


Documento de Trabajo N° 9
Serie Estudios Territoriales

Fortalecimiento de las capacidades regionales

Gonzalo Delamaza

Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo

Junio 2013



Fortalecimiento de las capacidades regionales


Este documento es el resultado del programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is a product of the Territorial Cohesion for Development Program, coordinated by Rimisp – Latin American Center for Rural Development. We authorize the non-for-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation:

Delamaza, G. 2013. “Fortalecimiento de las capacidades regionales”. Documento de Trabajo N°11. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.

Gonzalo Delamaza es Investigador de la Universidad de Los Lagos en Santiago, donde dirige el Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas



La serie Documentos de Trabajo es una publicación de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, que divulga trabajos de investigación, de carácter preliminar, realizados por profesionales de esta institución.

Su objetivo es aportar al debate de tópicos que apoyen el desarrollo rural latinoamericano.

Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también los análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es).

Documentos de Trabajo de Rimisp
WorkingPapers of Rimisp

Chile: Huelén 10, piso 6, Providencia. Santiago, Chile · Código Postal 7500617 · Teléfono: +56-2-22364557 · Fax: +56-2-22364558

Ecuador: Pasaje Guayas E3-130 (esquina Amazonas), edificio Pastor, primer piso. Quito, Ecuador · Teléfonos: +59-3-2-2273870 · 2273991

Fortalecimiento de las capacidades regionales

RESUMEN

La creciente demanda por descentralización y autonomía regional está siendo reconocida en la sociedad chilena, quizás de un modo que no ocurría desde hace mucho tiempo atrás. Se requiere ingresar en un nuevo ciclo del proceso descentralizador y lo que define ese nuevo ciclo es principalmente la modificación de las interrelaciones entre los actores sociales, la institucionalidad y los agentes políticos que pueden conducir las transformaciones. En ese contexto, la consideración de las capacidades regionales como un factor significativo para promover una descentralización con cohesión territorial pasa a ser un punto relevante de la agenda.

Palabras clave: capacidades regionales, descentralización, actores sociales, cohesión territorial y Chile.

ÍNDICE

I. IMPORTANCIA DE LAS CAPACIDADES REGIONALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN CON COHESIÓN TERRITORIAL	1
II. APUNTES SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES REGIONALES	3
III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CAPACIDADES REGIONALES	7
IV. IDENTIDADES Y CULTURA REGIONAL: HISTORIAS NO CONTADAS EN CLAVE DESCENTRALIZADORA	9
V. ASOCIATIVIDAD, PARTICIPACIÓN Y CAPACIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESPACIO PÚBLICO	14
VI. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES REGIONALES	17
VII. CONSECUENCIAS DEL ANÁLISIS	19
VIII. PROPUESTAS.....	23
VIII.1 PROMOVER UNA POLÍTICA DE FORTALECIMIENTO DEL ROL PÚBLICO DE LA SOCIEDAD CIVIL	23
VIII.2 PERFECCIONAR, POTENCIAR Y MONITOREAR LAS HERRAMINETAS LEGALES PARA LA PARTICIPACIÓN.....	24
VIII.3 SISTEMAS TERRITORIALIZADOS DE INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICAS PARA LA DELIBERACIÓN PÚBLICA	25
VIII.4 PROMOVER CONSEJOS DE DESARROLLO TERRITORIAL PÚBLICO-PRIVADOS	25
VIII.5 FORTALECIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN REGIONAL PARA LA DELIBERACIÓN PÚBLICA	26
VIII.6 FORTALECER EL ROL DE LAS UNIVERSIDADES REGIONALES DEL ESTADO EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES.....	26
VIII.7 REFORMA AL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN: CONICYT PARA LAS REGIONES	27
IX. BIBLIOGRAFÍA	29
X. ANEXOS	32

I. IMPORTANCIA DE LAS CAPACIDADES REGIONALES PARA LA DESCENTRALIZACIÓN CON COHESIÓN TERRITORIAL

La creciente demanda por descentralización y autonomía regional está siendo reconocida en la sociedad chilena, quizás de un modo que no ocurría desde hace mucho tiempo atrás. Sin embargo, ni la demanda ni los posibles caminos de solución se limitan exclusivamente al proceso de reforma institucional del Estado, asunto de por sí difícil, ni tampoco a transferencias de competencias entre niveles de la administración. Esto último, siendo indispensable, deja intactos otros aspectos cruciales para enfrentar las transformaciones actualmente demandadas desde la sociedad. En síntesis planteamos que se requiere ingresar en un nuevo ciclo del proceso descentralizador y que lo que define ese nuevo ciclo es principalmente la modificación de las interrelaciones entre los actores sociales, la institucionalidad y los agentes políticos que pueden conducir las transformaciones. En ese contexto, la consideración de las capacidades regionales como un factor significativo para promover una descentralización con cohesión territorial pasa a ser un punto relevante de la agenda.

La existencia de una “masa crítica” de actores regionales –o lo que es equivalente, actores con capacidades propias– ha sido considerada como un requisito fundamental de un proceso de este tipo. Entendemos por “masa crítica” aquella que manifiesta o posee potencialmente la capacidad de vincularse entre sí de modo proactivo y de modificar sus relaciones con actores externos relevantes –convirtiéndose en interlocutor válido–, a fin de incidir en las orientaciones y el desarrollo del proceso, desde el lado de la demanda. De tal modo que, de una parte, se trata de identificar las capacidades específicas de los actores del territorio (en lenguaje de Bourdieu, sus dotaciones de capital de diferentes especies). Pero también supone, de otra parte, una capacidad que no reside en un actor particular, sino se juega en la relación entre ellos, que es la de articularse entre sí con objetivos de descentralización, esto es la capacidad de los actores de constituirse en tanto tales, actuar con márgenes de autonomía y, sobre todo, construir y defender una agenda propia en el nivel regional¹. Dicho de otro modo: postular la existencia de una masa crítica de actores regionales equivale a suponer que se trata de actores competentes para satisfacer sus intereses y preferencias (Delamaza, Cunill y Joignant, 2012: 23).

La hipótesis relativa a la “masa crítica” tiene como supuesto el que no será un actor en particular, una orientación política central, o incluso una mera reorientación institucional la que haga posible la descentralización “desde abajo”. Ella dependerá de las **capacidades de articulación** (de los actores

¹ Estas características fueron enfatizadas por Claudia Serrano, entonces Subsecretaria de Desarrollo Regional, en su comentario durante el Taller de Inicio del Estudio “Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile”, en septiembre de 2008.

regionales entre sí) y de las **capacidades de interlocución** (con actores externos). De allí la importancia de conocer las condiciones en que el proceso de articulación sucede y las capacidades manifiestas y potenciales de los actores para incidir en dicho proceso. De hecho, un proceso de reforma compromete tanto, voluntades de transformación externa a los actores, una tensión hacia el cambio; así como expectativas, experiencias y capacidades propias de los actores. En definitiva, existen rasgos de la “cultura regional” que pueden fortalecer o dificultar las propuestas de reforma. Es sabido, por ejemplo, que propuestas gubernamentales de reformas descentralizadoras se han enfrentado con un diseño institucional inadecuado, así como con una experiencia acumulada en procesos previos, que no resulta un aliciente para la dinámica de los actores (Angell, 1999; Mardones, 2007; Monje, 2007).

De acuerdo a Boisier (2005) los requisitos del desarrollo local son el control de los recursos, la gestión de vínculos y la concertación de actores. Si aplicamos esta conceptualización al plano de las capacidades, estas pueden desagregarse en capacidades económicas (si los recursos están en manos regionales o si se obtiene de ellos renta para la región); de conocimiento (especialmente conocimiento del propio territorio, su inserción y posibilidades); de gestión política (autonomía política y cuadros para la administración y el gobierno regional); y sociales (voz propia, organización, propuesta y espacios de participación). Este trabajo está concentrado en las capacidades sociales, aunque hace referencia a algunas de las otras, puesto que hay interdependencia entre las diferentes capacidades.

II. APUNTES SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ACTORES SOCIALES REGIONALES

La constitución de actores sociales con capacidad de influencia estuvo ligada históricamente en Chile –al menos durante el siglo XX– a una modalidad de articulación política entre el Estado (central), el sistema político (gobierno presidencialista y partidos ideológicos nacionales) y las organizaciones sociales (actores estructurados y con capacidad de presión nacional). Vale decir, ninguna de las “tres patas” constituyentes de la “matriz sociopolítica clásica” (Garretón) tenía en el nivel regional o territorial un factor clave para su constitución y desempeño. A la vez, el rol del Estado que encabezaba una propuesta de “modernización económica con una movilización social y nacional” (Amtmann, 1997: 5) dificultaba la autonomía de los actores, produciendo un insuficiente desarrollo de la sociedad civil².

La prolongada dictadura militar y las enormes transformaciones socioeconómicas que produjo, debilitó tanto al Estado en sus funciones no represivas –particularmente al nivel central y al estamento legislativo y de representación– cuanto a los actores sociales nacionales, rompiendo los vínculos entre ellos. La expansión de las relaciones de mercado y la concentración del poder económico incrementaron el poder de los grupos controladores de las cadenas de valor económico. Esto ha significado que, aunque se ha incrementado la actividad económica en las regiones –principalmente la explotación de recursos naturales–, se ha intensificado la diversidad entre regiones y estas han perdido autonomía económica.

La transición democrática se hizo posible gracias a una movilización multiforme de la sociedad civil articulada con los liderazgos políticos tradicionales, sustentados en la concertación de centro político y parte de la izquierda. Dicha movilización no tuvo demandas regionales, sino nacionales (“¡Democracia ahora!”, fue la consigna) y dio paso a un proceso de negociación política altamente centralizado, entre la cúpula militar y la cúpula política de la Concertación. En dicha negociación no estuvieron contemplados los temas de fortalecimiento de las capacidades regionales (Angell, 1999)³.

Los actores sociales nacionales más relevantes de la democracia pre 73 –empresariado nacional orientado al mercado interno, clases medias

² Esta articulación produjo importantes avances democratizadores, pero permitió, sin embargo, la supervivencia de pautas de tipo clientelístico en la política local, como mostró Valenzuela en su estudio sobre los *brokers* en pleno período de los años setenta, de lucha por “grandes proyectos” (Valenzuela, 1979). Implicó también un escaso desarrollo de los actores autónomos y diversos de las sociedades civiles locales en el país.

