



Prototipo de Innovación Social para la Superación de Pobreza

Origen, nudos críticos y propuestas de líneas de acción y modelo de gestión.

Diciembre de 2017



Tabla de contenidos

I.	ORIGEN Y CONTEXTO DEL PROYECTO	0
II.	UNA NUEVA FORMA DE COMPRENDER LA POBREZA	7
III.	AVANZANDO EN LA COMPRENSION DE LAS DINÁMICAS TERRITORIALES	12
	III.a. Contextualización socioeconómica de los territorios	12
	III.b. Estructura productiva:	14
	III.c. Institucionalidad	15
	III.d. Capacidad de agencia	17
	III.e Nudos transversales	17
IV.	PROPUESTA DE UN PROTOTIPO DE INNOVACIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA.....	19
	Línea de acción 1. Fortalecimiento y desarrollo de capacidades	21
	i. Estructura productiva.....	21
	ii. Institucionalidad.....	22
	iii. Capacidad de agencia.....	22
	IV.2. Innovación social.....	23
	i. Estructura productiva.....	24
	ii. Institucionalidad.....	24
	iii. Capacidad de agencia.....	25
	IV.3. Modelo de gestión	25
	i. Modelo de Gobernanza.....	26
	ii. Sistema de Evaluación y Aprendizajes	27
V.	REFLEXIONES FINALES.....	28
	Referencias:.....	29
	ANEXO I: Características principales de los territorios seleccionados	32
	ANEXO II: Metodología de levantamiento de información.....	34
	ANEXO III: Territorios funcionales que forman parte del Programa	37

I. ORIGEN Y CONTEXTO DEL PROYECTO

Es un hecho que en Chile las tasas de pobreza han disminuido sistemáticamente durante las últimas décadas, de acuerdo al PNUD (2014), el porcentaje de población que vive en situación de pobreza cayó a una quinta parte entre 1990 y 2013. Solo entre 2003 y 2015 las personas en situación de pobreza por ingresos han disminuido de un 29,1% a 11,7% (Encuesta CASEN). Esta reducción se relaciona con el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y la política económica y social. Dentro de esto último, se ha demostrado que las transferencias de servicios sociales de educación, salud y vivienda permiten reducir de modo significativo la desigualdad en los recursos que disponen los hogares (PNUD, 2014).

A pesar de estos esfuerzos la pobreza continúa siendo un problema grave que afecta de manera desigual a las personas en función de los territorios donde habitan y ni las políticas económicas y sociales, ni el crecimiento económico han logrado terminar con esta situación. Las brechas entre zonas rurales y zonas urbanas aún siguen siendo importantes, de acuerdo a la encuesta CASEN 2015, mientras que en zonas urbanas la pobreza por ingresos alcanza el 10,2%, para las zonas rurales esta cifra llega al 22,1% de la población.

Bajo estas premisas, que ponen su foco en la pobreza persistente y concentrada en ciertos territorios del país, se comienza a gestar desde el lunes 9 de mayo de 2016 la presente iniciativa. En el marco de las actividades del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID), se reunió una comisión ad-hoc -en la que la quintuple hélice estaba debidamente presente-, con el propósito de generar un Proyecto Piloto que abordara el desafío de conjugar innovación social con política social del Estado, particularmente en aquella dirigida a la superación de la pobreza, desde una perspectiva territorial.

En este marco, y pensado como una estrategia que se haga cargo de este urgente problema público, emerge el Proyecto para diseñar un Prototipo de Innovación Social para la Superación de la Pobreza, que se propone contribuir a que los territorios en situación de trampa de pobreza y vulnerabilidad superen dicha situación, configurando un espacio social en que la población más pobre/vulnerable incrementa sus ingresos y activos, y disminuyendo la desigualdad dentro del país.

Por situación de trampa de pobreza y vulnerabilidad, se entiende aquellos territorios que permanentemente se han encontrado en situación de rezago frente al promedio de los restantes territorios. De esta definición se desprende que un territorio que presente crecimiento (mejoras en sus indicadores), aún puede exhibir una trampa de pobreza o vulnerabilidad si este crecimiento no es suficiente como para sacarlo de su rezago.

Al analizar los datos de pobreza del país, se evidencia que los territorios en situación de desventaja respecto de sus promedio regionales y nacionales se sitúan mayoritariamente en las regiones de Maule, Biobío, La Araucanía y Los Ríos y corresponden, en términos generales, a localidades rurales con escasa cantidad de población y alejadas de los grandes centros urbanos (Rimisp, 2012). En consecuencia, el foco del proyecto se centró en 30 territorios funcionales, localizados en estas regiones, los que agrupan un total de 63 comunas que se encuentran en trampas de pobreza y vulnerabilidad.

Para arribar a estos territorios se estableció como criterio central que entre los dos censos (1992-2002) las localidades seleccionadas se encontraran con trampas de pobreza y de vulnerabilidad

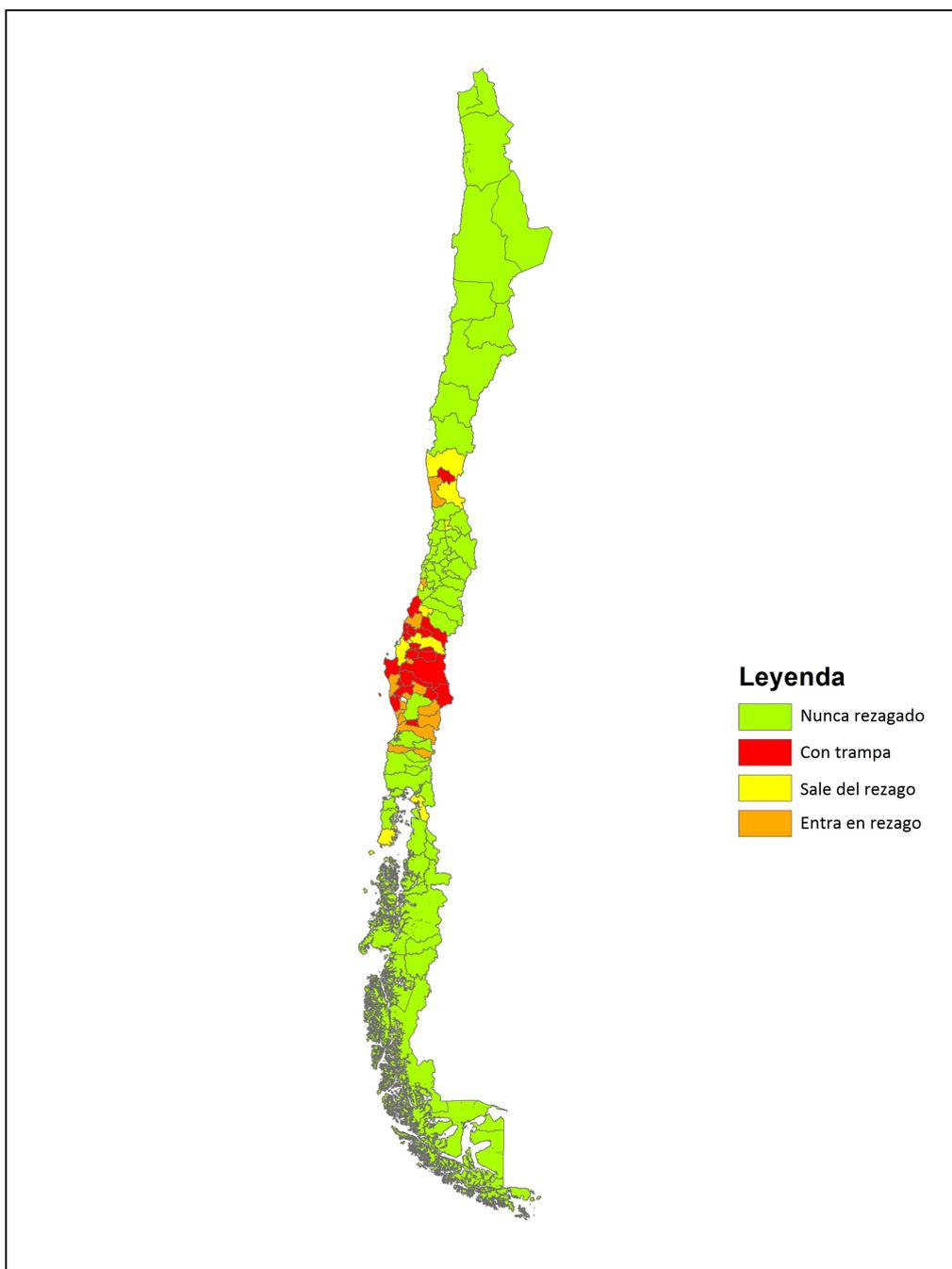
y que su índice de complejidad fuera sobre el 75%¹ (figuras 1 y 2). Aplicando estos criterios se encontraron 20 territorios con trampa de pobreza, los cuales se encuentran ubicados en las regiones Coquimbo (1), Maule (2), Biobío (10) y Araucanía (7). Por otro lado, 25 territorios presentan trampas de vulnerabilidad concentrados, al igual que en el caso anterior en las regiones de Coquimbo (1), Maule (2), Biobío (10) y Araucanía (9), a las que se suman las regiones de Valparaíso (1), O'Higgins (1) y Los Ríos (1). Cabe destacar además que 17 de los 20 territorios que presentan trampas de pobreza, también presentan trampas de vulnerabilidad (Tomaselli, 2014).

Siguiendo el desafío de superar pobreza considerando la perspectiva territorial, el tipo de innovaciones a promover por el Programa se orientan por los siguientes criterios:

- Focalización de las iniciativas exclusivamente en los territorios en trampas de pobreza y vulnerabilidad, y no en toda la región, promoviendo procesos de descentralización y capacidad de agencia en los actores locales.
- Construcción de alianzas entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil para la sostenibilidad de las iniciativas.
- Modelo de evaluación y aprendizaje no centrado únicamente en el impacto económico de las iniciativas, sino también en su impacto social y ambiental.
- Pertinencia territorial y cultural.
- Fortalecimiento de condiciones iniciales para la innovación en los territorios.

