mismo territorio. Así, articular sectorialmente aparece como una de las tareas del gobierno regional para apoyar más satisfactoriamente los requerimientos de los diferentes territorios comunales de la región.

### *Articulación intermunicipal*

La Red de EMGES constituye una experiencia práctica de coordinación que pone a los diferentes municipios de la iniciativa, en la posición de contar con un espacio de articulación entre ellos, en la búsqueda de iniciativas de desarrollo, especialmente de fomento productivo.

<b>Tipo de articulación identificada</b>	<b>Acciones o iniciativas</b>
Intercambio de información	Fortalecimiento de las capacidades de las Secretarías de Planificación Comunal de cada municipio para la identificación de fuentes de financiamiento para los proyectos de fomento y los proyectos de mejoramiento de la infraestructura comunal
Generación de información	Reuniones técnicas del EMGES para determinar la necesidad de contar con información procesada que permita tomar decisiones en los temas de desarrollo local. Esta acción se lleva a cabo, mediante el trabajo de los comités de trabajo conjunto, en los cuales participan diferentes profesionales de cada uno de los municipios.
Negociación	Estrategias diseñadas en conjunto por los municipios para relacionarse con el gobierno regional, los ministerios, los servicios nacionales como SERNATUR (Servicio Nacional de Turismo) y concretar las diversas iniciativas identificadas como prioritarias para la Red.
Estructuración de demanda	La capacidad de diagnosticar e identificar las problemáticas comunales en la Red se ha mejorado y, con ello, la priorización de proyectos que han permitido la estructuración de la demanda de zona de EMGES.

#### *4.4. Relación entre el Departamento de desarrollo local y los municipios de la Red*

Las relaciones de colaboración constituyen el espacio predominante entre los equipos de la Red y el Departamento de Desarrollo Local del gobierno regional. Precisamente para que el gobierno regional tenga en su estructura organizativa un departamento que se preocupe permanentemente de encontrar los mecanismos de colaboración con los municipios de la región, se debe reconocer en las diferentes comunas sus propias potencialidades para crecer y desarrollarse. Es importante destacar que en muchas de las conversaciones sostenidas, los profesionales del Departamento de Desarrollo local expresaron la convicción que una región se hace fuerte en su desarrollo cuando las comunas se hacen fuertes.

#### *4.5. Relación entre descentralización y la iniciativa de los EMGES*

En este conjunto de nuevas coordenadas de descentralización político administrativa, es posible distinguir un nuevo marco de actuación de las iniciativas de desarrollo en el ámbito local. Estas nuevas coordenadas se relacionan con los significados prácticos de la iniciativa de los EMGES de la zona que es objeto de la sistematización.

Uno de los entrevistados en el proceso de levantamiento de la información en terreno, señaló que para muchos de los profesionales que trabajaban en contacto con la experiencia, ésta era definida como una "bisagra" que permitía abrir y articular los diferentes niveles de la institucionalidad pública, sus programas e instrumentos en una práctica concreta de descentralización territorial.

Una problemática real que encuentran los procesos de descentralización en Chile y seguramente en América latina, es que las comunidades regionales y locales no encuentran los espacios y mecanismos para desarrollar la descentralización, en un aprendizaje que tiene por objetivo la autonomía de los gobiernos regionales y locales. En este escenario, es posible señalar que la iniciativa de la red de EMGES constituye un espacio real de descentralización y al mismo tiempo constituye una experiencia de aprendizaje institucional.

En suma, la iniciativa de realizar acciones conjuntas de fomento productivo incluyen el catastro de oportunidades turísticas, los proyectos de nuevos cultivos como la hierba de San Juan, los programas de capacitación para pequeños agricultores, la negociación con la secretaría ministerial relacionada con obras públicas para la priorización de caminos para la zona, las conversaciones con SERNATUR para elaborar, en conjunto con las comunas, los planes de turismo evaluados como prioritarios.