³ Desde el punto de vista político, esto diferencia al proceso descentralizador chileno de la mayoría de los casos de América Latina, en los que vino asociado al proceso de liberalización política y democratización, mientras en Chile se trata de procesos separados (Angell, 1999: 193). El otro caso excepcional es Argentina (Montecinos, 2005: 80; Gallichio y Camejo, 2005: 71).

dependientes y movimientos populares organizados— han disminuido su importancia a raíz de las transformaciones socioeconómicas y el proceso político institucional. Ambas condiciones conducen a la mayor diversificación y desarticulación relativa de la sociedad civil, surgiendo una multiplicidad de grupos, con mayor dispersión de demandas y diferentes grados de articulación con el sistema político.

En relación a los empresarios, evidentemente que su importancia se ha acrecentado en tanto actor social en el país, dada la privatización de un enorme conjunto de actividades, las cuales han quedado en manos privadas y confiadas a la administración empresarial. No solo actividades productivas, sino también una gama importante de servicios sociales antes en manos estatales, como la previsión, la salud y la educación. Pero al mismo tiempo también la estructura interna del empresariado ha variado significativamente. Por una parte se ha incrementado la internacionalización en el doble sentido de incremento de la inversión extranjera en rubros claves (minería, energía, silvicultura, acuicultura, exportación frutícola, servicios básicos, telecomunicaciones) y de salida al exterior de los grandes grupos económicos chilenos y su orientación hacia el mercado externo.

En segundo término se verifica la constitución de *holdings* empresariales que incursionan en diferentes rubros e integran sus empresas y estrategias empresariales y no se especializan como en el pasado. En términos del mercado interno se ha producido una tendencia a la fusión y compra de empresas que tiende a consolidar grandes grupos económicos comandados desde la capital, pero presentes en todas las regiones del país: la banca, el *retail*, los servicios de previsión y salud, las universidades, las distribuidoras de energía, las telecomunicaciones, entre otras. En relación al empleo regional, en términos generales este es mayoritariamente provisto por la micro, pequeña y mediana empresa, que no necesariamente está articulada a la dinámica de la gran empresa. Por otra parte, en algunas regiones el sector público sigue siendo el principal empleador, por la vía de las empresas públicas y de los servicios (salud, educación, fuerzas armadas). En menor medida pesa la administración pública, aunque con cierta tendencia a crecer.

La heterogeneidad empresarial se proyecta en importantes diferencias en cuanto a la orientación de cada uno de los tipos de empresariado, respecto del proceso de descentralización. La siguiente es una tipología posible de esa heterogeneidad:

- **Grandes empresas de servicios**, principalmente cadenas del *retail* y empresas de servicios (educación, salud, pensiones, servicios financieros y otros), orientadas al mercado interno y presentes en muchas regiones. Algunas son de propiedad nacional (*retail* y servicios de salud) mientras otras están internacionalizadas (AFP, bancos, algunas universidades). Tienen sus casas matrices en Santiago y la región es exclusivamente su lugar de realización, es decir todos los procesos estratégicos se ejecutan fuera de la región y conforme a un modelo de negocios uniforme. Son empresas relativamente intensivas en empleo, aunque mayormente de baja calificación —especialmente el *retail*— pues su plana ejecutiva radica en las casas matrices.

- **Grandes empresas productivas**, principalmente de recursos naturales, cuya producción está asociada a características de la región, con impacto significativo en la economía regional, pero cuyo mercado es internacional (gran minería, exportación de fruta, empresas de celulosa, salmonicultura). En algunos casos, como CODELCO y Escondida en Antofagasta, la minera Los Pelambres en Coquimbo y la salmonicultura en Los Lagos, son empresas dominantes en cuanto al PIB regional. El impacto en el empleo es importante, pero diferencial según los rubros. En el caso de la salmonicultura es de fuerte impacto en la generación de empleo regional, tanto directo como indirecto⁴.

- **Empresas de menor tamaño asociadas a las anteriores**: subcontratistas de la gran minería, productores frutícolas, empresas de servicios a las faenas productivas para la silvo-agricultura de exportación. Su impacto en el empleo y la economía regionales es normalmente alto y su propiedad está también normalmente en manos regionales. A diferencia de los anteriores este es un actor “del territorio” y no “en el territorio”.

- **Empresas medianas y pequeñas**, orientadas al mercado interno regional o interregional (comercio, turismo, producción local, servicios).

- **Microempresarios y producción independiente**, orientada al mercado local. En términos agregados, este sector genera alrededor del 40 % del empleo en el país, aunque en términos de producción su aporte es muchísimo menor y sus remuneraciones son bajas.

En el caso de los actores laborales, también estos han sufrido importantes transformaciones producto de los cambios acaecidos en las relaciones laborales, como son las condiciones de despido, el trabajo temporal, y la subcontratación y tercerización de servicios. Les afecta además la disminución del peso del Estado en la economía, la disminución de la tasa de sindicalización –y el aumento del número de sindicatos– así como la baja tasa de trabajadores que participan de procesos de negociación colectiva, por la normativa que rige a la sindicalización. En un plano más estructural se ha intensificado la migración campo-ciudad, sobre todo hacia ciudades intermedias, produciéndose también un proceso de rur/urbanización. Las condiciones de empleo también han variado, a partir de la lenta pero sostenida incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, la alta tasa de desempleo juvenil y la corta duración de los empleos en ese segmento y, más en general, de los empleos que se crean. Las consecuencias globales apuntan a un desgaste de la cohesión social (a pesar de la alta cobertura educacional y la ampliación de los servicios sociales) e importantes grados de desarticulación de los actores sociales, especialmente en los sectores populares.

La diversificación del actor laboral también ha producido diferentes sectores que deben distinguirse, para efectos de analizar su orientación objetiva y subjetiva hacia la descentralización. En el caso de los sectores medios, se ha

⁴ La gran minería genera poco empleo y de mayor calificación, que normalmente no proviene de la región y, eventualmente, no vive en ella, produciéndose conmutación regional (Aroca y Atienza, 2012). En el caso de Pelambres, además, el material se traslada a través de un ducto hasta su puerto mecanizado de embarque en Los Vilos, lo cual disminuye su impacto en el empleo regional indirecto.

producido una disminución de los sectores dependientes el empleo público y una precarización de los empleos asalariados del sector servicios. Junto a ello los sectores medios han perdido vínculo con la política social estatal, que se ha focalizado crecientemente en los grupos pobres y ha transferido servicios al sector privado mercantil (previsión, salud y educación privadas). El sector más organizado es el ligado al empleo público, mientras que los independientes tienen escasos niveles de asociatividad, aunque con cierta presencia en el medio regional por su importancia en la generación de empleo.

En síntesis, es necesario tener en cuenta la desigualdad social y la economía desregulada como condicionantes relevantes en la configuración de los actores sociales y sus capacidades para promover la descentralización. El impacto de las transformaciones es diferente según territorios y sectores, pues el propio crecimiento y la modernización también difieren en los distintos lugares.

Sin embargo, la sociedad civil que incide sobre la dinámica regional no solo debe comprenderse a la luz de su diferenciación socioeconómica. También interesa considerar la dimensión organizativa de los diferentes sectores en las regiones. Es a través de la organización que se expresan intereses colectivos, se arman o no movilizaciones y acción colectiva y se promueven y disputan proyectos que podrían sustentar la masa crítica regional. Interesa, de una parte, la organización directa de los sectores sociales en gremios, sindicatos, organizaciones territoriales y sus respectivas articulaciones en organizaciones de segundo y tercer grado. Por otra parte, interesan también organizaciones como iglesias, medios de comunicación y universidades regionales, que no siendo agrupaciones expresivas de un interés socioeconómico, ocupan una posición relevante en la región en cuanto a difundir ideologías, influir sobre políticas, sensibilizar a la opinión pública. Entran aquí también las elites regionales cuya acción influirá en la conformación de una masa crítica regional.

Un último aspecto a considerar lo constituyen las experiencias de articulación y concertación de actores. Aquí interesa explorar qué es lo que incentiva o desincentiva la concertación de actores en el ámbito regional. El supuesto es que dicho ámbito no es un territorio homogéneo y tampoco lo son los actores que lo pueblan y animan. Pueden unificarse en coyunturas determinadas, principalmente “en defensa” u “oposición” a intereses extrarregionales (el centralismo, la inversión extranjera, la contaminación ambiental, las políticas públicas que los perjudican y en las cuales no participan, etc.). Pueden también constituir proyectos o proto-proyectos regionales concertados a partir de identidades constituidas históricamente, intereses comunes, etc. Pero muchas veces se verifica una baja capacidad de concertación intrarregional y la prevalencia de una fragmentación dependiente de los estímulos e incentivos provenientes de actores de mayor peso, como son el ejecutivo central, la gran inversión privada, etc. Lo anterior requiere de explorar las diferentes variables que inciden en ello: configuración del territorio, diversidad de la sociedad civil, cultura política regional, entre otros.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y CAPACIDADES REGIONALES

La situación de las capacidades regionales ha evolucionado históricamente y se relaciona con las formas de constitución de las sociedades locales y regionales y el espacio que han encontrado para desarrollarse como tales. De tal modo que las capacidades están relacionadas con la conformación estructural de actores en las regiones, a partir de las transformaciones socioeconómicas y las tendencias culturales. Pero también lo están con los procesos políticos, especialmente el rumbo de los procesos de descentralización, que permiten o no mayor acceso de los actores y sus propuestas a las decisiones que orientan su desarrollo y destino.

Así en el terreno de la dinámica económica y los diferentes proyectos de desarrollo en el país, podemos identificar varios momentos diferentes. Una primera etapa lo constituiría el modelo agrario-minero de exportación que predominó hasta comienzos del siglo XX (crisis del salitre y posterior depresión económica internacional de 1929). Durante ese modelo predominó en Chile la oligarquía de la zona central agraria, la cual proyectaba sus intereses en el campo político a través de una democracia censitaria y fuertemente elitista. Una vez introducidos mecanismos de participación electoral más amplios, la oligarquía mantuvo su capacidad de control y movilización del campesinado, la que solo se eclipsó con la introducción de la cédula única a mediados de los años cincuenta, lo que trajo como consecuencia la ampliación sin precedentes del universo electoral. Su ocaso final se debió al proceso de reforma agraria entre 1965 y 1973, luego del cual no se reconstituiría. Por ello se puede decir que se trataba también de una fuerza con arraigo regional y local, producto de su peso económico, su control de la gran propiedad rural y su correspondiente peso político.

Por otra parte también se desarrolló el sector minero en el norte del país, no ligado inicialmente a la oligarquía tradicional –aunque posteriormente se vincularían por medio de alianzas matrimoniales– y muy relacionado a los capitales externos. Culturalmente fueron laicos y fuertemente defensores del liberalismo en todos los campos. Los sectores populares permanecían excluidos de la política elitista que articulaba a los caudillos locales con el parlamento y los salones patricios en Santiago. Fuera del control de los hacendados permanecían los afuerinos y lo que Salazar llama el “bajo pueblo”, con menos arraigo local, salvo en el caso de las mujeres (Salazar, 1985). La crisis del salitre produce un cambio drástico de esta situación en el caso de los trabajadores mineros, los que por una parte animan un poderoso movimiento sindical en las regiones nortinas (aplastado en la matanza de la Escuela Santa María de Iquique en 1907) y luego de la crisis emigran a Santiago y comienzan a engrosar los sectores de pobreza urbana.