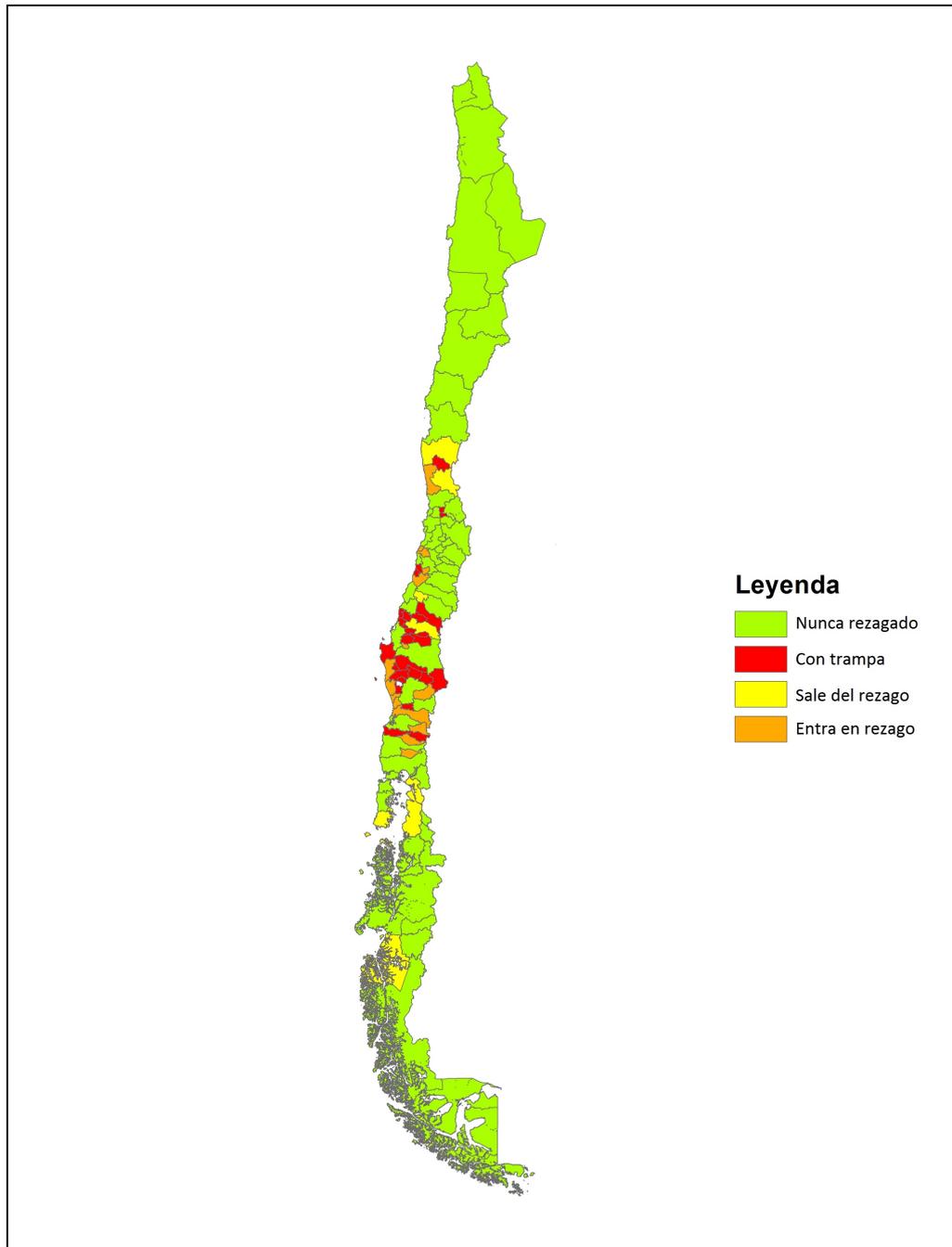
¹ El índice de complejidad, es un índice que va de 0 a 100 puntos, y sintetiza los factores asociados a la pobreza, como son el Índice de Desarrollo Humano, Porcentaje de pobreza asociado al Fondo Común, la tasa de desocupación y el de seguridad ciudadana. A mayor número, mayor es la complejidad social (Matus, 2007)

**Figura 1: Trampas de pobreza
(Porcentaje de hogares)**



Fuente: Tomaselli (2014) Pobreza, vulnerabilidad y oportunidades en los territorios funcionales chilenos (1992-2002).

**Figura 3: Trampas de vulnerabilidad
(Porcentaje de hogares)**



Fuente: Tomaselli (2014) Pobreza, vulnerabilidad y oportunidades en los territorios funcionales chilenos (1992-2002).

Teniendo en consideración lo anterior, se seleccionaron las regiones contiguas donde se presentaba una mayor cantidad de territorios con trampas de pobreza y vulnerabilidad y se utilizaron los territorios agrupados en Territorios funcionales, los cuales permitieron trabajar con mayor grado de desagregación y datos más actualizados. Por otro lado, los territorios funcionales son clasificados según tamaño, en una gradiente rural-urbana.

En cuadro 1 se muestran los 30 territorios seleccionados para el estudio, de regiones contiguas, estos territorios congregan 63 comunas, siendo la mayoría localidades con baja población.

Cuadro 1: Territorios funcionales y comunas que lo integran seleccionadas para el piloto

Región	Territorio Funcional	Comunas que lo integran	Categoría
Maule	Parral	Parral, Retiro y San Fábian	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)
Biobío	Los Ángeles	Los Ángeles, Alto BioBío, Antuco, Mulchén, Nacimiento, Negrete, Quilaco, Quilleco y Santa Bárbara	Rural-Urbano (Ciudad 80-250mil.)
	Laja	Laja y San Rosendo	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)
	Yungay	Tucapel, Pemuco y Yungay	Rural pluricomunal
	Yumbel	Cabrero y Yumbel	Rural pluricomunal
	Bulnes	Bulnes y Quillón	Rural pluricomunal
	Cobquecura	Cobquecura	Rural unicomunal
	Coelemu	Coelemu y Treguaco	Rural pluricomunal
	El Carmen	El Carmen	Rural unicomunal
	Quirihue	Ninhue y Quirihue	Rural pluricomunal
	San Carlos	Ñiquén y San Carlos	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)
	Curanilahue	Lebu, Arauco, Curanilahué y Los Alamos	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)
	Cañete	Cañete, Contulmo y Tirúa	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)
La Araucanía	Ercilla	Ercilla y Victoria	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)
	Lonquimay	Lonquimay	Rural unicomunal
	Angol	Angol, Collipulli, Los Sauces y Renaico	Rural-Urbano (Ciudad 40-80mil.)
	Lumaco	Lumaco y Traiguén	Rural pluricomunal
	Purén	Purén	Rural unicomunal
	Carahue	Carahue y Saavedra	Rural pluricomunal
	Cunco	Cunco y Melipeuco	Rural pluricomunal
	Galvarino	Galvarino	Rural unicomunal
	Loncoche	Loncoche	Rural unicomunal
	Nueva Imperial	Nueva Imperial	Rural unicomunal
	Teodoro Schmidt	Teodoro Schmidt	Rural unicomunal
	Toltén	Toltén	Rural unicomunal
Curacautín	Curacautín	Rural unicomunal	
Los Ríos	Futrono	Futrono y Río Bueno	Rural-Urbano (Ciudad 18-40mil.)
	La Unión	La Unión	Rural unicomunal
	Lago Ranco	Lago Ranco	Rural unicomunal
	Mariquina	Lanco, Mariquina y Panguipulli	Rural pluricomunal

Fuente: Elaboración propia en base a Berdegué et al. (2011)

Los territorios seleccionados, se caracterizan por ser pequeños (en términos poblacionales), con bajo densidad población y presentan una mayor tasa de pobreza en comparación con el país. A su vez, tienen menores niveles de educación, una menor participación laboral, especialmente de mujeres y se encuentran ocupados mayormente en rubros primarios. Se observa también, que

presentan entre 75 y 90 puntos en el índice de complejidad, lo que agrupa a todos los territorios en el grupo 4, o de complejidad social extrema (ANEXO I).

Este proyecto ha enfrentado el desafío de diseñar y validar técnica y políticamente un Programa de Innovación Social para la Superación de la Pobreza en Chile. Para ello, desde el diseño se concibe éste como una intervención a largo plazo, con una ejecución a nueve años plazo, en los cuales se avance en la transformación de las dinámicas territoriales que permitan modificar su situación de entrapamiento.

Este desafío es asumido en forma conjunta por un equipo de trabajo conformado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, la Fundación Superación Pobreza, el Área de Trabajo Social de la Universidad de Chile y el Departamento de Gestión Agraria de la Universidad de Santiago de Chile. Durante este primer año, este equipo se abocó a tres tareas centrales: (1) el diseño técnico de la propuesta en base al análisis de las dinámicas de los 30 territorios funcionales en trampas de pobreza y vulnerabilidad, (2) el diseño de un Sistema de Monitoreo, Evaluación Aprendizaje (SEA), y (3) la generación de diálogo político que viabilice la implementación de este Prototipo.

Para facilitar especialmente esta última tarea, se constituyó un Directorio del Programa, que conformó un equipo abocado a las gestiones de dialogo político, integrado por:

- Presidente: Gonzalo Rivas, Presidente del CNID.
- Primer miembro: Rodrigo Jordán, Consejero CNID.
- Bárbara Saavedra, Directora en Chile Wildlife Conservation Society.
- Pedro Pablo Errázuriz, empresario.
- Leonardo Moreno, Director Ejecutivo de la Fundación Superación Pobreza.
- Ramón Castillo, Ministerio del Trabajo.
- Patricio Feres, Gerente de Innovación CORFO.
- Sebastián Gatica, Director CoLab UC

Este directorio inició un conjunto de conversaciones para establecer alianzas estratégicas con actores públicos y privados que podrían convertirse en aliados para la continuidad de la iniciativa.