## V. CONCLUSIONES

La experiencia de la Red de EMGES de las comunas de Ercilla, Renaico, Angol y Collipulli de la provincia de Malleco en la Novena Región de la Araucanía, muestra un conjunto de condiciones que es posible relevar como claves a la hora de dinamizar la economía local. Una de estas condiciones, se relaciona con la opción de fortalecer los equipos municipales desde una perspectiva de acción estratégica para el desarrollo territorial. El modo de concretar estas acciones fue la posibilidad de fortalecer la Red de municipios.

La experiencia de la Red de EMGES de las comunas de Malleco Norte, expresa en su desarrollo la importancia de contar con la voluntad de las autoridades políticas (alcaldes democráticamente elegidos) que apoyan decididamente a sus equipos técnicos para avanzar en los objetivos planteados, mediante acuerdos y coordinaciones técnicas para la puesta en marcha de acciones de desarrollo, especialmente los proyectos e iniciativas referidas al económico local.

Por otra parte, la iniciativa muestra una crucial importancia de las relaciones entre las instancias subnacionales (regionales y locales) que se constituyen en la alianza por excelencia para el alentar acciones concertadas que den respuesta a las problemáticas del fomento que las políticas nacionales no reconocen y por tanto, difícilmente pueden resolver. De este modo, resulta fundamental en la iniciativa, la capacidad local de gestión para articular ideas de desarrollo, con los instrumentos adecuados y concertando voluntades para negociar con otras instancias del ámbito público (servicios nacionales), las soluciones más adecuadas al territorio.

En síntesis, la Red de EMGES, que ya tiene 8 zonas funcionando en toda la región constituye, en un nuevo marco de descentralización, una práctica de coordinación horizontal (entre los 4 municipios), de relación vertical reinterpretada (entre los municipios y el gobierno regional) para los retos del desarrollo en el ámbito territorial, especialmente en comunas en las cuales se está realizando un gran esfuerzo para superar limitaciones en su desarrollo y crecimiento.

El trabajo intercomunal es necesario en economías locales, en las cuales, la ruralidad y la actividad agrícola con escaso valor agregado, son predominantes. Unido a este último aspecto, las expectativas de calidad de vida se ven afectados por los rendimientos deficientes de estas economías para generar ingresos que les permitan a las personas, especialmente los jóvenes, encontrar una estructura de oportunidades adecuada para la satisfacción de sus necesidades más importantes y evitar la migración en busca de mejores expectativas.

En este contexto, la función municipal en las tareas tradicionales de administración de subsidios y en el manejo de la salud y la educación, si bien son importantes como parte de estrategias de desarrollo compensatorias y redistributivas, no son suficientes para resolver problemas como la falta de empleo, la precariedad del mercado laboral, la dinamización del tejido productivo territorial. En este escenario, más importante aún, resulta el papel del municipio en materias de promoción del desarrollo. Este nuevo papel de los municipios está orientado a fortalecer su capacidad de movilizar los recursos propios hacia objetivos de crecimiento, que generen desarrollo. Esta necesaria endogeneidad del proceso, tiene mayores y mejores posibilidades con las nuevas reformas, tanto en el nivel de la administración y gobierno regional como en el nivel de las reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; en ambos textos normativos se da cuenta más explícitamente de las responsabilidades y las atribuciones de ambos niveles, en materias de desarrollo económico y fomento productivo.

Precisamente en el marco de las nuevas oportunidades abiertas por el proceso de descentralización, la iniciativa de la Red de EMGES ha tenido tareas en el espacio estratégico de adelantar iniciativas de carácter productivo que permitan mejorar el entorno productivo de las cuatro comunas y, de esta manera, incrementar los niveles de calidad de vida de los habitantes de la zona.

La decisión de los cuatro municipios de asociarse en una red institucional municipal, significa en las perspectivas del futuro de la iniciativa, haber decidido por el fortalecimiento de las potencialidades de los cuatro territorios, que mirados en su conjunto, constituyen un nuevo territorio, una nueva zona geoeconómica, que suma estas fortalezas asociativas y genera las capacidades para neutralizar las debilidades individuales. Algunas reflexiones importantes se relacionan con las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son los factores que podrían explicar la histórica travesía de cuatro municipios que emprenden el complicado camino de dejar de ser espectadores de lo que sucede en el ámbito del desarrollo y comenzar una tarea transformadora y proactiva en este ámbito?,
- ¿Qué aspectos de este proceso relatado pueden ser replicados en otras latitudes territoriales no importando cuan lejos se encuentren?, y,
- ¿Dónde están los ejes cruciales que permiten explicar la creación de un cierta institucional local para el desarrollo en la iniciativa de los EMGES?.