Un tercer sector relevante de mencionar como fuerza regional es el de los comerciantes exportadores de Valparaíso, cuyo auge se vivió inicialmente con el *boom* exportador del trigo a mediados del siglo XIX y luego con la intensa actividad comercial por la vía marítima. Se trata de un grupo fuertemente influido por colonias extranjeras, principalmente de ingleses. Su decadencia se inicia con la apertura del canal de Panamá en 1914, con lo cual emigran a Santiago incorporándose a la burguesía nacional.

Valga este breve recorrido para dar cuenta de que en el modelo primario exportador del siglo XIX surgieron poderosas fuerzas económico sociales ligadas a territorios específicos, que marcaron la “grandeza y esplendor” de determinados lugares (Iquique, Valparaíso), así como la configuración de identidades políticas (conservadoras en las zonas rurales, radicales, comunistas y anarquistas en el norte minero). En muchos casos ello estuvo ligado a reivindicaciones de formas de autonomía relativa respecto de Santiago, ciudad que no contaba con el peso demográfico, económico y político que tiene en la actualidad.

Con posterioridad a la creación de la CORFO y la intensificación del papel del Estado en el desarrollo, se modifican las dinámicas regionales, esta vez asociadas a los esfuerzos realizados por fortalecer el mercado interno. En este caso el Estado apoyó la actividad económica privada de diversas formas, dando origen a nuevas fuerzas sociales y económicas, algunas de las cuales duran hasta hoy. Un aspecto importante a mencionar es la estrategia de polos de desarrollo, el principal de los cuales fue el Gran Concepción, asociado a la industria siderúrgica, petroquímica, el puerto, etc. Junto a estos se encontraba la tradicional explotación del carbón en la provincia de Arauco y las industrias textiles en Tomé. Todo ello produjo un importante desarrollo urbano, cultural y político en la región. Otra acción deliberada del Estado fue la constitución de zonas francas destinadas a favorecer a regiones y ciudades extremas. El caso más importante fue el de Arica, puesto que fue acompañado de una organización “público-privada” provincial, la Junta de Adelanto de Arica (González, 2000).

Más allá de esos casos, el impulso a la industria nacional operó como una palanca económica para diversas provincias y ciudades. Así tendremos durante el período una importante industria privada en Valdivia, de propiedad de los colonos alemanes; la IANSA en la zona centro sur; la maestranza de ferrocarriles en San Rosendo; la CRAV en Viña del Mar; la innovación en la producción frutícola en Aconcagua; los bancos regionales como el Osorno y La Unión, el de Talca, el de Concepción; entre muchos otros ejemplos. El impulso a la minería del cobre en manos norteamericanas tuvo impacto en Chuquicamata, Calama, Antofagasta, Los Andes y Rancagua.

En el período reseñado, si bien las decisiones de estrategias del desarrollo fueron tomadas por el Estado centralizado –el cual daba mucha presencia al sector privado en estas (Correa, 2002)– los impactos regionales en términos de constitución de empresariado, fuerza laboral, sectores medios como comerciantes y otros, desarrollo de los servicios, etc. fue igualmente significativo. Es por ello que gran parte de la identidad local está todavía

asociada a ese período, puesto que aún se encuentra su huella en las universidades y otros establecimientos de educación y salud, las capas medias profesionales, la tradición política de los sectores obreros, entre otros rasgos.

Con la imposición del ajuste estructural a partir de 1975 y la desregulación y apertura de la economía se impuso el modelo de heterogeneidad territorial propio del neoliberalismo: destrucción y declive de la industria nacional (Arica, Valdivia, Concepción; Valparaíso); emergencia de la economía transnacionalizada exportadora de recursos naturales (zonas mineras; fruticultura de exportación entre Coquimbo y Maule; industria forestal en Bío-Bío, Araucanía y Los Ríos y salmonicultura en Los Lagos y Aysén).

En todos los casos se trata de industrias extractivas, con escasa incorporación de valor agregado y encadenamientos productivos limitados. La concentración de la propiedad y la integración vertical de los *holdings* produjo el surgimiento de los “grandes jugadores” en el territorio (pero no “del territorio”), sin “derrame” hacia las regiones (por el mínimo *royalty* y la falta de tributación en las regiones), ni contraparte política en las regiones. Los intereses de estos “grandes jugadores” están centrados en la conectividad, el control de los salarios, y la articulación con los servicios financieros y otros especializados – incluidas la gestión política de las normas que les favorecen y la imagen pública a través de las comunicaciones– asuntos que se juegan en Santiago y no en las regiones donde extraen sus recursos. Estas juegan el papel de la “estación de servicio”, donde lo que importa es el acceso y el flujo constante del suministro según los requerimientos de la oferta.

El crecimiento económico sostenido por casi 30 años basado en este modelo, ha producido la intensificación de la presión sobre los recursos naturales y los servicios ambientales, agudizando el conflicto y disputa por recursos como el agua, la tierra y la energía y produciendo importantes externalidades negativas en contaminación del aire y el agua. Esto también ocurre puesto que los enclaves extractivos se articulan con los enclaves energéticos, muchas veces en detrimento de las comunidades aledañas, que no resultan beneficiadas por el explosivo crecimiento de las explotaciones primarias. Uno de las pocas excepciones a esta pauta de intensificación extractivista ha sido la industria vitivinícola, que ofrece mejores articulaciones con la actividad local y favorece la identidad territorial por la vía de la denominación de origen.

IV. IDENTIDADES Y CULTURA REGIONAL: HISTORIAS NO CONTADAS EN CLAVE DESCENTRALIZADORA

La evolución histórica que hemos reseñado de manera muy sucinta fue produciendo el surgimiento y desarrollo de identidades culturales en las distintas localidades y provincias del país, las cuales forman parte del patrimonio de las sociedades locales y definen en gran medida las capacidades que estas despliegan o pueden desplegar. Estas identidades se asientan en instituciones, medios de transmisión y circulación cultural e ideológica, los cuales tienen gran importancia para la conformación de las culturas locales⁵. Nos referiremos aquí a un conjunto no exhaustivo ni sistemático de aspectos que definen este elemento.

- En un plano muy general puede decirse que aunque en Chile no son tan marcadas las identidades locales, en términos idiomáticos u otros, sin embargo, existen **identidades asociadas a las actividades principales** que han marcado la conformación de determinadas zonas. Así, podemos encontrar ciertos rasgos que definen la identidad de las ciudades de provincia (Iquique, Valparaíso, Concepción), normalmente en contraposición a “la capital”; la de zonas rurales, especialmente de la zona central asociada a valores tradicionalmente enaltecidos (identidad huasa); las de zonas mineras, ligadas principalmente a la actividad extractiva; la de zonas extremas, como se encuentra en Aysén o Magallanes como “patagones”; o la identidad chilota. Son rasgos de autoidentificación de sus habitantes, que se transmiten por la vía oral y de la costumbre.

- **La sociabilidad:** elites, clases medias, trabajadores. En particular las ciudades contaron y muchas veces cuentan aún para el desarrollo de la sociabilidad de base local, normalmente segmentado por clases sociales. Así es posible encontrar el lugar de las clases altas en los “clubes” ubicados en el centro de las ciudades principales; las clases medias articuladas en torno a los clubes rotarios y de leones, así como a las compañías de bomberos y los trabajadores en torno a los sindicatos y otras organizaciones, con mayor o menor presencia en la ciudad según sea la importancia alcanzada por el grupo laboral (por ejemplo son importantes los trabajadores del petróleo en Punta Arenas, sindicatos industriales en Concepción y del cobre en las zonas mineras). Como se aprecia, se trata de organizaciones más bien tradicionales, que subsisten junto a las nuevas formas “democráticas” y masivas de la sociabilidad: los centros comerciales –algunos con multicines– y más recientemente los casinos en las capitales regionales. Pero estos carecen de toda identidad local y responden a modelos homogéneos, articulados arquitectónica, simbólica y prácticamente en torno a los requerimientos del consumo a gran escala.

- Mucho más acentuada es la **identidad de los grupos indígenas**, que ha experimentado un interesante fenómeno de “re-etnificación” en el contexto actual, contrastando con el pasado donde lo que predominaba era el asimilacionismo y el ocultamiento de la identidad indígena. Esto se expresa en

⁵ Una de las mayores debilidades de la institucionalidad regional actual es que, salvo excepciones como Los Ríos, O'Higgins o Atacama, la mayor parte de las regiones no responden a identidades culturales preexistentes, pues fueron una imposición dictatorial definida con criterios más bien geopolíticos. Se trata por tanto de agregados administrativos sin sustento cultural y social. Ese diagnóstico puede verse reafirmado el trabajo de la SUBDERE sobre identidades regionales (SUBDERE, 2010).

varios planos: el reconocimiento estatal de determinadas identidades indígenas, asociado a determinados beneficios específicos; el surgimiento de movimientos organizados en torno a la identidad indígena, con reivindicaciones territoriales y políticas; el resurgimiento del interés por las lenguas originarias y la lenta expansión de actividades de carácter intercultural (educación, salud y actividades culturales); el acceso creciente de los grupos indígenas a la educación superior, lo cual proporciona medios de reproducción cultural superiores al que tenían en el pasado; la articulación internacional de los movimientos indígenas y su presencia política relevante en procesos políticos en América Latina, especialmente en países cercanos (Bolivia, Ecuador, Perú). Para efectos de la cohesión territorial lo más relevante es la reivindicación territorial y de autonomía que está en la base de muchos de estos movimientos. Tanto la Ley Indígena, como la de Borde Costero de Pueblos Originarios y el reciente Convenio 169 de la OIT son instrumentos normativos que sirven de referencia –crítica– a estas demandas territoriales.