El objetivo general del Programa es *diseñar y validar técnica y políticamente un Programa de Innovación Social para la Superación de la Pobreza en 30 territorios funcionales de Chile*, facilitando la coordinación y articulación de acciones e iniciativas en el ecosistema de emprendimiento e innovación. Los objetivos específicos son:

- Promover la inclusión de actores y construir alianzas para asegurar la gobernanza de un programa de innovación social para la superación la pobreza, asegurando la participación y su adaptabilidad política.
- Generar un conjunto de antecedentes técnicos para diseñar una propuesta de intervención que permita asegurar una gestión eficiente, eficaz e innovadora.
- Diseñar un sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje institucional compartido que acompañe la implementación del programa.

Este Programa propone una perspectiva distinta para comprender el problema de la pobreza, a través de un enfoque que promueve la innovación social, enfatizando en el reconocimiento de las dinámicas propias de los territorios, incorporando la noción de territorio funcional y el rol de

los actores locales como fundamentales para comprender la situación de trampa de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran, y generar nuevas condiciones de desarrollo. Así mismo, se considera central avanzar en la materialización de una perspectiva multidimensional e integral del desarrollo, por tanto la dimensión medioambiental se incorpora como un eje transversal, junto con la noción de fallas de oferta pública y privada, que hace un giro desde el análisis tradicional centrado en la complejidad de los individuos a los que se dirigen las políticas y los programas hacia poner el foco en los nudos críticos de dicha oferta y su relación con las características del territorio y sus habitantes.

El principal desafío que se propone el Prototipo es innovar en las estrategias para enfrentar los problemas de pobreza. Dichas fuentes de innovación han de ser múltiples, siendo una de estas la propuesta de una mirada distinta en la forma de entender el problema de la pobreza, y donde además de considerar una perspectiva multidimensional se relevan las percepciones de quienes habitan estos territorios bajo la convicción de que las nuevas estrategias de intervención deben involucrar a los múltiples actores generando otras formas de vinculación con la ciudadanía.

Para ello, parte importante del trabajo realizado se centró en analizar información secundaria disponible para cada uno de los 30 territorios funcionales seleccionados, la que fue complementada con información primaria generada por el equipo del proyecto a partir de entrevistas semiestructuradas realizadas a actores públicos, privados y de la sociedad civil de dichos territorios. Este trabajo permitió acercarse a una comprensión más profunda de las dinámicas territoriales y a algunos factores que podrían estar influyendo en la situación de desventaja prolongada en el tiempo en la que se encuentran dichos territorios y sus habitantes.

El presente documento presenta, en primer lugar, los conceptos y definiciones que son parte central de la perspectiva utilizada en este trabajo. En segundo lugar, se da cuenta de los hallazgos centrales que emergieron del trabajo de campo realizado por el equipo del proyecto, es decir, fruto de las entrevistas con actores claves a nivel nacional, regional y territorial. A partir de lo anterior, finalmente, se presenta el modelo de gestión propuesto para implementar un Prototipo de Innovación Social para la Superación de la Pobreza en Chile.

II. UNA NUEVA FORMA DE COMPRENDER LA POBREZA

Si bien se han logrado avanzar en la reducción, de manera importante, de los niveles de pobreza en Chile, aún existen brechas entre los territorios, por ejemplo, entre zonas rurales y zonas urbanas, donde de acuerdo a los datos de la encuesta CASEN 2015, las últimas duplican los niveles de pobreza de las primeras (10,2%, y 22,1, respectivamente). Además, existen 30 territorios (63 comunas) en el país que se encuentran en una situación sostenida de desventaja pues concentran altos niveles de pobreza por más de dos décadas. Frente a este proceso sostenido, el actual escenario urge re-pensar la intervención social para avanzar en nuevas estrategias, innovando en la forma de comprender el problema y en búsqueda de patrones de cambio, desde un enfoque donde se transformen efectivamente las lógicas con las cuales se diseñan las estrategias de desarrollo para los territorios.

En este sentido, se hicieron una serie de opciones conceptuales y enfoques que en el marco de este proyecto y que configuran una nueva forma de entender el problema de la pobreza, no sólo centrada en la perspectiva del individuo y/o sus hogares, sino en el territorio en el que habitan y sus dinámicas particulares. De esta forma, entre las nociones más relevantes que guiaron esta propuesta se encuentran los conceptos de *territorio*, *territorio funcional* y de *dinámicas territoriales*, los que resultan centrales para comprender y por ende transformar la situación de *trampa de pobreza y vulnerabilidad* en la que se encuentran. También resulta central la idea de una perspectiva crítica de la *oferta pública y privada existente y sus “fallas”*, de *pobreza multidimensional* y particularmente el foco puesto en los *servicios ecosistémicos* como parte esencial del desarrollo.

Siguiendo a Schejtman y Berdegué (2004) se entiende el **territorio** como una construcción social, que se caracteriza por poseer una identidad propia y un proyecto de desarrollo socialmente concertado, definición que trasciende las variables meramente físicas, administrativas, políticas y/o económicas. Esta definición pone el acento en los procesos sociales, económicos, culturales e históricos que dan forma y sentido a un territorio, en contraposición con otras definiciones que tienen un contenido normativo, es decir, que definen al territorio en función de criterios geofísicos, geopolíticos o a partir de los objetivos de la administración pública.

Vinculada a esta idea más amplia del territorio, y como una forma de acercarse a una definición más comprensiva de sus particularidades, es que se utiliza la noción de **territorio funcional**, pues se denomina así a los espacios con altas interacciones tanto económicas como sociales entre sus habitantes, organizaciones y empresas. Este concepto es equivalente al de regiones funcionales, empleado principalmente por algunos países de la OCDE (RIMISP, 2011: 8) y resulta muy útil como marco para el análisis socio-económico de los territorios, así como el análisis de mercados laborales y/o disparidades territoriales. Un conjunto de comunas puede denominarse territorio funcional si los habitantes de ellas comparten el acceso a servicios públicos y privados, el desplazamiento para ir al trabajo e interacciones que se constituyen dentro de una misma red social. En el marco de este proyecto, resulta fundamental esta noción debido a que “esta integración de los mercados laborales, de los servicios, y de las redes sociales de las personas en espacios mayores a la comuna, no tiene el necesario correlato en la organización y gobierno del Estado, pues pocos gobiernos locales hacen uso de la posibilidad de asociarse para proyectos que vayan más allá de iniciativas muy específicas”. (RIMISP, 2011: 5)

En línea con este planteamiento, el Programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp, luego de más de 15 años de estudios de caso e investigación en diversos países de América Latina, ha propuesto que la particular situación de desarrollo socioeconómico de los territorios, así como las oportunidades de bienestar que cada territorio ofrece a sus habitantes, deriva de la interacción entre agentes, instituciones y estructuras sociales a nivel territorial (Berdegú et al, 2015). Esto, es lo que se denomina **dinámica territorial**, dicho de otro modo, es la que se encuentra determinada por dinámicas propias (factores endógenos) de los territorios que resultan de la interacción entre **estructuras económico-productivas, instituciones y agentes del territorio**, así como por los efectos de acciones externas (factores exógenos) al territorio. Por lo tanto, conocer la dinámica territorial de cada uno de estos territorios en situación sostenida de desventaja y rezago resulta fundamental para proponer estrategias que sean transformadoras de éstas y sostenibles en el tiempo.

Esta situación de desventaja y rezago sostenida en el tiempo, se ha denominado **trampas localizadas de pobreza**, entendidas como “cualquier mecanismo auto-reforzado que provoca que la pobreza persista” (Azariadis and Stachurski, 2005). Aunque en referencia a las trampas de desigualdad, Bourguignon et al. (2007: 2) proponen que éstas se explican por “las diferencias persistentes de poder, riqueza y condición entre grupos socioeconómicos apoyadas a través del tiempo por instituciones económicas, políticas y socioculturales”, es decir, por el tipo de arreglos político-institucionales que tienen lugar tanto dentro como fuera del territorio entrampado. La noción de trampa de pobreza conceptualmente difiere marginalmente de trampa de vulnerabilidad, la primera hacer referencia a la situación de un territorio cuando presenta rezago permanente en indicadores de bienestar frente al resto de las localidades. Bajo esta definición, el crecimiento o mejoras de nivel de vida en los territorios es un mecanismo necesario, pero no suficiente, para superar la situación de trampa. Una medición relativa de pobreza parte de la idea de que el bienestar mínimo de las personas está condicionado por la sociedad específica en que se mide. Así, la magnitud de la pobreza relativa es indicativa del grado en que el país logra compartir los beneficios de su desarrollo. Para efectos de este estudio, se define a un territorio como “rezagado” cuando su nivel de pobreza se encuentra al menos media desviación estándar por encima del promedio del periodo (Bebbington, 2016). Luego, específicamente en lo que respecta a la trampa de vulnerabilidad, se puede señalar que ésta se refiere como aquel umbral de ingresos bajo el cual se presenta un elevado riesgo de caer en pobreza. Siguiendo los trabajos de López Calva y Ortiz Juárez (2011) y Ferrerira et al. (2013) se define a dicho umbral como el ingreso per cápita del hogar bajo el cual se tiene una probabilidad mayor al 10% de caer en pobreza.

En el marco de este proyecto, se propone que la situación sostenida de pobreza se explica por un conjunto de causas que tienen expresiones territoriales e individuales y que se manifiestan como fallas en tres conductores (drivers) claves de la **dinámica territorial** en la figura 1: i) la estructura económico-productiva del territorio, ii) la institucionalidad formal (políticas públicas) e informal (normas, usos, costumbres, cultura, pautas tradicionales de comportamiento) y iii) los agentes públicos y privados, así como su capacidades de actuar colectivamente para emprender cursos de acción propios. Por ello, el Programa Piloto buscó identificar la expresión concreta de estas fallas a nivel de cada uno de los 30 territorios funcionales propuestos, y resolverlas.