Frente al primer punto, en el proceso de constitución de la Red EMGES se encuentran los elementos que explican el surgimiento de esta iniciativa.

Un sector público representado por los municipios y sus respectivos equipos técnicos y los profesionales del Departamento de Desarrollo Local del Gobierno Regional en una actitud permanente apertura al diálogo respecto de los temas de desarrollo, especialmente los referidos al fomento productivo.

En este aspecto, es posible identificar relaciones verticales reinterpretadas: se le dieron otros contenidos a la típica relación entre el gobierno regional y los municipios, más caracterizada por la desconfianza, la restricción de los temas a tratar, la imposición de programas e instrumentos a los

territorios comunales, sin posibilidad de modificación, la supremacía de la visión sectorial de la economía.

Esta nueva relación que pudiere constituir uno de los pilares en cual se sostiene la iniciativa se caracteriza, entre otros elementos por un claro sentido o norte de la concertación entre los municipios y el gobierno regional, una actitud de respeto entre las partes, respecto de sus opiniones y perspectivas en los temas de desarrollo, una agenda realista de temas posibles( proyectos, financiamientos, instrumentos disponibles, mecanismos adecuados al objetivo), un consenso de ambos niveles para favorecer la concentración y complementariedad en las inversiones de impacto territorial, un consenso entre ambos niveles en considerar que la visión territorial y no sectorial es la forma más eficiente de orientar las acciones de desarrollo económico local, y una relación de confianza entre las partes, considerada, por todos los actores, como estructurante de los acuerdos y coordinaciones comprometidas.

Frente al segundo punto, las experiencias locales de desarrollo tienen la particularidad de ser una respuesta propia y genuina de una instancia subnacional (Región o Comuna) que pretende resolver problemáticas identificadas como prioritarias por los actores. El caso de la Red de EMGES representa la acción concertada de los municipios que, en alianza con el gobierno regional deciden organizarse en red para crear de manera concertada las capacidades institucionales que permitan incidir en la dinamización de la economía local. La red de municipios aparece como instrumento que comienza a gestionar el nuevo territorio conformado.

¿Qué aspectos de esta respuesta propia pueden ser replicables? Quizás una dimensión interesante de explorar en este sentido, se relacione con la relevancia de la asociatividad como una manera concertada de asumir los retos del desarrollo. También la planeación de las actividades como una materia posible de internalizar en los equipos de profesionales de cada municipio, aparece como un campo posible de replicar, al igual que la posibilidad de reinterpretar las relaciones entre instancias subnacionales públicas fundadas en la confianza y en el reconocimiento de las capacidades mutuas.

En este sentido, se puede replicar la forma de organización de la región en una red de equipos municipales de gestión estratégica a partir de los criterios enunciados en el documento, tales como la proximidad geográfica, los antecedentes de relaciones históricas entre los municipios y vocación productiva común o complementaria.

Un aspecto esencial que connota la experiencia de los EMGES de la Novena Región, se relaciona con la capacidad de los actores del ámbito municipal para constituirse en actores con confianza, con una gran dosis de sentido en la autorrealización en lo que realizan y el reconocimiento que la identidad y la cultura de la zona representa un capital desde el cual es posible actuar sobre el medio.

La Red de EMGES es replicable en el sentido de ser una experiencia en al cual sus principales fortalezas están en las capacidades de identificar oportunidades en un contexto

globalizado, desde una realidad que se caracteriza por la escasa dinamicidad de la economía y la preponderancia de las actividades agrícolas de limitado valor agregado. La capacidad diálogo y concertación en conversaciones que siempre abren posibilidades para la acción se constituyen en los activos más relevantes de los equipos municipales.