Elites locales, pensamiento regional y educación: universidades. La actividad del Estado y la Iglesia Católica en el ámbito nacional, así como la iniciativa de elites locales específicas dieron lugar a un conjunto de instituciones universitarias que, en algunos casos, cumplen un relevante rol de generación de pensamiento regional y desarrollo de la identidad, junto a la función propia de formación de profesionales. Quizás el caso más destacado es el de la Universidad de Concepción. Creada en 1915, conformada como un campus universitario moderno (a semejanza de Berkeley) completamente diferente e innovador frente a la vetusta arquitectura de las universidades de Chile y Católica, la Universidad de Concepción fue una iniciativa de grupos masones frente a la hegemonía católica, sustentada en un mecanismo de financiamiento asegurado por el Estado (la Lotería de Concepción). Se constituyó en una institución cultural de extraordinaria importancia que hoy es además una de las cuatro universidades complejas de nuestro país. En ella surgieron movimientos políticos como el MIR, entre múltiples otras expresiones. Algo similar puede decirse de la Universidad Austral, surgida en 1952, por iniciativa de profesionales de Valdivia. Pero también las sedes universitarias devenidas en universidades estatales derivadas conllevan un elemento de identidad, formación de profesionales, expresión cultural y política de gran importancia en diversas regiones (Universidad de La Frontera y de Talca, entre las más consolidadas; de Los Lagos con sede en tres provincias de su región; Católica del Norte con presencia en Coquimbo y Antofagasta; Federico Santa María con liderazgo en el área tecnológica, entre otras). El aspecto de educación superior y el desarrollo de la investigación científica resultan factores de creciente importancia estratégica de las capacidades regionales dada la expansión del paradigma tecnocrático también en la gestión pública y la actividad política.

- **La historiografía y la historia local:** figuras y hechos culturales. También es posible y necesario reconocer la historia local y regional, más allá de la construcción historiográfica “nacional” que ubica a los territorios y lugares en función de un relato unitario, que poco dice respecto de importantes desarrollos propios y diferenciados en distintas zonas. En los últimos decenios se ha

venido impulsando una historiografía diferenciada que permite otra lectura de los hechos políticos, culturales y sociales, donde el papel de ciudades y provincias aparece de otra manera. Así, en el extremo norte, antiguo territorio peruano y boliviano, la historia de la chilenización forzada luego del triunfo en la Guerra del Pacífico constituye otra historia tanto de una parte del país, como también de las relaciones internacionales, interétnicas entre otros aspectos. Igual cosa sucede con la historia del movimiento sindical y de las corrientes políticas de izquierda (socialistas y anarquistas) en Magallanes. En un plano mucho más difundido en la cultura de masas, podemos mencionar las figuras culturales asociadas a territorios (el clan Parra, Gabriela Mistral, Pablo Neruda, Jorge Teiller, Claudio Arrau, Andrés Sabella, Hernán Rivera Letelier), o que incluso donde el prestigio deportivo brinda identidad a la ciudad (Iquique, Tierra de Campeones)⁶.

- **La comunicación local y los medios.** La situación de la comunicación regional y locales es ampliamente desfavorable en el ámbito de la comunicación masiva. En la etapa nacional popular las ciudades capitales provinciales normalmente contaban con diarios propios, algunos de larga trayectoria (La Discusión de Chillán; La Estrella de Arica; El Sur de Concepción). Sin embargo estos medios fueron desapareciendo paulatinamente a manos de la expansión de la cadena El Mercurio a regiones. Por otra parte la radio servía de medio de comunicación interlocal, conectando especialmente a las zonas rurales aisladas. Un caso de gran desarrollo de un proyecto radial de este tipo lo constituye radio Estrella del Mar de Ancud, con presencia en el archipiélago chilote, articulado con la fuerte presencia popular de la Iglesia Católica. A partir de los años sesenta la televisión vino a cambiar esta situación, que quedó en manos de las universidades y la cadena estatal, quedando como única expresión regional el canal de la Universidad Católica de Valparaíso. Con la masificación de la televisión, esta se vincula con grandes empresas auspiciadoras e introduce modelos expresivos y culturales uniformes y extranjerizantes, modificando significativamente la sociabilidad y los modelos de acción y expresión. Recientemente la comunicación local se ha vuelto a fortalecer a través de las radios comunitarias –aunque limitadas a la mínima cobertura–, los canales locales y los llamados medios ciudadanos, basados en ciudades y localidades (El Morrocotudo en Arica; el Amaule en Talca y muchos más). El acceso a medios de producción audiovisual es un factor de extensión de las posibilidades de comunicación en este nivel.

En síntesis puede decirse que en diversos registros y modalidades se expresa una variedad de identidades de ciudades y localidades que no admiten una homogeneización a lo largo y ancho del país. Distintas tendencias juegan en contra del sedimento cultural en el que se asientan y dificultan su reproducción. La división administrativa en regiones parece completamente al margen de estos procesos identitarios, tanto de aquellos que se expresan en el campo político, como aquellos más vinculados a la sociabilidad de los diferentes

⁶ Contemporáneamente algo similar sucede con figuras del deporte que destacan en el escenario “global” y son reconocidos en su comunidad de origen, con la que tejen diversos lazos, como ocurre con varios futbolistas.

grupos. Solo las universidades regionales –particularmente las estatales– corresponden a la escala regional administrativa.

V. ASOCIATIVIDAD, PARTICIPACIÓN Y CAPACIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL ESPACIO PÚBLICO

En general las **capacidades sociales actuales de intervención en el territorio** son escasas para quienes no poseen poder económico o político ni están cerca de él. Ello sucede a pesar de existencia de múltiples organizaciones y agrupaciones de diverso orden, principalmente porque **la agenda de la participación está desacoplada de las agendas de la política**. Por capacidades sociales nos referimos a: voz, organización, propuesta y espacio institucionalizado de participación.

- **Muchas organizaciones, poco poder.** Diversos estudios que cuantifican organizaciones indican un gran número de ellas (PNUD, 2000; Irrarrázaval, 2006). En términos comparativos y utilizando la misma metodología, por ejemplo, Chile muestra aproximadamente igual número de organizaciones que Argentina, a pesar de tener la mitad de la población (Delamaza, 2010: 177-178). Vale decir que el problema no es de número absoluto de asociaciones. En el caso chileno ese número representa un panorama de fragmentación, antes que de fortaleza organizacional y política. Un estudio realizado durante 2008-2009 en tres regiones de Chile indicó el predominio de las juntas de vecinos, que actúan en el ámbito barrial y un gran número de organizaciones territoriales, pero con baja articulación entre ellas (ver anexo N° 1: Organizaciones territoriales en tres regiones de Chile)

En el caso del sindicalismo la fragmentación parece ser la norma, por cuanto la cantidad absoluta de sindicatos no cesa de crecer, mientras que la cantidad de afiliados y la tasa de sindicalización lo hace de un modo mucho más moderado (ver anexo N° 2: Cantidad de trabajadores afiliados a sindicatos activos por región (2002-2011)). Incluso dentro de este panorama general las diferencias entre regiones indican una clara mayor articulación del sindicalismo en la RM y, en algunas variables, de la Región de Antofagasta, indicando una pauta reiterativa de mayor debilidad en la mayoría de las regiones. En relación al promedio nacional, la RM aparece por encima de este en todas y cada una de las variables (ver anexo N° 3: Sindicalización y regiones. Variables seleccionadas). Adicionalmente, en términos de equidad de género y oportunidades de sindicalización, se verifica que mientras la RM agrupa al 49,6 % de los hombres sindicalizados, ese porcentaje sube a 58,7 % en el caso de las mujeres (Dirección del Trabajo, 2011).

- **Débil voz pública de la sociedad civil.** Más allá del número de organizaciones en distintos ámbitos, el problema parece ser que la organización no le otorga voz regional a quienes en ella participan. Un estudio sobre el origen de las noticias en un diario regional (El Día), a partir del seguimiento durante un semestre mostró que solo el 3,7 % de las noticias se originaban en las organizaciones de la sociedad civil, contra un 35 % de los servicios del gobierno central, un 21,5 % de los municipios y un 20,7 % del

gobierno regional (Poblete, 2009)⁷. El diario El Día, con todo, es un medio regional. Muchas regiones no cuentan ni siquiera con un medio como ese, debiendo conformarse con lo que publique la cadena El Mercurio en prensa escrita y TVN (que emite franjas regionales) y los demás canales nacionales en el caso del audiovisual. En materia radial el panorama es algo más diverso. Sin embargo las radios no escapan a la actual tendencia a las fusiones empresariales y la constitución de grandes cadenas de alcance nacional. Escapa a esa tendencia la radio Bío-Bío, originada en Concepción y devenida en medio nacional, pero con corresponsales y radios asociadas en múltiples regiones. Con este panorama, no es de extrañar entonces que las propuestas regionales y territoriales sean débiles en su impacto y precarias en su elaboración y que cueste constituir una “opinión pública regional”.

- Este negativo panorama se complementa con la **falta de espacios institucionales de participación** adecuados para ejercer las capacidades e influir en la marcha de los asuntos locales y regionales por parte de las sociedades civiles regionales. En el nivel regional no existe instancia alguna diseñada para el efecto y solo se espera la participación social en la elaboración de las ERD, donde esta no está normada en sus estándares, su amplitud ni, lo que es más grave, sus consecuencias concretas. De allí que la percepción más o menos generalizada es que no hay tal participación o que, de haberla, ella no es útil.

Durante mucho tiempo han existido instancias de participación de la sociedad civil en programas públicos. Prácticamente en la totalidad de los casos esta **participación alcanza solo el nivel consultivo**, no estuvo institucionalizada (hasta la promulgación de la Ley N° 20.500 en 2011), no cuenta con estándares claros, ni se articula con las políticas que se implementan. Las excepciones en términos de institucionalización ha sido la Ley de Bases del Medioambiente, que prevé una participación muy acotada de las comunidades afectadas directamente por proyectos de inversión que hayan sido sometidos voluntariamente a Estudios de Impacto Ambiental. Los resultados de dicho proceso participativo, indican la escasa influencia obtenida por los ciudadanos en la modificación o cancelación de dichos proyectos, en los casos que les afectan negativamente (Rivera y Delamaza, en prensa)⁸. Una modalidad mejor implementada ha sido la del Ministerio de Obras Públicas, que ha incluido la participación anticipada y la consideración del proceso dentro de las bases de licitación de sus obras⁹.

La modalidad consultiva ha sido consagrada por la Ley N° 20.500, estableciendo la constitución de Consejos Consultivos de la Sociedad Civil en Ministerios y Servicios, sin establecer, sin embargo, estándares para su

⁷ A similares conclusiones llega el Informe de Desarrollo Rural del PNUD: los medios rurales no cuentan con agendas propias, sino que más bien repiten los mensajes originados principalmente en los organismos del gobierno (56,2 %) (PNUD, 2008).

⁸ En el caso del Consejo Nacional de la Cultura, una institución participativamente generada responsable de la política cultural, el gobierno ha presentado un proyecto para sustituirlo por un Ministerio de la Cultura. <http://www.cultura.gob.cl/institucionales/presidente-pinera-firma-proyecto-de-ley-de-nuevo-ministerio-de-cultura/> (consultado el 7 de mayo de 2013).