Figura 3: Comprensión del problema a través de la dinámica territorial



Fuente: Elaboración propia.

El Programa de Innovación Social para la Superación de la Pobreza postula que las “trampas” tienen un fuerte correlato en capacidades de **gestión institucional de la oferta pública y privada**. En este sentido, se propone que es necesario avanzar en observar y focalizar condiciones y niveles de calidad de los sistemas de oferta y asumir la teoría del riesgo, girándola hacia estas condiciones de calidad, de modo de observar que la precariedad, la vulnerabilidad y la condición multi problemática, son sistémicas. La innovación propuesta radica en la siguiente premisa: si se busca mejorar la calidad, se requiere entenderla como una forma de reducción de la complejidad contextual. Es decir, no existe calidad desacoplada de los desafíos propuestos por una complejidad que es, a la vez, enmarcada por el fenómeno de trampas de la pobreza y la heterogeneidad de los territorios. En consecuencia, para que el Prototipo desarrolle un diseño innovador se requiere observar los dos lados de una distinción. Las trampas de pobreza son, a la vez, evidencias de una falla sistémica en la lógica de observación de los niveles de calidad de sus ofertas (Cortez-Monroy y Matus 2016; Matus, 2016; Domanski, 2015; Safatle, 2014; Christensen, 2012).

Por otra parte, pensar en promover procesos de desarrollo que reconozcan las dinámicas territoriales, la funcionalidad del territorio y resolver las trampas de pobreza existentes exige comprender y proponer intervenciones multidimensionales. Esto, para ser consistente con la noción de pobreza multidimensional que se ha instalado en el debate público y en los sistemas de medición en varios países de la región. En este contexto, resulta clave la noción de pobreza multidimensional; el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), desarrollado por el PNUD, identifica múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, educación y nivel de vida. El IPM refleja tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su intensidad, es decir, cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo. En el caso de Chile, la Pobreza Multidimensional se mide a través de la Encuesta CASEN considerando cinco dimensiones: educación, salud, trabajo y seguridad social, vivienda y entorno y redes.

En el caso del Programa, este reconocimiento de la multidimensionalidad ha implicado poner en común las dimensiones económicas, sociales y medioambientales del problema, considerando las dinámicas territoriales y articulando actores diversos, portadores de distintos saberes, intereses y demandas con un horizonte de largo plazo. En coherencia con ello, se ha incorporado fuertemente al programa la necesidad de comprender y promover la **gestión y recuperación de los servicios ecosistémicos** como un eje transversal del desarrollo territorial. De ahí la relevancia de la noción de **servicios ecosistémicos** en este trabajo. Éstos son entendidos como los servicios que son obtenidos a través de los ecosistemas naturales y benefician a las personas. Dentro de ellos se puede distinguir entre servicios ecosistémicos de provisión como comida, agua, madera y fibras; servicios de regulación como regulación del clima, mantención de calidad de suelo, y calidad del agua; servicios culturales que proveen beneficios recreacionales, estéticos y espirituales; y servicios de soporte como la formación de suelos, fotosíntesis y el ciclo de los nutrientes (Haines-Young & Potschin, 2013; Millennium Ecosystem Assessment, 2003). Los servicios ecosistémicos contribuyen a la vida humana al proporcionar elementos básicos para el bienestar; al regular las enfermedades y el clima (Millennium Ecosystem Assessment, 2003).

Finalmente, otra noción que orientó el trabajo realizado es la de innovación social territorial, la cual resulta central, dado que el Prototipo busca promover procesos de innovación en contextos de alta complejidad, pero desde un enfoque territorial, de ahí que proponga una diferenciación respecto de las nociones tradicionales de innovación social. Dentro de estas nociones encontramos visiones de innovación tales como *“una nueva, y productiva, idea que resuelve un problema o situación actual”*; dentro de los autores que trabajan esta perspectiva (C. Phillips, J; Deiglmeier, K & Dale, M, 2008) se puede observar un énfasis en la relación entre innovación y tecnología, con una orientación al desarrollo económico, y la innovación social como *“el desarrollo de una nueva práctica social que tiene como objetivo mejorar el bienestar”*. Esta última propone que las necesidades deben ser deducidas de un proceso diferente al proceso de mercado, el cual sólo revela necesidades que se expresan a través de una demanda que se puede satisfacer a través de poder adquisitivo.

Los trabajos actuales intentan desarrollar una tercera perspectiva (Cajaiba-Santana, 2013, Moulaert, 2009), que busca encontrar un punto medio entre las dos primeras, entendiendo que la primera perspectiva, centrada en el agente, limita la innovación social a una acción instrumental, mientras que la segunda, perspectiva estructuralista, se plantea desde un nivel demasiado abstracto.

Así en el Programa entiende la innovación social territorial como “la satisfacción de necesidades humanas a través de la transformación de relaciones sociales: estas transformaciones implican una mejora en los sistemas que guían y regulan la distribución de los bienes y servicios que buscan satisfacer dichas necesidades, y que finalmente establecen nuevas estructuras de gobernanza y asociaciones de agentes (Moulaert, 2009). Esta noción de innovación social, no sólo pone el foco en agentes individuales o en la promoción de innovaciones como productos específicos, sino que logra ampliar el concepto a la “creación colectiva de nuevas prácticas sociales” de manera tal de promover cambios estructurales en las condiciones de bienestar.

Esta nueva forma de comprender el problema, que involucra el conjunto de concepciones y nociones descritas se puso en práctica tanto para comprender las dinámicas territoriales en los 30 territorios funcionales del país en los que se focalizó el proyecto, como para pensar en las líneas de acción y acciones propuestas para el Prototipo de innovación social para la superación de la pobreza.

III. AVANZANDO EN LA COMPRESION DE LAS DINÁMICAS TERRITORIALES

En la siguiente sección se da cuenta de los principales resultados del proceso de diagnóstico territorial realizado en el marco del Programa. A través de recolección de información secundaria y 429 entrevistas semi-estructuradas a actores clave de cada una de las regiones y territorios, se identificaron una serie de nudos críticos que dificultan el desarrollo y crecimiento de los territorios en los tres conductores de la dinámica territorial, y que los mantienen en trampas de pobreza y vulnerabilidad.

Estos nudos identificados se dividen en base a los tres conductores de la dinámica territorial: estructura productiva, institucionalidad y capacidad de agencia. A su vez se incorpora un cuarto eje de nudos *transversales*, es decir que se visualizan en los tres componentes.

III.a. Contextualización socioeconómica de los territorios

Los territorios seleccionados para la implementación del Programa² se caracterizan por tener baja población, de acuerdo a las proyecciones poblacionales del INE para 2015, el total de habitantes de las 63 comunas que forman parte del estudio representan un 7,6% del total del país. A la vez, estos territorios tienen una mayor densidad poblacional: 25,5 habitantes por km², siendo el promedio país de 8,7. El territorio con mayor densidad poblacional es Laja en la región del Biobío (56,7 habitantes/Km²).

Otro de los indicadores demográficos que caracteriza a estos territorios es el alto porcentaje de población rural. En base a datos del INE para el año 2013, el promedio de población rural de estos territorios es de 42% frente al 13% a nivel nacional. Dentro de los territorios estudiados, Lonquimay presenta el mayor porcentaje de población rural (71%) y Curanilahue el menor (12%), ambos ubicados en la IX Región.

En cuanto a características socioeconómicas, estos presentan una mayor tasa de pobreza, de acuerdo a la encuesta CASEN 2013³ un 33,8% de la población de estos territorios se encuentra en situación de pobreza por ingreso frente al 14,4% a nivel nacional. El territorio con mayor porcentaje de personas en situación de pobreza por ingreso es Lonquimay (57,1%) mientras que el menor es Curanilahue (22,7%).

² ANEXO III

³ Se considera la medición de 2013 debido a que utiliza un factor de expansión comunal.

Recuadro 1: Región del Maule

La región del Maule es la segunda región con mayores niveles de pobreza del país, de acuerdo a la encuesta CASEN 2015, un 18,7% de la población se encuentra en situación de pobreza por ingresos frente a un 11,6% a nivel país. La región está dividida en cuatro provincias: Talca, Curicó y Cauquenes y Linares, siendo estas dos últimas las que presentan niveles de pobreza más elevados (24,7% y 19,8%) respectivamente.

De acuerdo a las estimaciones poblacionales del INE para 2015, es la segunda región con mayor proporción de población mayor de 60 años (nacional es de 14,9%) y la tasa de ocupación es de un 51,8%.

Entre sus principales ocupaciones económicas se encuentran la agricultura (31,2%) y el comercio (15,1%). En las zonas rurales las actividades agrícolas corresponden al 62,8% y son en total las más altas del país en este sector (el promedio nacional es de 8,7% y 45,1% para las zonas rurales).

Recuadro 2: Región del Biobío

La región del Biobío es la tercera región con mayores niveles de pobreza del país, de acuerdo a la encuesta CASEN 2015, un 17,5% de la población se encuentra en situación de pobreza por ingresos frente a un 11,6% a nivel país, esta situación tiene un fuerte componente territorial: la pobreza por ingresos en las zonas rurales alcanza el 30,6%.

De acuerdo a datos del INE La tasa de ocupación de la región es de un 46,5%, alrededor de un 7% más baja que el promedio nacional. Entre sus principales ocupaciones económicas se encuentran el comercio (18,6%), la enseñanza (10,86%) y la agricultura (10,7%). Esta es una región que en las últimas décadas a experimentado un gran giro en los sectores económicos más importantes, pasando de ser una región eminentemente industrial a una región donde el sector de servicios es el más relevante.