¿Cómo se desarrollan estas habilidades institucionales?, ¿qué factores o condiciones permiten hablar de una institucionalidad creada para el desarrollo?, ¿cómo los crecientes procesos de descentralización abren espacios de participación y autonomía en las instancias locales de gobierno e inciden en una creciente capacidad para gestionar el territorio?. Estas interrogantes surgen con más facilidad que las respuestas, lo cierto es que, la clave de la experiencia de la Red está vinculada con la dimensión de las prácticas descentralizadas de las acciones llevadas a cabo y que demandan por parte de los actores una habilidad para integrar espacios de actuación de los instrumentos, programas y políticas de los diferentes ministerios y servicios nacionales.

La institucionalidad generada por los EMGES obliga a mirar más integralmente el conjunto de instrumentos y desplazar orientaciones sectoriales de los mismos hacia lógicas más territoriales, en las cuales debe primar la integración de las políticas regionales y locales de desarrollo.

Frente al tercer punto acerca de los ejes cruciales que permiten explicar la creación de un cierta institucional local para el desarrollo en la iniciativa de los EMGES, la iniciativa muestra que no sólo las personas están en condiciones de aprender ilimitadamente, las instituciones pueden mejorar sus prácticas y sus formas de intervenir en el medio, a partir de la decisión de superar las problemáticas del desarrollo, especialmente las relacionadas con el fomento productivo.

El aprendizaje institucional generado desde la iniciativa de la Red EMGES se relaciona con un conjunto de capacidades consideradas estratégicas cuando se está decidiendo la promoción del desarrollo territorial: el intercambio de información y de experiencias interdisciplinarias de los profesionales, la presentación de proyectos de fomento en conjunto, la búsqueda de oportunidades económicas para la zona, y el diseño de metodologías de trabajo para la identificación de coincidencias en materias de integración económica. En estas acciones, está presente la construcción de una cultura de concertación, que permite comprender de manera práctica, la importancia de articular acciones para el desarrollo.

Las prácticas ejercidas en la Red tienen una historia de más de dos años, y por tanto, están repletas de experiencias que han generado aprendizajes concebidos como insumos para el mejoramiento de las relaciones al interior de la Red. Las experiencias son tanto, las que han generado buenos como malos resultados, lo más importante ha sido la forma como se procesan estos resultados en la perspectiva del mejoramiento de la red de municipios.

Las responsabilidades municipales acerca de la promoción del desarrollo económico tienen una data reciente y partir de la explicitación de las funciones del municipio en materia de fomento productivo, se ha comenzado a considerar progresivamente los temas de fomento en las agendas de

los equipos municipales. Sin embargo, las limitaciones de recursos disponibles y de personal adecuado, hacen de estas funciones algo aún por consolidarse.

Por ello, la pequeña experiencia de la Red de EMGES de la Novena Región tiene un valor y significado singular, se trata de la construcción de institucionalidad desde la perspectiva de proceso en curso. La cartera de proyectos de fomento productivo, especialmente los relacionados con la introducción de la flor amarilla como nuevo cultivo no tradicional, los programas de capacitación para agricultores, la construcción del cluster turístico, las innovaciones en el área horto frutícola para levantar una zona agroindustrial, la necesidad de generar una cadena de frío que permita mejorar los volúmenes y calidad de los productos de la zona, la integración de los planes educativos de la modalidad técnico—profesional con los perfiles productivos de las comunas de la zona, constituyen acciones que muestran la capacidad para aprender institucionalmente y hacerse cargo de las responsabilidades de promover el desarrollo en un territorio en el cual, el tejido productivo tiene poca presencia.

¿Qué factores han permitido este proceso de creciente aprendizaje?. La respuesta está relacionada con la confianza como elemento estructurante de las relaciones entre el gobierno regional y los municipios de la red. Esto ha sido, según opinión de los actores involucrados en la iniciativa, la confianza ganada en el cumplimiento de compromisos y el respeto de las diferentes interpretaciones de las dinámicas del desarrollo, lo ha generado un cierto capital sobre el cual se establecen las posibilidades de enfrentar las limitaciones y desafíos de la iniciativa.

## **1. Los principales resultados**

La experiencia de la Red EMGES de la Novena Región y en particular de las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla, representa la posibilidad cierta de pensar en las transformaciones productivas desde lo local y, con un actor público (Municipio) que decide intervenir en el entorno para modificarlo.