⁹ <http://www.dgop.cl/areasdgop/semat/Paginas/default.aspx> (consultado el 2 de mayo de 2013).

conformación (normalmente se realiza por cooptación o invitación), ni para su funcionamiento y articulación a las políticas.

En el caso del municipio la vinculación entre autoridad y ciudadanía es más cercana y permanente. Sin embargo la estructura institucional que procesó la participación fue el CESCO, una adaptación del antiguo CODECO de la dictadura, con funciones consultivas y escasa dinámica¹⁰. Han sido sustituidos por los Consejos de OSC (COSOC) que manteniendo el carácter consultivo, incrementan en algo sus funciones y logran algún poder de control sobre la gestión municipal. El COSOC debe reunirse al menos cuatro veces por año (ver anexo N° 3: Atribuciones y características de los COSOC).

- Las **dinámicas de articulación local** comparten mayoritariamente varias características: son informales o débilmente institucionalizadas, como ocurre por ejemplo con las Mesas Territoriales; son comandadas por la autoridad sectorial responsable del o los proyectos lo que las hace funcionales o instrumentales a los propósitos de esta autoridad y poco sustentables en el tiempo (no necesariamente sobreviven al cambio de autoridad); son polifuncionales y están sobrecargadas, pues no cuentan con diseño previo, recursos acordes con dicha polifuncionalidad, ni estrategia de desarrollo y aprendizaje; en ellas participan principalmente dirigentes de organizaciones formales de los involucrados directos por el proyecto; tienen una débil presencia en el espacio público (local y regional); su incidencia sobre orientaciones de política y programas es baja, ya que reúnen a los actores de “implementación” más que de decisión (Delamaza y Ochsenius, 2007).

¹⁰ Los CESCOS eran muy poco conocidos por la población (19 % lo conocía en 2005, según la Encuesta Mas Voces (2006), considerados inútiles por los alcaldes (consultas personales a alcaldes y a expertos) y con pocas atribuciones por los propios integrantes.

VI. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA FORMACIÓN DE CAPACIDADES REGIONALES

Un actor decisivo en la formación de las capacidades regionales son las universidades y, más ampliamente, las instituciones de educación superior. Entre 1990 y 2010 la oferta de matrícula en educación superior creció más en regiones que en la RM. Tres regiones crecieron más en el primer decenio (Antofagasta, Araucanía y Magallanes), mientras otras cinco lo hicieron más durante el segundo decenio (Tarapacá, Atacama, O'Higgins, Bío-Bío y Los Lagos). A partir del año 2005 hay más alumnos matriculados de las regiones que de la RM (Rolando et al., 2010).

Desde el punto de vista territorial, la oferta de educación superior está fuertemente concentrada en los sectores urbanos y especialmente en las tres grandes conurbaciones del país, Santiago, Valparaíso y Concepción que matriculan el 67,3 % de los alumnos teniendo solo el 48 % de la población (CNED, 2011) (ver anexo N° 5: Porcentaje de matrícula y de población según territorios, 2011).

El crecimiento de la matrícula, sin embargo, está liderado por los Institutos Profesionales (IP), con un crecimiento acumulado en los años 90 de 86,1 % y en los 2000, de un 178,3 % (Rolando et al. 2010). En 2010 este sector superó a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH). El otro sector de alto crecimiento es el de las universidades privadas, que incrementó su matrícula mucho más rápidamente que las del CRUCH. Desde el punto de vista de las capacidades regionales, sin embargo, es principalmente el sector de los IP el que explica el mayor incremento de matrículas en regiones, puesto que en las regiones, predominan las universidades del CRUCH por sobre las privadas, que se concentran de manera significativa en la Región Metropolitana. De una matrícula universitaria total cercana a las 600 mil personas en 2011, las universidades del CRUCH ofrecían 183.351 cupos en regiones frente a los 136.171 de los planteles privados (UFRO, 2011). Las excepciones serían Los Lagos (62 % privadas contra 38 % del CRUCH) y Coquimbo (61 % contra 39 %). Salvo Aysén y O'Higgins, en todas las demás regiones predomina la oferta de las universidades tradicionales, destacando las regiones extremas (Arica y Parinacota, 70 %; y Magallanes, 59 %) (UFRO, 2011).

En materia de investigación científica esta se concentra en las universidades complejas, una sola de las cuales –la Universidad de Concepción– está fuera de Santiago. Igual cosa sucede con los programas de formación doctoral. El 62 % de los programas doctorales está concentrado en Santiago y un 24 % entre Concepción y Valparaíso, lo que totaliza el 86 % de la oferta doctoral acreditada en el país.

El financiamiento que reciben proviene principalmente de la matrícula que pagan los estudiantes, ya sea directamente o a través de créditos y becas. Las

tres universidades complejas de Santiago recibieron en 2012 un 44,9 % del aporte fiscal indirecto; las dos de Valparaíso el 11 % y la UDEC un 6,4 %. Otras dos universidades privadas de Santiago (UAI y UAndes) recibieron un 7,9 %. Estas 8 instituciones concentraron el 70 % del monto total del AFI (www.saladehistoria/educacion, 2012)¹¹.

¹¹ Más antecedentes sobre la asignación del AFI en AUR (2010).

VII. CONSECUENCIAS DEL ANÁLISIS

A partir de lo planteado, es posible sintetizar diversas consecuencias respecto de la participación y las capacidades sociales, que servirán de fundamento para las propuestas posteriores.

- La conformación de la sociedad civil organizada –tamaño de las organizaciones, diversidad interna, densidad y grado de estructuración en movimientos– depende de la intensidad de la transformación socioeconómica en el territorio y las características de la interfaz construida desde la política pública. Contextos de fuerte privatización de las relaciones sociales y predominio de sistemas de financiamiento estatal focalizado y orientado al ámbito microlocal, producen una **estructuración tipo “archipiélago”**, vale decir, se multiplican y diversifican las organizaciones pero no se estructuran movimientos sociales fuertes. Existen, sin embargo, algunas experiencias de concertación de mayor proyección entre Estado y sociedad civil a nivel local y regional. Son aquellas donde los actores sociales se articulan entre sí con mayor autonomía, por contar con mayores recursos institucionales y políticos (tradición organizativa, mayor homogeneidad de intereses), y donde existe un marco de política pública de mayor consistencia y permanencia, o en algunos casos de mayor iniciativa regional.

- En contextos donde la identidad local y el capital social son fuertes, pero el entorno político es desfavorable, se producen dinámicas de **movilización social regional “frente” o “contra” el centro** (Velásquez y González, 2003). Estas tienen carácter principalmente reactivo a amenazas de tipo económico, las que apelan y se negocian directamente con el gobierno central y sus agencias cuando adquieren suficiente visibilidad pública. Algunos tipos frecuentes son los siguientes:

- La movilización que articula principalmente a las organizaciones gremiales ligadas al empresariado regional “bajo amenaza” por crisis o decadencia de la actividad económica regional, como podría ser el caso de Arica en Chile, en diversos períodos.

- La movilización ciudadana originada por los impactos negativos – principalmente medioambientales– de la “modernización compulsiva” de las actividades productivas (megaproyectos públicos y privados) que articula actores locales y no siempre adquiere visibilidad e impacto regional, por el carácter localizado de sus afectados (muchas veces en el sector rural). En ocasiones logra articulaciones internacionales, lo que le brinda oportunidades de negociación con el gobierno central, dados los requerimientos crecientes de la internacionalización económica y política. Salvo casos excepcionales, no tienden a generarse

articulaciones multisectoriales y plataformas propositivas de la sociedad civil¹².

- La participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en instancias de concertación con el Estado está en directa relación con las **expectativas de incidencia** que estas tienen respecto de los resultados de dicha concertación. El contexto de insuficiente descentralización de la gestión pública resulta una dificultad para impulsar procesos de concertación efectivos, especialmente en el nivel regional, dado que los actores estatales no pueden adoptar compromisos significativos y creíbles frente a sus contrapartes. De tal manera que es esperable una relativamente baja frecuencia de instancias de concertación netamente regionales.

- El **fortalecimiento del actor municipal** y la transferencia creciente de funciones a las administraciones locales genera condiciones favorables para el surgimiento de variadas dinámicas de concertación, entre organizaciones civiles y de estas con organismos públicos, especialmente en los niveles locales, También incide en ello el formato predominante de los proyectos de inversión social que responden a la demanda local y se ajustan a esa escala.

- No existen **instancias institucionales de participación que involucren el proceso regional** o que articulen lo que surge de los niveles locales. Por ello el proceso deliberativo sobre políticas y orientaciones regionales (Estrategias y Planes de Desarrollo Regional) se realiza por fuera de las instancias institucionales y tiende a involucrar principalmente a los actores de la elite regional: autoridades regionales, los actores del mundo empresarial y los medios de comunicación. Aquí interesa la “participación realmente existente” realizada normalmente a través de circuitos extrainstitucionales o donde los mecanismos institucionales solamente sancionan en la práctica lo que está de hecho concordado previamente (Cortés Terzi, 2000). Los factores más incidentes en la dinámica regional son: a) la gran inversión privada y sus externalidades (positivas o negativas) que ordenan en gran medida el empleo, los ingresos, las oportunidades y muchas de las características de territorios y medio ambiente; b) las decisiones de las principales políticas sectoriales (OOPP, Vivienda, Educación) que articulan las políticas públicas, en las cuales no existen instancias de participación en el ámbito local, ni con poder resolutivo (o de veto) en el nivel nacional.

El problema es que en ausencia de reglas equitativas para el acceso a la participación, la sociedad civil tiende a **reproducir la desigualdad de las estructuras sociales preexistentes**. La distribución de capacidades para la incidencia política está repartida desigualmente: mientras más “al centro” y más “cerca del poder” se está, mayor es el impacto¹³. Algunos temas y movimientos

¹² Casos en Chile serían los de las represas Alto Bío-Bío, Celco en Valdivia, Cerro Chuño en Arica, Pascua Lama. Tal como se argumenta en el análisis del caso CELCO, posiblemente allí coincidieron tanto las dinámicas “pro-región” ya existentes en Valdivia, con la confrontación entre “gran empresa” y “empresariado regional” (en torno a las externalidades medioambientales), con aspectos de oportunidad política (ingreso de Chile a la OECD y cambio de rol de los medios de comunicación). Por ello la repercusión, alcances e impacto de la concertación ciudadana se acrecentó significativamente.