Recuadro 3: Región de La Araucanía

La región de la Araucanía es la región con mayores niveles de pobreza del país, de acuerdo a la encuesta CASEN 2015, 23,6% de la población se encuentra en situación de pobreza por ingresos frente a un 11,6% a nivel país, esta situación tiene un fuerte componente territorial: la pobreza por ingresos en las zonas rurales alcanza el 34,1%.

Por otro lado, la región presenta la tasa más alta de población indígena (31,7%), de los cuales un 33,9% se encuentra en situación de pobreza por ingresos.

Entre sus principales ocupaciones económicas se encuentran en la agricultura (19,1%), el comercio (16,6%) y la construcción (10,1%).

Recuadro 4: Región de Los Ríos

De acuerdo a la encuesta CASEN 2015, un 16,8% de la población de la región de Los Ríos se encuentra en situación de pobreza por ingresos frente a un 11,6% a nivel país.

Entre sus principales ocupaciones económicas se encuentra el comercio (15,7%) y la agricultura (14,8%), siendo esta última la predominante en las zonas rurales (39,4%). Las actividades agrícolas se centran en la extracción de madera y procesamiento de celulosa, y en la ganadería y lechería.

III.b. Estructura productiva

El primer conductor o driver que forma parte de la dinámica territorial es la *estructura productiva*, entendiendo que la vinculación pertinente y oportuna de la población en situación de pobreza a las oportunidades de empleabilidad y emprendimiento que ofrecen los ejes productivos existentes en el territorio es una de las vías para salir de las trampas de pobreza y vulnerabilidad. Los nudos críticos identificados en esta dimensión se refieren a la posibilidad de desarrollar actividades sostenibles económica y territorialmente.

El primer nudo crítico identificado corresponde a la baja conectividad que presentan los territorios, con una marcada ausencia de infraestructura vial y digital. En el caso de la primera, la dispersión geográfica de la población en estos territorios dificulta la elaboración de trazados de caminos; territorios como Lago Ranco en la XIV región o Alto Biobío en la VIII, aun cuentan con un alto porcentaje de localidades aisladas y por lo tanto a acceso a los mercados de trabajo. Es más, el promedio del índice de aislamiento para los 30 territorios es de 0,72 con un máximo de -0,02 (Lonquimay) y un mínimo de 1,22 (Ercilla). El promedio nacional es de 0,81 (SUBDERE 2011b).

En estos 30 territorios encontramos sistemas de transporte público precarios y ausencia de servicios, en particular aquellos de alta dispersión geográfica, donde localidades como Pichico en el territorio de Lago Ranco, aún no cuentan con acceso servicios básicos tales como electricidad y alumbrado público. Como ejemplo de esto, y de acuerdo al catastro de la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP, para el año 2014 se identificaron 534 localidades del país que no cuentan con agua potable, estas se concentran en las regiones del Maule, La Araucanía y Biobío.

En el proceso de análisis de entrevistas a actores clave, locales y regionales damos cuenta que estos territorios poseen una estructura productiva fuertemente ligada a la extracción de recursos naturales: las actividades principales en las zonas rurales se concentran en el sector silvoagropecuario, con un sector industrial maderero y agropecuario caracterizado por utilizar mano de obra estacional durante los periodos de cosecha, poda y raleo y no generar una oferta estable para la población local, más allá de empleos no calificados, con bajos salarios y condiciones precarias. Diversos actores entrevistados destacan la falta de oportunidades laborales, que tiene entre sus efectos la fuga de profesionales jóvenes, y la falta de recursos económicos para una población en creciente envejecimiento.

En menor medida, hay personas que se trasladan a otras regiones en búsqueda de empleos. La macrozona norte es mencionada como un foco de atracción para los hombres, esto es mencionado por diversos actores de los territorios funcionales de Los Ángeles y Yungay, ambos en la región del Biobío. Las actividades de comercio y servicio corresponden a pequeñas y medianas empresas, independientes y en menor medida, y variando fuertemente entre las comunas, las actividades asociadas al turismo.

Si bien se identifican varios polos económicos en el sector silvoagropecuario y turístico, la mayor parte de ellos se mueve en un nivel precario o básico, o micro y pequeños emprendimientos informales. De acuerdo al Servicio de Impuestos Internos (2015), la tasa de micro empresas en los territorios estudiados es de 73,23 alrededor de 10 puntos más alta que el promedio nacional.

En el caso del sector privado, el sector industrial y grandes empresas que se encuentran en los territorios utilizan una mano de obra local para empleos no calificados, dejando los puestos gerenciales y profesionales para personas que habitan en las grandes ciudades, sin identificarse, a excepción de casos específicos, una cultura de promoción y capacitación de la población local.

De acuerdo a la Corporación Chilena de la Madera (CORMA), el sector forestal aporta alrededor de 2,8 billones de pesos anuales al PIB y en su conjunto representa el 2,6% de su composición (año 2015). En términos de empleo se estima que el sector representa el 4% del empleo nacional⁴.

Finalmente, las actividades productivas tales como la industria forestal y silvoagropecuaria así como hidroeléctricas, han provocado una importante degradación de los ecosistemas nativos, y con ello una disminución en la provisión de los servicios que estos ofrecen a la sociedad. Más aún, no han existido mayores esfuerzos de recuperación de los ecosistemas y sus servicios. Instrumentos de gestión ambiental, tal como áreas protegidas, planes de manejo forestal, y, en el ámbito marino, áreas de extracción sostenible de recursos marinos, no han sido suficientes y están geográficamente sesgados hacia la cordillera de los Andes. Las áreas protegidas están ausentes o, son insuficientes, en los territorios ubicados en el valle central y cordillera de la costa. Los principales servicios ecosistémicos citados como degradados o perdidos son provisión de agua, pérdida de suelo, provisión de productos forestales no-madereros, y la polinización. Las principalmente intervenciones descritas como con efecto significativo en la provisión de servicios ecosistémicos son actividad forestal, la introducción de especies exóticas, agricultura extensiva, embalses para riego y energía, y gestión de residuos urbanos.

III.c. Institucionalidad

El segundo conductor o driver importante de la dinámica territorial se relaciona con las *instituciones formales e informales*. En este marco, resulta relevante el quehacer de la intervención pública y privada, la cual en estos territorios han logrado disminuir sistemáticamente las brechas de desarrollo. En ese sentido, los nudos críticos en esta sección tienen relación con las fallas en la calidad y articulación de la oferta. El Programa propone que el fomento de soluciones innovadoras que disminuyan las brechas de calidad y articulación para asegurar una oferta integral de bienes y servicios a la población en situación de pobreza, es una herramienta clave para superar las trampas de pobreza y vulnerabilidad.

Como se menciona en el párrafo anterior, la oferta pública llega a los territorios, pero no actúa de manera articulada, generando una ineficiencia en el uso de los recursos. Se observa en general una desarticulación entre los distintos niveles de gobierno en lo que se refiere a la planificación de estrategias de desarrollo local, esto a su vez se traduce en la duplicación de esfuerzos y uso ineficaz de recursos. Un ejemplo de esto se observa en el Territorio Funcional de Lago Ranco, donde distintos servicios e instituciones trabajan en el desarrollo turístico, con una amplia oferta de capacitaciones y fondos que no conversan entre sí. El caso contrario se observa, en la comuna de Futrono (Territorio Funcional Futrono), donde desde el GORE se trabajan con SERNATUR y el gobierno local en crear una oferta turística articulada que vincule a todos los actores del territorio.

⁴ Las estimaciones de CORMA consideran empleo directo e indirectos (alrededor de 300 mil personas para el año 2015).

Por otro lado, los propios funcionarios públicos de los territorios enfatizan en la falta de recursos para realizar procesos de seguimiento y evaluación de programas. Esto impide conocer los reales impactos de estos en la población y, en consecuencia, mejorar o adaptarlos para un mejor funcionamiento.

Otra de las problemáticas identificadas por los funcionarios públicos de los territorios es la falta espacios de capacitación e intercambio de experiencias entre entidades de áreas similares, por ejemplo, en la temática indígena los principales actores son CONADI, los Departamentos Municipales de Asuntos Indígenas e INDAP y fuera de programas particulares no existen instancias formales o informales de conversación.

Se destaca que las políticas y programas que se ejecutan a nivel local no necesariamente responden a las necesidades del territorio. Este nudo crítico se evidencia, por ejemplo, en la complejidad de los procesos de postulación, en la cantidad de cupos y tipo de servicios y beneficios ofrecidos, los cuales no se articulan con la demanda del territorio. Esto se identifica especialmente en las capacitaciones ofrecidas por SENCE. La baja pertinencia territorial de las políticas y programas lleva a que estos se ajusten de manera informal por los distintos servicios locales, cambiando los formatos establecidos por el nivel central y dificultando aún más procesos de evaluación y seguimiento.

Dentro del sector privado se encuentran acciones de responsabilidad social empresarial (RSE) que pocas veces está coordinado y en coherencia con la oferta pública, perdiendo potenciales sinergias en su accionar. Por ejemplo, la oferta de programas de capacitación o financiamiento de emprendimientos muchas veces genera una duplicación de la oferta y fomentando micro emprendimientos informales, en vez de generar sinergias y escalamientos con la institucionalidad local.

También en este sentido, se reconoce en estos territorios, la existencia de ciertas instituciones informales como, prácticas clientelistas en el nivel local, donde algunas autoridades de los gobiernos locales establecen relaciones donde potencian la dependencia de las comunidades.