La capacidad colectiva de la Red es concebida como el capital con que cuentan los municipios integrados a ella. Se trata de sumar potencialidades organizativas y de gestión para neutralizar las debilidades individuales y, de esta manera, alcanzar los objetivos de transformación productiva y social de la zona.

El impulso de iniciativas como ésta dependerá, en gran medida, de las características del proceso de descentralización en curso en cada región y cómo éstas se traducen en acciones y capacidades concretas de los actores subnacionales para aprovechar cesiones de poder y las facultades y recursos para asumir los retos de definir el tipo de desarrollo que es posible en cada territorio.

La capacidad de aprovechar las oportunidades de descentralización y democratización en curso dependerán en gran medida de la confianza que se tengan los actores regionales y locales para emprender un camino de aprendizaje institucional para amoldar y ajustar las prácticas descentralizadas con las formas de poder marcadas por un histórico centralismo.

Si fuera posible sintetizar las fortalezas e interpretar factores de éxito de la iniciativa de la Red de EMGES, esta acción estaría fuertemente marcada por la capacidad de soñar de los equipos municipales en un posible futuro que ellos están dispuestos a ocupar. Un sueño compartido por el gobierno regional que asume la tarea de colaborar y no imponer.

Sin duda que, la iniciativa tiene tareas imperiosas por delante, especialmente las referidas a la incorporación de la comunidad en este sueño de transformación territorial, pero lo más importante más allá de los valiosos resultados de la Red, será el proceso seguido, la historia compartida fuente inagotable de aprendizaje institucional para enfrentar los retos del desarrollo económico en cuatro comunas del sur de Chile.

Dimensión o Campo	Resultados Observados
Descentralización	La Red EMGES constituye una práctica de descentralización político y administrativa y las posibilidades crecientes de mayores recursos de decisión regional.
Planificación mediano y largo plazo	Los equipos están trabajando planes y estrategias de mediano plazo, superando las tareas inmediatistas y funciones asociadas a políticas de corte social compensatorio. Los planes de fomento en la introducción de la flor amarilla y las posibilidades de levantar la agroindustria en la zona, constituye una prueba de ello.
Coordinación	Se observan acciones de coordinación en materias integrales de desarrollo, salud, educación, capacitación y fomento productivo.
Concertación	La principal acción de concertación en esta etapa de la Red, vincula a los municipios y el gobierno regional. En este caso se han reinterpretado las relaciones entre ambos niveles, situando la vinculación en espacios de mutua confianza y colaboración.

## 2. Las limitaciones del proceso

Las tareas de concertación y coordinación de la Red ven su principal limitante en la tarea pendiente de sensibilización en los consejos de cada municipio, especialmente en los casos de las comunas de Angol y Ercilla. Si bien esta situación aparece reiteradamente en las opiniones de los actores entrevistados, sería recomendable considerar esta problemática como parte de un proceso de transformación de las formas tradicionales de actuación de los municipios y por tanto, la comprensión de los diferentes actores frente al mismo, es gradual y diferente. En este caso, sólo las convicciones que animan a los equipos, respaldadas por la actual legislación, permitirán superar estas limitaciones y las que naturalmente aparezcan en el camino.

## 3. Los desafíos que se perciben como claves

La consolidación de los EMGES de la zona, en términos de trabajo conjunto, de coordinaciones en los temas de fomento priorizados, de formalización de la asociación de municipios de la Red, aparecen como principales desafíos para el año 2000. En temas más concretos, se perfilan como desafíos:

- Lograr un impacto significativo en la zona de la red con el proyecto de la flor amarilla, especial atención han puesto los equipos en la posibilidad de aumentar los efectos sobre la población ocupada en estas actividades y la capacitación de los beneficiarios de la iniciativa.
- Mejorar los diagnósticos de las actividades económicas como una forma de asegurar una mejor estructuración de demandas en el ámbito territorial.
- Establecer las estrategias para consolidar el circuito turístico como una actividad económica relevante para la zona.
- Generar las condiciones para la implementación de la agroindustria como una forma de mejorar los rendimientos en la diversificación, comercialización y ventas de la producción hortofrutícolas, considerando las ventajas comparativas del clima de la zona.
- Incorporar las organizaciones sociales y económicas a los planes y estrategias por diseñar en el año 2000 para la consolidación de la Red de EMGES como un espacio institucional reconocido por todos los actores territoriales.
- Promover la evaluación de la experiencia de la red de municipios de Malleco Norte se relaciona con el análisis de campos o dimensiones desde donde es posible medir la capacidad de los municipios en la tarea de promover el desarrollo.
- En el accionar de la Red es posible observar ciertos campos o dimensiones en los cuales se desarrolla la iniciativa. Desde la perspectiva de apoyar la experiencia, resulta útil distinguir en el proceso estas dimensiones que en la práctica se integran en la acción de la Red de municipios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alburquerque, F. (1997), *Metodología para el Desarrollo Económico Local*, ILPES, Dirección de Desarrollo Económico Local, Santiago.
- \_\_\_\_\_(1997), *El Proceso de Construcción Social del Territorio para el Desarrollo Económico Local*, ILPES. Dirección de Desarrollo y Gestión Local, Santiago.
- \_\_\_\_\_(1997), *Desarrollo Económico Local y Distribución del progreso Técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*, ILPES, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, Santiago.
- Barrenechea, C. (1998), *Urgencia Descentralista*, ESAN, Escuela de Administración de Negocios Para graduados, Lima 1998
- Boisier, S. (1992) *El difícil arte de hacer Región*, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas. Cusco.
- Boisier, S. y otros autores (1992), *La Descentralización: el eslabón perdido de la cadena de transformación productiva con equidad y sustentabilidad*, Cuadernos ILPES N° 36, Santiago, CEPAL-ILPES.
- Coraggio, J.L. (1998), *Las dos corrientes de Descentralización en América Latina*, Curso Taller Internacional sobre Desarrollo Económico Local, Descentralización y Gestión Municipal, ILPES-CEPAL, Santiago.
- Curbelo y otros autores (1998), *Territorios en Transformación (Análisis y Propuestas)*, Fondo de Desarrollo Regional FEDER, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- González R. (1998), *Hacia una noción de Desarrollo Local Integrado*, Revista **Academia**, Santiago, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.
- Rosales M., Puebla J., *El desafío Local: El Municipio como agente de Desarrollo*, IULA- El Conejo.

## Notas

<sup>1</sup> La división político-administrativa de Chile establece la división en 12 regiones con su respectiva capital regional y constituida por provincias (espacios territoriales que contemplan un número determinado de comunas en las cuales se ejerce la administración municipal). En el caso de la Novena Región de la Araucanía, ésta se divide en dos provincias: Malleco a la cual pertenecen las comunas de la sistematización y la provincia de Cautín. En total entre ambas provincias suman 31 comunas.

<sup>2</sup> En el período en el cual se llevó a cabo la sistematización (Septiembre - Octubre de 1999), existían en total 8 zonas de EMGES en la región de la Araucanía, en cada una de las cuales se establecen agendas de acción conjunta entre los municipios con el gobierno regional.

<sup>3</sup> En Chile, las elecciones municipales se realizan votando por la figura del concejal, su número varía de acuerdo con la población comunal, el concejal que obtenga la mayor cantidad de votación se constituye en alcalde de la comuna. Tanto el concejal que asume como máxima autoridad territorial, como los demás concejales que obtuvieron una menor votación constituyen en Consejo Municipal.

<sup>4</sup> La ley Orgánica Constitucional de Municipalidades norma la actuación de los municipios en cada comuna, en 1999, se introdujeron reformas a la Ley, especialmente relacionadas con las responsabilidades municipales en materia de desarrollo económico.

<sup>5</sup> Información obtenida de CORFO (Corporación de Fomento a la Producción) sobre la base de datos del Servicio de Impuestos Internos.

<sup>6</sup> Datos del Departamento de Información Social de MIDEPLAN.

<sup>7</sup> CONADI, 1995.

<sup>8</sup> El artículo 3° de la Constitución Política de la República, en su texto actual, establece: " El Estado de Chile es unitario, su territorio se divide en regiones".