¹³ Iván Poduje (2009) situó territorialmente a 38 agrupaciones y movimientos ciudadanos urbanos surgidos en la Región Metropolitana después de 2003, estableciendo que el 66 % de ellos ha surgido en

“trascienden”, pero normalmente lo hacen en la fase de la denuncia, cuando “son vistos” por el centro, como ha ocurrido con conflictos que han tenido repercusión mediática, especialmente a través de la TV. Que lo hagan igualmente en el momento de la propuesta y la determinación de las soluciones resulta mucho más difícil, pues estas se ordenan según las prioridades de las agendas nacionales más relevantes. La capacidad de lograr esta incidencia parece depender significativamente del capital social previo de los grupos concernidos, la amplitud de los vínculos políticos, la flexibilidad de sus estrategias, la disponibilidad de recursos y la existencia de oportunidades abiertas generalmente por “fallas” de la política pública¹⁴.

Ahora bien, **no tener agenda propia debilita más a los territorios** que no tener organizaciones. No se cuenta con una masa crítica básica de datos objetivos y subjetivos sobre las regiones, lo cual hace que la actividad organizada, así como la participación cuando se produce, no se sustente sobre bases sólidas y cuente con la debida y necesaria información¹⁵. La generación y circulación de conocimiento de la sociedad regional es aquí un desafío central de la política, que obliga a la acción concertada de universidades, medios de comunicación, sistema educativo y organismos de gobierno.

La posibilidad de **“pactos territoriales por el desarrollo” pasa por incluir en ellos a los “grandes jugadores regionales”**. En diversos territorios existen “grandes jugadores” económicos, cuya actividad resulta decisiva y sin contrapeso en cuanto a empleo, influencia política, situación ambiental, producto regional, etc. Se trata de grandes inversiones, basadas en la explotación de recursos naturales y por lo tanto ligadas al territorio donde actúan, que ejercen presión sobre los recursos y generan situaciones de disputa por los recursos productivos y ambientales con las comunidades locales. Mientras menor es la escala del territorio, mayor es el impacto de este tipo de empresas, que, sin embargo, normalmente no tributan en la localidad¹⁶.

sectores considerados ABC1 o desarrollos urbanos de sectores altos en comunas más diversas (Huechuraba y Peñalolén) y solo un 19 % en sectores populares. También estima que estos movimientos han tenido una alta incidencia en cuanto a imponer modificaciones significativas a diversos proyectos de infraestructura urbana. Ello no sucede con otros sectores menos organizados y con menos voz pública, lo que revela la pauta de distribución desigual de la participación en ausencia de instancias institucionales que “emparejen la cancha”. También es significativo que la única comuna que ha podido llevar adelante un plebiscito de origen ciudadano, rebasando las difíciles barreras de entrada de este mecanismo, ha sido la comuna de Vitacura, la de mayores ingresos y desarrollo humano en el país.

¹⁴ Hemos analizado en términos comparados las experiencias de la organización urbana Ciudad Viva, la promulgación de la Ley Lafkenche y la negociación e implementación del Plan Especial para Chiloé (Delamaza *et al.*, 2011). Ver también otros casos en el volumen colectivo editado por Margarita Fernández y Javier Salinas (2011). También en: Ríos y Ríos, (2012) y Arriagada (2012).

¹⁵ La iniciativa de la SUBDERE en 2009 de realizar una encuesta periódica que tomara el pulso de la opinión regional sobre las políticas públicas y otros asuntos de interés, enfrentó una fuerte oposición política y la primera encuesta no fue ni siquiera publicada. El proyecto ha sido retomado en las regiones del Bío-Bío, Los Ríos y Los Lagos, por el CISPO de la Universidad de Los Lagos a través de un proyecto FONDECYT. Un avance importante en materia de disponibilidad de datos regionales objetivos ha sido el Observatorio Regional desarrollado por la SUBDERE a partir de 2012. <http://www.subdere.gov.cl/organizaci%C3%B3n/divisi%C3%B3n-de-pol%C3%ADticas-y-estudios/departamento-de-estudios-y-evaluaci%C3%B3n/observatorio-reg> (consultado del 2 de mayo de 2013).

¹⁶ A modo de ejemplo podemos señalar que la empresa minera El Carmen de Andacollo cuenta con un presupuesto de inversión en obras comunitarias de 2,5 veces el disponible por el municipio de la misma localidad (comunicación personal del gerente de asuntos comunitarios, abril 2013).

Actualmente los “grandes jugadores” utilizan intensiva y extensivamente el territorio y sus recursos pero no participan de manera abierta en instancias sujetas al control ciudadano. Crecientemente, aunque no en todos los casos, despliegan acciones en la comunidad, pero estas están reguladas de manera autónoma y en función solo de sus políticas específicas. Sin embargo su rol y conducta son decisivos para el rumbo de los asuntos territoriales y al ejercer influencia de modo poco transparente, distorsionan muchas veces la acción ciudadana, dada la asimetría de recursos existente¹⁷.

- **La realidad de las universidades regionales** es inequitativa y no alcanzan a cumplir un rol relevante en la creación de capacidades regionales que equiparen al centralismo. La dinámica de mercado que las universidades públicas están obligadas a sostener las ha llevado a alejarse de cumplir un rol respecto de las necesidades de la región. Ejemplo de ello es la crisis de las carreras de ingeniería forestal y las de acuicultura y ciencias del mar.

¹⁷ Una aproximación a este problema en el caso de Antofagasta en Aroca y Atienza,(2012). Referencias al caso de la Minera Pelambres y la industria salmonera en Delamaza (2012).

VIII. PROPUESTAS

VIII.1 PROMOVER UNA POLÍTICA DE FORTALECIMIENTO DEL ROL PÚBLICO DE LA SOCIEDAD CIVIL

El gran ausente de las políticas de participación ha sido el componente de fortalecimiento de la propia sociedad civil en sus capacidades para intervenir en el espacio público, es decir la sociedad civil como actor de lo público. Se han creado espacios –débiles– en la implementación de políticas, pero no se ha contemplado el fortalecimiento de la contraparte civil¹⁸. En la Ley N° 20.500 este componente solo está incluido en: a) la simplificación de los procedimientos de constitución de organizaciones (que favorecen principalmente a las Corporaciones y Fundaciones); b) la posibilidad de federar y confederar a las organizaciones territoriales; y, la más importante, c) la creación del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público, el cual tiene una expresión en cada región y cuya asignación no puede concentrarse más de un 50 % en la Región Metropolitana. Evidentemente una línea incremental para ese fondo es una propuesta sensata. Sin embargo, el financiamiento de pequeños proyectos bajo la modalidad competitiva no es, ni con mucho, el único requerimiento de fortalecimiento del rol público de las OSC.

Los componentes propuestos para dicha política son:

- Capacitación de líderes para la actuación pública: esto puede canalizarse a través del fondo, pero debiera permitir abrir un espacio en las universidades para la formación de la dirigencia social¹⁹.
- Ampliación y fortalecimiento de la asociatividad: aquí deben reponerse algunas de las propuestas de reconocimiento para organizaciones que no cuentan con personería jurídica que no se aprobaron en la Ley N° 20.500, medidas de apoyo y respaldo a nuevas formas organizativas (modelo red), sin homogeneizar su estructura y funcionamiento; apoyo a las instancias de coordinación y asociaciones de segundo grado. También se pueden contemplar medidas tendientes a fomentar la diversificación, territorialización y estabilización organizacional de las OSC.
- Incorporación del criterio de “impacto sobre las capacidades sociales” en los sistemas de evaluación y asignación de la inversión pública. Los diversos programas públicos tienen impacto sobre la sociedad civil y sus

¹⁸ Un estudio de los 305 mecanismos de participación puestos en práctica en los 17 ministerios del gobierno como resultado del Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana estimó que un 44 % de ellos no eran realmente tales, aún cuando la DOS los informó como tales en su sistematización (DOS, 2007). De lo restante, solo un 19 % podía ser considerado como participación “empoderadora”, es decir que tenía como resultado no solamente un perfeccionamiento de la política, sino también un fortalecimiento de las contrapartes sociales (Fernández y Ordóñez, 2007).

¹⁹ Esta es una propuesta consistente con aquella de establecer a la vinculación con el medio como la tercera función esencial de las universidades en regiones (CIDER, 2013: 71).

capacidades, pero estas no son visibilizadas en el proceso de evaluación *ex ante*, ni *ex post*. Así, una política de vivienda, de educación, etc., tiene efectos no previstos sobre la trama social, que debieran ser anticipados por los diseñadores y decisores de política y evaluados por las agencias correspondientes²⁰.

- Constitución de un Consejo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil de carácter mixto y dotado de una estructura operativa regionalizada, como un interlocutor de las políticas públicas en la materia, que dé seguimiento y cautele el cumplimiento de la ley 20.500 y otras relativas a la participación ciudadana. Este consejo debiera administrar el Fondo de Fortalecimiento, sustituir en gran medida las funciones de la DOS y relacionarse con el Estado a través de algún ministerio, pero con autonomía (como el Consejo de la Transparencia y el Instituto Nacional de Derechos Humanos).
- Establecer la Formación Ciudadana como materia obligatoria del *curriculum* escolar, bajo modalidades de educación activa, en coordinación con los Centros de Padres y de Alumnos, así como con las organizaciones comunitarias y ciudadanas en general²¹.

VIII.2 PERFECCIONAR, POTENCIAR Y MONITOREAR LAS HERRAMINETAS LEGALES PARA LA PARTICIPACIÓN

- A través de la acción del Consejo de Fortalecimiento, promover las siguientes acciones en relación a las herramientas legales de participación ciudadana (Convenio 169; Ley anti discriminación y Ley de participación ciudadana): monitorear su aplicación integral por parte de los servicios y reparticiones públicas, generando información periódica, realizando capacitación a servidores públicos, acogiendo denuncias ciudadanas, realizando indicaciones y planteando reorientaciones a la acción pública.
- Modificación de la Ley General de Urbanismo y la Ley de Bases del Medio Ambiente en lo relativo a participación (estableciendo participación anticipada; mecanismos de involucración “activa” y dotación de soportes técnicos a disposición de la ciudadanía).
- En el caso de la Ley N° 20.500, al menos incorporar el nivel regional dentro de las reparticiones que deben contar con Consejos de OSC (al igual que los municipios).
- Aprobar una ley para permitir la realización de plebiscitos comunales con menores barreras de entrada, asegurando una partida de financiamiento público para ello (por ejemplo una vez durante el período alcaldicio).

²⁰ Esta propuesta es complementaria a la de “evaluación ex ante del impacto descentralizado de proyectos de ley de inversión”, elaborada por el CIDER (2013: 82).

²¹ Existe un informe emanado de una Comisión de Formación Ciudadana convocada por el MINEDUC, publicada en diciembre de 2004, que puede servir de base para la actual. http://www.fs.mineduc.cl/Archivos//ConvivenciaEscolar/doc/archivo_153.pdf (consultado el 25 de abril 2013).

- Establecer las materias y regulaciones que deben ser sometidas a plebiscito para su entrada en vigencia legal. Entre ellas los planes reguladores comunales.
- Promover la asignación de atribuciones resolutivas a los consejos escolares de los establecimientos educacionales públicos, tal como lo permite la ley del 2005²².