Finalmente, se identifica una baja autonomía para gestionar la conservación y protección de los servicios ecosistémicos, donde la ausencia de institucionalidad y poder de decisión de los gobiernos locales respecto a las formas de uso y aprovechamiento de los servicios ecosistémicos, así como de los impactos generados en los ecosistemas que los proveen, conlleva a una falta de políticas locales y regulaciones para mitigar sus efectos adversos de la degradación ambiental. Paradójicamente, la falta de institucionalidad influye en que las respuestas institucionales a la degradación ambiental y sus efectos negativos no generen soluciones a las causas del problema, sino que sólo responden a mitigar o compensar los efectos asociados. Por ejemplo, los cambios de uso de suelo han generado una pérdida de provisión de agua, frente a la cual la institucionalidad local ha dedicado esfuerzos en generar otras formas de abastecimiento de agua más que abordar la conservación de los ecosistemas proveedores de agua. Los problemas de agua representan gran parte del presupuesto municipal.

III.d. Capacidad de agencia

Un tercer conductor o vector clave de las dinámicas territoriales, es la *capacidad de agencia* entre diversos grupos sociales y políticas públicas tendientes incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones contribuyen a disminuir las brechas, sin embargo en los territorios que forman parte del Programa se evidencian fenómenos como la migración de la población joven, asociado a la falta de oportunidades educativas y laborales en los territorios, lo que genera graves efectos en términos de generación de capital humano.

Los territorios se caracterizan por una fuerte identidad mapuche, particularmente en los sectores rurales. Sus prácticas culturales, sociales y económicas son escasamente consideradas dentro de los procesos de política pública y planificación territorial, donde prima el conflicto por sobre espacios de articulación y puesta en común de visiones de desarrollo.

Si bien los territorios cuentan con organizaciones de la sociedad civil, dígame Juntas de Vecinos, Clubes de Adulto Mayor, organizaciones juveniles, deportivas, asociaciones indígenas, de mujeres y de emprendedores, entre otras, no se identifican liderazgos locales fuertes que dialoguen con el sector público y privado, donde si bien existen espacios de consulta y diálogo, estos finalmente no son resolutivos y la sociedad civil no tiene una participación real dentro de los procesos de toma de decisión del territorio que habitan (se hace especial mención a las fallas de la Ley 20.500 de Participación Ciudadana), estos también tienden a fomentar prácticas asistencialistas.

A su vez, estas organizaciones no están exentas de conflictos internos, de acuerdo a la información obtenida, el trabajo a través de modelos asociativos genera desconfianza en los actores locales, entre los motivos encontramos diferencias culturales y experiencias de fracaso anteriores. Estas últimas se relacionan con esfuerzos a nivel público de *forzar* procesos asociativos desconociendo las características y necesidades de los actores territoriales.

Finalmente, se observan tensiones entre la sociedad civil, en particular las comunidades mapuche, con las empresas forestales e hidroeléctricas, como es el caso del ducto Mehuín en el territorio funcional de Mariquina y la carretera eléctrica en el territorio funcional de Futrono, Estos conflictos derivan tanto del uso del suelo, como también por temas históricos y culturales, como la ocupación de sitios ceremoniales.

III.e Nudos transversales

En un cuarto lugar se identifican problemáticas que atraviesan las tres dimensiones: estructura productiva, institucionalidad y capacidad de agencia.

La desconfianza entre los agentes del territorio, así como en las capacidades del Estado para actuar contra la pobreza genera contextos de disputa e incertidumbre entre los actores. Esta desconfianza surge en torno a conflictos medioambientales, culturales indígenas/no indígenas, entre lo urbano/rural, y se evidencia en las dificultades de organización de la sociedad civil y visiones comunes de desarrollo con el Estado. Por otro lado, la descoordinación funcional desde el Estado y el constante fracaso de las históricas intervenciones en materia de superación de pobreza han generado una desconfianza generalizada de la sociedad civil y actores locales en cuanto a la efectividad de este para comprender y combatir esta situación.

En materia de acceso a servicios, el uso ineficiente de TICs y analfabetismo digital obstaculiza el acceso a fondos, servicios y beneficios públicos y privados, los cuales están en su mayoría condicionados a postulaciones vía web. Esto se transforma en una barrera en el acceso para la población más vulnerable, rural y adultos mayores. Se observan en forma transversal barreras para la formalización de comercio y servicios, siendo la principal la obtención de la resolución sanitaria. Se menciona también la dificultad para comprender los formularios de SII y una reticencia a la formalización en términos de costos/beneficios.

Finalmente, de acuerdo a lo observado, la gestión de los servicios ecosistémicos, particularmente sobre recursos hídricos y formación de suelo, es reactiva, sin una planificación estratégica para responder a emergencias y/o planificación para la gestión de los servicios ecosistémicos a largo plazo. Más aún, no existe institucionalidad para abordar la problemática ambiental a nivel local, derivando a una ausencia de respuestas eficaces para la gestión de los servicios ecosistémicos. Esto ha generado un importante déficit en los cultivos y recursos de los territorios.

Para responder a la complejidad y particularidad que implica movilizar ideas y recursos en territorios que históricamente han estado en situación de desventaja respecto de otros territorios de la región y del país es necesario entender esta complejidad no puede ser abordada de manera centralizada o estandarizada, sino que requiere intervenciones adaptadas a sus dinámicas.

Los nudos críticos identificados en cada uno de los conductores de la dinámica territorial, si bien apuntan a fallas puntuales, adoptan diferentes expresiones en cada territorio, y están sujetos a características geográficas, culturales e históricas de cada uno de ellos.

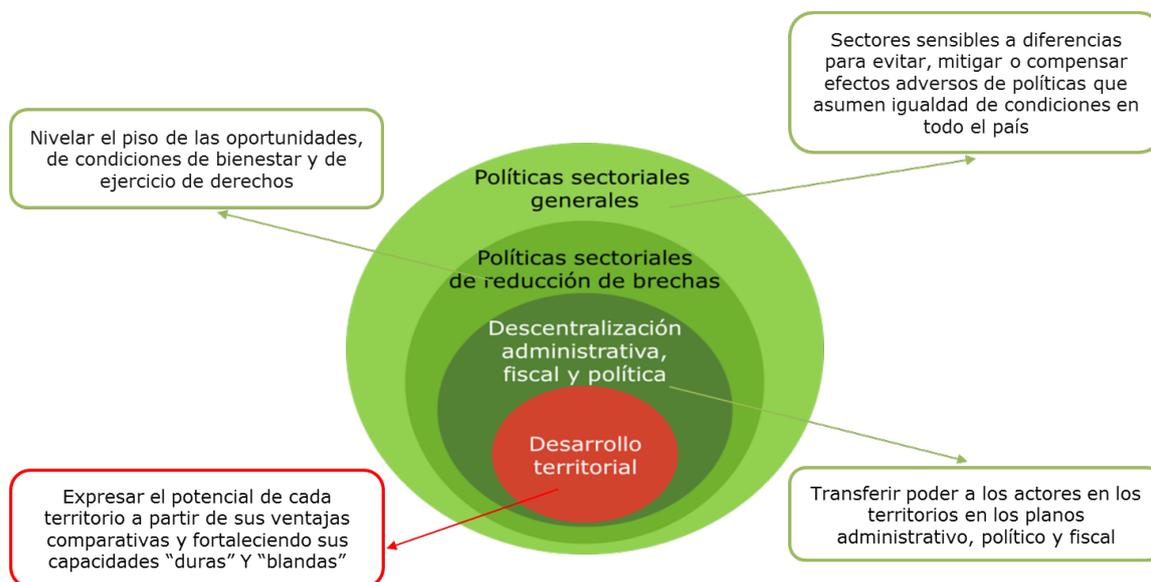
De esta forma, el Programa de Innovación Social que se propone en este documento deberá enfrentar el desafío de superar la situación de trampas de pobreza y vulnerabilidad en la que se encuentran estos territorios desde una lógica territorial.

A continuación, se presentarán posibles iniciativas consistentes con la diversificación de las estructuras productivas, la generación de encadenamiento entre los actores locales, y considerando la calidad de las instituciones formales, es decir, de las políticas y programas que se implementan en el territorio.

IV. PROPUESTA DE UN PROTOTIPO DE INNOVACIÓN SOCIAL PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA

Para avanzar en la propuesta de un prototipo de innovación social para la superación de la pobreza, se tuvo en consideración que, para lograr avanzar en el desarrollo de los territorios, se requiere no sólo de políticas de desarrollo territorial específicas para cada uno de los territorios, sino modificar las formas de acción del conjunto de políticas públicas y sectores del Estado, e idealmente su articulación con iniciativas privadas y de la sociedad civil. Así, la propuesta de líneas de acción tiene en consideración estrategias integrales que combinen cuatro tipos de políticas públicas: a) políticas sectoriales generales, donde lo que se persigue es que los sectores del Estado sean sensibles a diferencias para evitar, mitigar o compensar efectos adversos de políticas que asumen igualdad de condiciones en todo el país. Al mismo tiempo que b) avanzar en políticas sectoriales de reducción de brechas, que buscan nivelar el piso de las oportunidades, de condiciones de bienestar y de ejercicio de derechos. También resulta central c) hacer sinergias con políticas de descentralización administrativa, fiscal y política, que persiguen transferir poder a los actores en los territorios en los planos administrativo, político y fiscal, y finalmente, d) políticas de desarrollo territorial, que buscan expresar el potencial de cada territorio a partir de sus ventajas comparativas y fortaleciendo sus capacidades “duras” Y “blandas. (RIMISP, 2014).