VIII.3 SISTEMAS TERRITORIALIZADOS DE INFORMACIÓN Y ESTADÍSTICAS PARA LA DELIBERACIÓN PÚBLICA

- En el marco de la necesaria reforma del INE, incorporar una división regional que se ocupe de diseñar y perfeccionar la estadística e información regionalizada y a escala comunal a disposición de la ciudadanía.
- Desarrollar estudios de opinión y encuestas regionales y locales periódicas (barómetros regionales) para la deliberación pública y la toma de decisiones, a cargo de las universidades regionales²³.
- Una figura institucional que podría contener lo anterior podría ser la propuesta de Red Regional de Observatorios Ciudadanos centrados en descentralización y desarrollo territorial (CIDER, 2013: 80). Se propone dotar “ a dicha red de un carácter técnico, autónomo y participativo, de interés y financiamiento público, dirigido a monitorear e informar a la ciudadanía y a todos los actores del desarrollo en cada región, sobre los principales aspectos relacionados a dichos procesos” (Ídem,: 81).

VIII.4 PROMOVER CONSEJOS DE DESARROLLO TERRITORIAL PÚBLICO-PRIVADOS

Sobre la base de lo avanzado con las Agencias Regionales de Desarrollo, hoy Corporaciones Regionales de Desarrollo, se propone constituir Consejos de Desarrollo Territorial que permitan articular actores y orientar acciones de desarrollo para territorios específicos. Algunas características de esta propuesta son:

- Debe contarse con recursos orientados a los territorios, provenientes de un mayor *royalty* o *canon* a las actividades extractivas, con un porcentaje destinado a los territorios. Estos deben ser definidos en función del desarrollo y no exclusivamente en términos administrativos (cuencas, territorios de planificación). En el destino de los recursos debe

²² Esto no requiere de modificación legal, solo de voluntad política, tal como lo revela la decisión de la Municipalidad de Santiago, en tanto sostenedor de sus establecimientos, de otorgar las atribuciones en tres de las cinco áreas definidas por la ley. <http://politicaspUBLICAS.ulagos.cl/2013/04/participacion-y-voluntad-politica-en-educacion/> (consultado el 5 de mayo de 2013).

²³ Esta propuesta es consistente con la relativa a establecer Agencias Macroregionales de Conycit a través de un programa cofinanciado entre el Estado y sus universidades (ver Capacidades y Formación Superior, más adelante).

considerarse tanto los territorios aledaños, directamente afectados por la extracción de recursos, como los que no cuentan con recursos y requieren redistribución.

- Los consejos deben contar con la presencia del Gore, el estamento municipal, los actores productivos, tanto inversores externos como empresas del territorio y representantes de la ciudadanía organizada²⁴.
- El consejo debiera ser un espacio en el que se incentive la contribución económica de los “grandes jugadores” regionales (*royalty*), pero no solo como impuesto de fines generales, sino asociado a territorios y planes de desarrollo concertado, en los cuales también tengan participación.

VIII.5 FORTALECIMIENTO DE LA COMUNICACIÓN REGIONAL PARA LA DELIBERACIÓN PÚBLICA

El desafío es intervenir sobre el sistema de medios, con el fin de asegurar la comunicación y deliberación de contenidos regionales como parte del debate democrático y de desarrollo. Es necesario profundizar aspectos específicos relacionados a la legislación sobre telecomunicaciones, radiodifusión, etc.

- Incorporar un representante de las universidades públicas regionales al Consejo Nacional de Televisión, con la finalidad de cautelar la presencia de puntos de vista regionales en esta instancia reguladora.
- Introducir cláusulas de incentivo a contenidos, locaciones y proyectos regionales en los fondos que administra al efecto tanto el CNTV como la CORFO.
- Establecer fondos estables de incentivo a la comunicación de alcance local y regional, tanto escrita, como audiovisual²⁵.
- Establecer un Observatorio de Medios de Comunicación, como organismo independiente, con financiamiento público y presencia de representantes regionales, que tenga por misión establecer las características y evolución del sistema de medios en términos de los requerimientos de comunicación pública que tiene el país.

VIII.6 FORTALECER EL ROL DE LAS UNIVERSIDADES REGIONALES DEL ESTADO EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS REGIONALES

En primer término se propone establecer Fondos Basales para Universidades Regionales en función del fomento de la producción de bienes públicos en espacios regionales y macro regionales. Esta propuesta busca atender, en el ámbito del financiamiento, a dos elementos del diagnóstico: la necesidad de

²⁴ Un referente de este tipo de Consejos es la Mesa Regional de Desarrollo Rural y Campesino de Coquimbo (Ríos y Ríos, 2012). La diferencia es que esta mesa abarca toda la región y que en ella no participa el sector empresarial, debilitándose la concertación por cuanto abarca solo a la organización campesina y al Estado.

²⁵ Un antecedente a tomar en cuenta es la legislación sobre Radios de Mínima Cobertura (o Radios Comunitarias), que se dirige específicamente a ese sector.

incrementar la escala de actuación de las instituciones, especializando la labor de cada una de ellas y la de fortalecer el vínculo con los requerimientos del desarrollo regional. Más que una política de incrementar financiamiento a cada universidad en particular, se propone definir de manera participativa algunos bienes públicos que es necesario proveer en las regiones y en función de ellos determinar fondos orientados a su producción por parte de las universidades regionales, ya sea individualmente o bien asociadas entre sí, dependiendo del tema que se aborde. Entre los bienes públicos consideramos: la investigación para el desarrollo y la equidad territorial (cohesión territorial); la oferta docente articulada a los requerimientos de la cohesión territorial; la oferta de postgrado e investigación avanzada que permita el desarrollo del conocimiento complejo y alianzas internacionales en macrozonas del país (tipo ALMA en el norte o CEC en Valdivia, pero con la participación de las universidades); equidad de acceso y acción afirmativa hacia estudiantes y académicos (un ejemplo es el desarrollo de propedéuticos para estudiantes de bajos ingresos y competencias); movilidad estudiantil interregional (ej.: becas para estudios de postgrado en la macro región); programas de inserción laboral de postgraduados, entre otras²⁶.

En paralelo se propone una reforma a los gobiernos corporativos de las universidades públicas regionales. Se debe crear un mecanismo de participación de las sociedades regionales en los consejos superiores, que reemplace al actual de nombramientos presidenciales y discrecionales. Adicionalmente debiese establecerse participación estatal regional en las juntas directivas de las universidades que reciben financiamiento público o bien asociar dicho financiamiento a las finalidades de provisión de bienes públicos regionales que se establezcan y no al conjunto de las actividades de las universidades privadas. Los representantes de las regiones podrían ser nombrados por los consejos regionales si estos se convierten en cuerpos electos democráticamente.

VIII.7 REFORMA AL SISTEMA NACIONAL DE INVESTIGACIÓN: CONICYT PARA LAS REGIONES

Se propone modificar la composición de los consejos de Conicyt asegurando la presencia de científicos de regiones y crear una división de ciencia regional de Conicyt. Esta división debiera elaborar y promover las agendas macrorregionales de investigación y educación superior; financiar una línea de las alianzas entre universidades y sociedad civil organizada; apoyar la creación y desarrollo de los centros de pensamiento estratégico regional²⁷. Se propone adicionalmente desarrollar un sistema de adscripción de investigadores/as a un

²⁶ En este ámbito hay propuestas interesantes desarrolladas principalmente por la Universidad de La Frontera. La mayor parte de ellas está concentrada exclusivamente en el concepto de "atracción de capital humano" que, se sabe, se concentra en Santiago (y específicamente en ciertos sectores de la ciudad y de la actividad económica). Se trata de propuestas interesantes, pero creemos que la falta de recursos humanos de mayor calificación se debe a factores complejos y debe enfrentarse con diversidad de instrumentos. Ver: SUBDERE / UFRO (s/f); IDER (2013).

²⁷ Existe una propuesta de desarrollo de Centros de Pensamiento Estratégico Regional en IDER (2011).

Sistema Regional de Investigación, con un sistema de incentivos específicos y mecanismos concursables y no concursables de financiamiento²⁸.

²⁸ Este planteamiento supone introducir el sistema de adscripción de investigadores/as al modo como se practica en Argentina, México y Colombia, pero partir con el ámbito regional. Ello supone dejar de considerar al Fondecyt exclusivamente como un sistema de fondos concursables, redefiniendo su papel.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Amtmann, C. (1997) Identidad Regional y Articulación de los Actores sociales en Procesos de Desarrollo Regional. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, N° 1 pp. 5 – 14.

Angell, Alan (1999) La Descentralización en Chile. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 3. PNUD / IIG, Barcelona. Pp. 131 – 174.

Aroca, P. y M. Atienza (2012) El Mercado, sus agentes y la descentralización. El caso de la región de Antofagasta. En: Delamaza, G., N. Cunill y A. Joignant (eds.) *Nueva Agenda de la Descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa*. Santiago: Universidad de Los Lagos, RIL Editores.

Arriagada, E. (2011) El conflicto por polimetales en Arica: movilización social, desarticulación local e intervención centralizada. En: Delamaza, G., N., Cunill y A. Joignant (eds.) *Nueva Agenda de la Descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa*. Santiago: Universidad de Los Lagos, RIL Editores.

AUR (2010) *Universidades y Compromiso Regional. Antecedentes, Realidades y Desafíos. Informe de la Comisión Asesora de la AUR*.
<http://www.udec.cl/aur/sites/default/files/documento-finalaur2010.pdf>

Boisier, S. (2005) ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la CEPAL* N° 86, pp. 47 – 62.
<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/22219/G2282e.pdf>

CNED (2011) *Boletín N° 5: Perspectivas en Educación*. Santiago: CNED.
<http://www.cned.cl/boletin/201112N05.pdf>

Correa, S. (2004) *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*. Sudamericana, Santiago de Chile.

Cortés Terzi , A. (2000) *El circuito extrainstitucional del poder*. ChileAmérica / CESOC, Santiago de Chile.

Delamaza, G. (2010) *Construcción Democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile*. Publicado en el sitio web de la Universidad de Leiden: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/15360>

_____ (2012) Actores de las Sociedades Civiles Regionales: fortalezas y debilidades para la impulsar la descentralización. En: Delamaza, G., N., Cunill y A. Joignant (eds.) *Nueva Agenda de la Descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa*. Santiago: Universidad de Los Lagos, RIL Editores.

_____ (2012b) Actores Regionales Estratégicos y su Articulación con el Sector Público para la Descentralización. En: Delamaza, G., N., Cunill y A. Joignant (eds.) *Nueva Agenda de la Descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa*. Santiago: Universidad de Los Lagos, RIL Editores.

_____ *et al.* (2011). Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile post- transicional: ¿Desafiando la política o recreando sus límites?, *Revista Gestión y Política Pública*, Vol XXI, N° 1, México D.F., pp. 45 – 86.

_____ y Ochsenius (2010) Innovaciones en los vínculos entre sociedad civil y estado en Chile: su incidencia en la construcción de gobernabilidad democrática su impacto en la gobernanza democrática *Revista Política y Gestión* N° 12, Buenos Aires, pp. 11 – 35.

Dirección del Trabajo (2011) *Anuario de Información Estadística 2011*. DT, Santiago de Chile. <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/w3-propertyvalue-76577.html> (Consultado el 6 de mayo de 2013)

DOS (2007) *Agenda Pro Participación*. Santiago: DOS.

Fernández, M. y Ordóñez, M. (2007) *Participación Ciudadana en la Agenda Gubernamental de 2007. Caracterización de los Compromisos*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. <http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/barometro/Informe%20final%20S.E..pdf>

Fernández, M. y J. Salinas, eds. (2011) *Disputa por los Recursos Territoriales en América Latina. Una mirada desde las comunidades*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública. Santiago: RIL Editores.

Gallichio, E. y Camejo, A. (2005) *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina. Nuevas alternativas de desarrollo*. Montevideo: CLAEH, Diputació de Barcelona.

González, R. (2006). *Agentes y dinámicas territoriales: ¿Quién produce lo local? Estudio de tres ciudades chilenas (Valdivia, Temuco, Arica)*. Lovaina: Université Catholique de Louvain.

IDER (2013) *Chile desarrollado y descentralizado*. Temuco: Universidad de la Frontera

Irrázaval, I. *et al.* (2006) *Estudio comparativo del sector sin fines de lucro. Chile*. Santiago: Johns Hopkins University, PNUD, FOCUS.

Mardones, R. (2006) Descentralización y Transición en Chile. *Revista de Ciencia Política* Vol. 26, N° 1. pp. 3 – 24.

Monje, P. (2007) La Negociación Centro-Región en Chile: realidad o mito- El caso de la región de Los Lagos. *RAP*, Río de Janeiro, 41 (4) 639-83, Jul / Ago.

Montecinos, E. (2005) Los Estudios de Descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. En: *EURE* Vol. XXXI, N° 93. pp. 73 – 88. Santiago de Chile.

PNUD (2000) *Mas Sociedad para gobernar el futuro. Informe Desarrollo Humano Chile*. Santiago: PNUD.

PNUD (2008) *Desarrollo humano en Chile rural. Seis millones por nuevos caminos*. Santiago de Chile: PNUD.

Poblete, M. (2009). *Presencia de las políticas públicas en el discurso periodístico regional. Estudio de Caso: Diario El Día de La Serena, Región de Coquimbo*. La Serena: Universidad de La Serena.

Poduje, I. (2008). Participación Ciudadana en Proyectos de Infraestructura y Planes Reguladores. *Temas de la Agenda Pública* Año 3, N° 22. Pontificia Universidad Católica de Chile.

Ríos, S. y T. Ríos (2012) Mesa de Desarrollo Rural y Campesino de la Región de Coquimbo: Participación campesina y políticas públicas en la Región de Coquimbo. En: Delamaza, G., N., Cunill y A. Joignant (eds.) *Nueva Agenda de la Descentralización en Chile: Sentando más actores a la mesa*. Santiago: Universidad de Los Lagos, RIL Editores.

Rivera, C. et al. (en prensa) Evaluación Ambiental, Ciudadanía y Estado en Chile: ¿Es posible avanzar hacia una democracia ambiental? En: Monje, P. y Tenorio, F. *Ciudadanía, territorio y políticas públicas*. Santiago de Chile: Universidad ARCIS.

Rolando, R. et al. (2010) *Evolución de la Matrícula de Educación Superior en Chile. Período 1990 – 2009*. MINEDUC, CIES.

<http://www.cedus.cl/files/Evolucion-Matricula-Ed.%20Superior%201990-2009.pdf>

SUBDERE / UFRO (s/f) *Mas Talentos para el Desarrollo Regional*.

<http://www.subdere.cl/documentacion/m%C3%A1s-talentos-para-el-desarrollo-regional>

UFRO Dirección de Análisis y Desarrollo Institucional (2011) *Sistema de Educación Superior 2007 – 2011*. Temuco: UFRO

Valenzuela, A. (1977) *Political brokers in Chile. Local governments in a centralized polity*. Durham: Duke University Press.

X. ANEXOS

Cuadro 1: Organizaciones territoriales en tres regiones de Chile

Nº de Organizaciones	Arica- Parinacota	Coquimbo	Los Lagos
Juntas de vecinos	318	1.051 / 380**	534
Uniones comunales y agrupaciones de JV	8		34
Centros de madres y organizaciones de mujeres		120**	
Organizaciones de adultos mayores	124	564 / 247**	160
Organizaciones gremiales	265*	62****	37
Organizaciones deportivas	101	147**	80
Organizaciones juveniles	42	295 / 148**	54
Organizaciones productivas	36	27***	212****
Comunidades agrícolas		179	
Organizaciones indígenas	318		466
Otras		417**	

* Incluye muchas organizaciones productivas que se constituyeron formalmente como asociaciones gremiales por motivos políticos (Tabilo y Gallardo, 2009: 23).

**Comprende solo comunas de Coquimbo, La Serena y Ovalle, las más pobladas de la región.

***Pequeños mineros y regantes.

**** Pescadores artesanales.

Fuente: Delamaza, 2012 p. 262.

Cuadro 2: Cantidad de trabajadores afiliados a sindicatos activos por región (2002 – 2011)

Año	Región													Total
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	RM	
2002	19.717	31.331	12.816	19.163	59.537	25.241	17.854	58.096	12.487	40.776	5.892	6.346	309.674	618.930
2005	19.229	36.579	13.021	19.756	62.970	32.185	17.516	61.894	14.094	49.502	5.785	6.906	336.931	676.368
2011	24.430	49.554	19.935	22.180	80.851	33.364	21.588	84.213	23.852	49.398	5.412	8.383	469.205	892.365

Fuente: Dirección del Trabajo (2011)

Cuadro 3: Sindicalización y regiones. Variables seleccionadas.

Variable	Región Metropolitana	Regiones con mejor desempeño que la Metropolitana	Promedio nacional	Regiones con mejor desempeño que el promedio
Porcentaje de población sindicalizada afiliada a sindicatos de empresa	69,7%	Antofagasta	63,6%	Metropolitana Antofagasta
Porcentaje de población sindicalizada afiliada a sindicatos interempresa	19,9%	Ninguna	14,6%	Metropolitana
Porcentaje de sindicatos de empresa activos (sobre total de sindicatos en la región)	68,4%	Antofagasta	57,2%	Metropolitana Magallanes Antofagasta
Porcentaje de sindicatos interempresa activos (sobre total de sindicatos en la región)	16,7%	Ninguna	11,2%	Metropolitana O'Higgins Valparaíso
Tasa de sindicalización sobre fuerza de trabajo ocupada	14,8%	Antofagasta Atacama	11,8%	Metropolitana Antofagasta Atacama
Tasa de sindicalización sobre fuerza de trabajo ocupada susceptible de sindicalizarse	17,2%	Antofagasta Atacama	14,1%	Metropolitana Antofagasta Atacama Magallanes Arica y Parinacota
Tasa de sindicalización sobre fuerza de trabajo asalariada (sin sindicatos independientes)	20,1%	Antofagasta	15,7%	Metropolitana Antofagasta Magallanes Tarapacá

Fuente: elaboración propia sobre datos de Dirección del Trabajo (2011).

Cuadro 4: Atribuciones y características de los COSOC

<p>a. <u>Formular consultas</u> al alcalde sobre materias respecto de las cuales debe pronunciarse el COSOC.</p> <p>b. <u>Solicitar al alcalde</u>, previa ratificación de los 2/3 de los concejales en ejercicio, la realización de un plebiscito comunal.</p> <p>c. <u>Interponer recursos de reclamación</u> en contra de las resoluciones u omisiones ilegales de la municipalidad (Art. 141 LOC Municipalidades).</p> <p>d. <u>Emitir su opinión</u> sobre las materias que el alcalde y el concejo municipal le sometan a consideración.</p>
<p>e. <u>Pronunciarse</u> durante el mes de marzo de cada año sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. La cuenta pública anual del alcalde. ii. La cobertura y eficiencia de los servicios municipales. iii. Las materias que hayan sido determinadas por el concejo municipal para ello.
<p>f. <u>Formular observaciones</u> a los informes que el alcalde le presentará sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Presupuestos de inversión municipal. ii. Plan comunal de desarrollo. iii. Modificaciones al plan regulador.
<p>g. <u>Informar al alcalde su opinión</u> acerca de las propuestas de asignación o modificación de los bienes municipales y nacionales de uso público que se encuentren bajo la administración de la municipalidad</p>
<p>h. Los consejeros deberán <u>informar a sus organizaciones, recibir consultas y opiniones</u>, en sesión especialmente convocada al efecto, con la debida anticipación respecto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> i. La propuesta de presupuesto municipal. ii. El plan comunal de desarrollo, incluyendo el plan de inversiones. iii. Modificaciones al plan regulador comunal. iv. Cualquier otra materia que les haya presentado el alcalde o el Concejo.

Fuente: elaboración propia a partir de Ley N° 20.500.

Cuadro 5: Porcentaje de matrícula y de población según territorios, 2011

	Grandes Conurbaciones (Stgo., Valpso. Y Concepción)	Ciudades (entre 100 mil y 750 mil hab.)	Pueblos (hasta 100 mil hab.)	Pueblos y zonas rurales sin instituciones de educ. superior
Porcentaje de matrícula	67,3%	28,8%	3,9%	--
Porcentaje de población (Censo 2002)	48%	19,1%	6,2%	26,7%

Fuente: CNED, 2011.

Cuadro 6: Doctorados acreditados por región

Universidades	Cantidad de doctorados acreditados
Santiago CRUCH (UCH, PUC, USACH)	91
Santiago Privadas (UAI, UAB, UAH, UAndes)	5
Concepción (UDEEC)	22
Valparaíso (PUCV, UTFSM, UV)	15
Valdivia (UACH)	7
Otras ciudades (Talca, Coquimbo, Antofagasta, Temuco)	14
TOTAL	154

Fuente: Conicyt, 2012²⁹.

²⁹ Conicyt, Listado de programas de doctorado acreditados. http://www.conicyt.cl/becas-conicyt/files/2012/08/articles-36934_anexo1.pdf (consultado el 6 de mayo 2013).