Figura 4: Avanzar en la modificación de la dinámica territorial

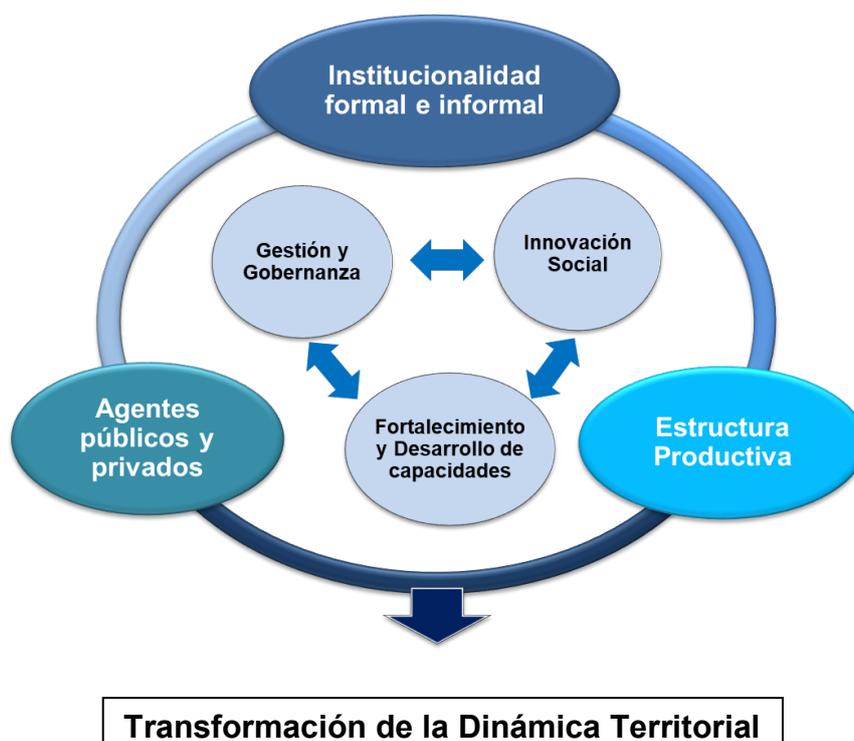


Fuente: elaborado en base a Berdegué y Fernández (2014).

Al poner en común la multidimensionalidad de la pobreza y específicamente las dimensiones económica, social y medioambiental del problema, y los diagnósticos de las dinámicas territoriales se plantea que el Prototipo de Innovación Social trabaje en tres líneas de acción: (1) fortalecimiento y desarrollo de capacidades: entendiendo que para lograr que se produzca innovación social debe existir una estructura que permita y esté capacitada para promover los

procesos de innovación en los territorios en trampa de pobreza y, (2) innovación social con pertinencia territorial, considerando que las necesidades y las potenciales acciones para satisfacerlas tienen que surgir desde los actores del territorio, con un (3) modelo de gestión que considera la movilización y articulación de recursos entre distintos actores, sujetos a mecanismos de seguimiento y control ciudadano (figura 4).

Figura 5: Propuesta de acción del programa



De estas líneas de acción se derivan las ideas y los proyectos que buscan producir un impacto multidimensional que tiene como objetivo último transformar la dinámica territorial que reproduce la trampa de pobreza.

Las propuestas a continuación surgen del trabajo de campo realizado en los 30 Territorios Funcionales, sin embargo, el modelo de gestión promueve espacios de participación donde sean los mismos actores los capaces de materializar estas ideas en proyectos ejecutables.

Las líneas de acción se plantean en torno a las tres conductores o drivers de la dinámica territorial:

Línea de acción 1. Fortalecimiento y desarrollo de capacidades

Tal como fue planteado previamente, dada la situación de desventaja en la que se encuentran estos territorios en trampas de pobreza y vulnerabilidad se requiere considerar algunos elementos críticos para responder a la complejidad y particularidad que implica movilizar ideas y recursos en territorios que históricamente han estado en situación de desventaja respecto de otros territorios de la región y del país. Teniendo en consideración que en la actualidad las ofertas de programas públicos vinculados a la innovación se encuentran concentrados en las grandes ciudades de la región, y al mismo tiempo que se postulan muy poco y raramente son seleccionados proyectos de los territorios en trampas de pobreza, se requiere previamente generar y fortalecer las condiciones para la innovación, lo que implica desarrollar capacidades en los actores locales, a la vez que potenciar la generación de alianzas entre los actores que permitan darle sostenibilidad y coherencia a las acciones que se lleven a cabo, generando mayores niveles de coordinación y asociación entre los diversos actores del territorio, particularmente del sector público. Estas propuestas generales se materializan de manera distinta en los tres conductores o drivers de la dinámica territorial.

i. Estructura productiva

En línea con la idea de fortalecer y desarrollar capacidades en los territorios, se hace necesario una fuerte inversión en este ámbito que permita generar las condiciones necesarias para el desarrollo de una estructura productiva más dinámica e inclusiva. En este sentido, se reconoce como necesarias inversiones que permitan mejorar la cobertura de redes y conectividad vial; pavimentación de caminos y rutas intercomunales, así como la cobertura de servicios básicos en los sectores rurales aislados, este trabajo se espera sea realizado a través de asociaciones público privadas, y en relación a estos últimos con especial consideración del sector privado forestal.

En cuanto al uso de los recursos, es necesaria la modificación de normativas medioambientales y la restauración de los ecosistemas proveedores de servicios ecosistémicos: el cuerpo de normativa ambiental chilena no considera la gestión eficaz de dichos servicios, particularmente a nivel local. Las intervenciones en el territorio han dejado una huella ecológica significativa que limita las oportunidades de actividades productivas, culturales, de salud, y consecuentemente entrapa pobreza. La gobernanza de este tipo de servicios y los ecosistemas que los proveen no está asociado a la institucionalidad local. No obstante, lo anterior, Chile cuenta con instrumentos de gestión ambiental que podrían compensar la falta de institucionalidad local, toda vez que estos instrumentos propenden a gestionar, conservar y preservar ecosistemas a nivel local. Entre ellos, se pueden citar las áreas protegidas del Estado, planes de manejo forestal, y áreas de extracción de recursos bentónicos, las cuales pueden ser establecidas en ecosistemas prioritarios de conservar (por ejemplo, aquellos proveedores de agua).

Las intervenciones en el territorio han marcado el paisaje, dejando en ello una huella ecológica que entrapa pobreza. Diferentes ecosistemas que proveían servicios críticos para el desarrollo de los territorios (tal como productos forestales no madereros, agentes polinizadores, agua, madera, y otros) están altamente degradados. La restauración de los ecosistemas puede revertir la situación de servicios ecosistémicos, y con ello aumentar las oportunidades de desarrollo. Lo anterior significa identificar los servicios ecosistémicos críticos a cada territorio y definir las estrategias de restauración para ellos.

ii. Institucionalidad

En términos de las instituciones que requieren ser fortalecidas o creadas, se plantean una serie de propuestas a considerar. Entre ellas, la modificación de leyes tributarias que permitan captar más recursos en el territorio donde se realiza el proceso productivo, lo cual debe derivar en mejorar la distribución y uso de recursos públicos, focalizando la utilización de estos en población que allí habita.

En lo que respecta al proceso de implementación de las políticas públicas y su relación con las acciones realizadas particularmente por el sector privado, se hace necesario avanzar en una mejor distribución y articulación de los recursos. Esto implica trabajar de forma coordinada y en base a una planificación estratégica y visión de desarrollo que responda al territorio donde estos se ejecutan, poniendo especial énfasis en los grupos de la población en los que se manifiesta una superposición de desigualdades, como son en algunos de estos territorios la población rural, indígenas, jóvenes, mujeres, u otros.

También es necesario generar pertinencia y promoción de una cultura participativa de la ciudadanía. Esto implica abrir espacios de participación con incidencia fuera de lo que ya se hace en los COSOC a nivel local. En un segundo nivel se refiere a la modificación y profundizar los avances alcanzados en la Ley 20.500 sobre participación ciudadana. Estos aspectos son relevantes dada la constatación de que una de las instituciones informales más recurrente en estos territorios es el clientelismo que se establece en el nivel local, y las relaciones de dependencia potenciadas por los programas asistenciales muy presentes en estos territorios.

Por otra parte, dada la proporción de personas pertenecientes al pueblo mapuche en estos territorios, se requiere considerar y profundizar las capacidades especialmente de los actores públicos acerca de la aplicación del Convenio 169.

Finalmente se propone el establecimiento de colaboraciones con instituciones competentes en recuperación y restauración de sistemas ecológicos. Diferentes instituciones nacionales tienen influencia en la gestión de los ecosistemas a nivel local, incluyendo en ellas a Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Bienes Nacionales, Servicio Nacional de Turismo, Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Corporación Nacional Forestal (CONAF), Instituto Forestal (INFOR), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), y otros más. Como se planteó, en general, no existe la institución a nivel local dedicada a gestionar los ecosistemas nativos, y si existe, ésta se orienta predominantemente a programas de reciclaje, reutilización, y reducción de residuos. Por tanto, para abordar la recuperación y restauración de los ecosistemas proveedores de servicios críticos para desarrollo, se requiere definir una gobernanza a nivel local con fuerte énfasis en coordinación, colaboración, y complementariedad de instituciones medio ambientales.

iii. Capacidad de agencia

En términos de capacidad de agencia, se reconoce como relevante avanzar en la construcción de una visión territorial de desarrollo. En ese sentido el Programa propone en su modelo espacios de articulación de actores locales donde se pueda construir esta visión y generen estrategias que

sean acorde a ésta. Para generar esta visión y promover procesos de articulación sostenibles entre los actores, se requiere realizar capacitación y fortalecimiento de los líderes territoriales, que sean capaces de promover procesos de asociatividad y participación. Como se identifica en los nudos críticos, nos encontramos territorios con una fuerte presencia de conflictos territoriales ya sea entre los mismos actores del territorio, entre actores de la sociedad civil y privados, etc. En particular en lo que se refiere a conflictos socioambientales se observa un importante surgimiento de líderes que, sin embargo, cesan su trabajo una vez que el conflicto se acaba y no se fomenta sus roles a un nivel más amplio. Se busca dinamizar la coordinación efectiva de expectativas de los actores territoriales para la solución de las problemáticas.

IV.2. Innovación social

Fruto del levantamiento de información realizado en los territorios, se logró identificar diversas iniciativas que los actores consideran innovadoras y que se encuentran en implementación actualmente. Entre ellas es posible distinguir al menos tres tipos según su grado de contribución a la generación de valor social:

- **Tipo 1:** Iniciativas económico-productivas, individuales o colectivas, cuyo fin es generar un producto o servicio, generando valor social multidimensional relevante para el territorio.
- **Tipo 2:** Iniciativas de asociatividad, que involucran actores de diversos ámbitos, que buscan el desarrollo de actividades orientadas a generar valor social en el territorio.
- **Tipo 3:** Iniciativas multi-actorales, que agregan valor social multidimensional y generan condiciones y capacidad para la innovación social ente los actores del territorio.

De acuerdo a la información levantada en el territorio, así como en una revisión a las iniciativas participantes y ganadoras de los Programas de Innovación Social (Antofagasta, Coquimbo, Los Ríos, Los Lagos, Aysen y Valparaíso), encontramos que una gran parte sino la mayoría de estas se encuentran los tipos 1 y 2; donde destacan iniciativas asociadas al desarrollo de emprendimientos productivos con un fin económico.

En orden de incorporar una visión más integral de innovación social, que pueda generar cambios en el territorio, en el Prototipo se sugiere, en primer lugar, trabajar en el desarrollo de las habilidades y capacidades de los agentes. En segundo lugar, se sugiere incorporar una noción de innovación social más amplia. Esta re-definición de la noción de innovación social distinta de la innovación para el emprendimiento, donde participen los actores públicos, privados y de la sociedad civil.

El potencial innovador de las iniciativas debe ser evaluado en función de las características de su territorio, dado que es muy probable que algo que no sea innovador para las grandes ciudades si lo sea en estos territorios en tramping de pobreza, considerando el impacto multidimensional y replicador de sus efectos que las iniciativas puedan generar en sus contextos locales.

En lo que respecta a las soluciones innovadoras que se pueden esperar de estos territorios, es relevante discernir respecto del valor social de las iniciativas. En este sentido, se propone priorizar en la selección de soluciones e iniciativas que involucren de forma efectiva a actores de diversos sectores (públicos, privados y sociedad civil) y proyecten generar valor social multidimensionalmente. Así mismo, se propone incorporar mecanismos de monitoreo que permitan revisar los avances de las soluciones y acompañar cercanamente el proceso de implementación de las iniciativas para hacer los ajustes que sean necesarios para cumplir con

los propósitos, y al mismo tiempo, a incorporar procesos de levantamiento de aprendizajes que permitan el análisis y replicabilidad de las experiencias.

i. Estructura productiva

Los territorios estudiados presentan un gran potencial en términos de diversificación de cultivos, en los cuales si bien INDAP (principalmente) ha jugado un rol crucial, existen aún posibilidades de seguir avanzando especialmente en la introducción de berries; no sólo eso, la producción de productos y servicios derivados también se abre como una posibilidad de generar recursos. En otros ámbitos, los servicios ecosistémicos culturales de esta zona del país tienen un importante potencial turístico que puede ser utilizado de manera sostenible para el desarrollo socioeconómico de estos.

La diversificación de actividades productivas necesita una fuerte inversión en el capital humano del territorio, donde se propone generar estrategias de captación y retención de este, en especial de la población joven que migra por falta de oportunidades laborales. Un ejemplo en esta materia es el trabajo realizado por la Municipalidad de Lanco (Territorio Funcional Mariquina), que ha fomentado y promovido la contratación de profesionales lanquinos en el sector público, fomentando así el retorno de los recién egresados y profesionales jóvenes que realizaron sus estudios terciarios fuera de la comuna. Esta práctica, de acuerdo a los actores locales, no solo ha generado un mayor sentido de pertenencia sino que ha permitido una ligera reactivación de la producción de bienes y servicios, y de la economía local en general.

Por otro lado, es necesaria la creación de encadenamientos productivos, donde los productos y servicios derivados de la producción agropecuaria, así como la artesanía y gastronomía local tienen que lograr insertarse en mercados regionales, nacionales o globales que les permitan convertirse en una fuente sostenible de empleo e ingresos. Para esto es necesario facilitar y flexibilizar las condiciones de formalización de negocios y fondos de inversión.

Las nuevas actividades que se generen, deben distribuirse en función de los múltiples servicios ecosistémicos, los cuales han sido restaurados. Las diferentes actividades económicas de los territorios están fuertemente basadas en servicios ecosistémicos, tal como agricultura, turismo basado en naturaleza, generación eléctrica, silvicultura, acuicultura, y otros. La restauración de servicios ecosistémicos degradados y que son claves para la matriz productiva debiesen ser foco central para todo crecimiento económico, en ese sentido se debe promover la utilización de energías y renovables así como normativas que apunten al resguardo de estos servicios.

ii. Institucionalidad

Se debe avanzar en el diseño de políticas y programas con enfoque regional y territorial, que lleve a la descentralización de la política pública. Este diseño tiene que además incluir un componente de participación ciudadana, y debe fomentar la asociatividad y articulación de la oferta pública y privada, a través de la generación de programas intersectoriales.

El diseño de las políticas y programas debe, a la vez, poner en valor la cultura y cosmovisión de los distintos actores del territorio a través de la oferta focalizada y accesos diferenciados e incorporar la gestión de los impactos negativos asociados al aprovechamiento de servicios ecosistémicos a nivel local.

iii. Capacidad de agencia

La principal acción en términos de capacidad de agencia que se propone consiste en generar procesos de participación ciudadana vinculantes, que devuelvan la confianza en los procesos políticos y sociales. Asimismo, se debe promover el desarrollo de proyectos orientados al fortalecimiento de las organizaciones sociales existentes, que avancen a transformarse o generar coaliciones de cambio en sus respectivas áreas, y que vinculen a los actores de la sociedad civil, privados y públicos en los esfuerzos por la conservación biológica y la recuperación de los sistemas ecológicos.

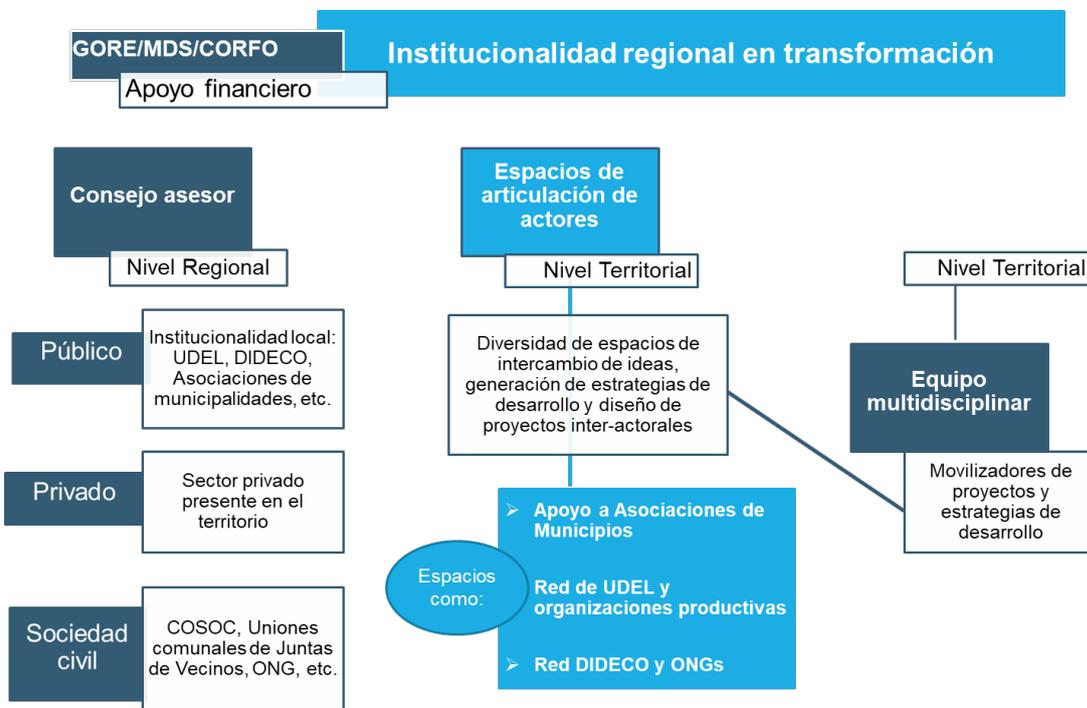
IV.3. Modelo de gestión

Teniendo esto como marco, el modelo de gestión (figura 5) propuesto es un modelo de construcción compartida, que traspasa límites disciplinares y jerárquicos, con el objetivo de generar una administración territorial, donde la participación de distintos actores es el componente esencial. El modelo de gestión considera la movilización y articulación de recursos entre distintos actores, sujetos a mecanismos de seguimiento y control ciudadano.

Se propone un modelo de gestión que se adapte a las características y requerimientos de los territorios específicos y que cuenta con las siguientes características generales:

- Modelo **flexible** que permita a los actores locales proponer estrategias de desarrollo acorde a las necesidades del territorio, las cuales son definidas en procesos **participativos multi-actorales** (públicos, privados y sociedad civil). Esto debería verse reflejado tanto en la diversidad de actores regionales que participen en el Consejo Asesor Regional propuesto, y también en los espacios de articulación que los equipos ejecutores y los actores territoriales generen para llevar adelante acciones conjuntas.
- La **transparencia de los procesos de toma de decisiones** con un rol activo de control ciudadano. Esto implica que se generan en el proceso de implementación del Prototipo acciones destinadas a dar cuenta del trabajo realizado y de la gestión de los recursos movilizados.
- Espacios de participación para **early decisioners**. Ello requiere que tanto en el diseño de instrumentos específicos destinado a estos territorios, como en la implementación de proyectos que deriven de los procesos de planificación y articulación de actores promovidos por el Prototipo, existan grados de libertad que permitan a los equipos locales adecuar los programas y los proyectos a las particularidades locales.
- Una línea prospectiva que anticipe problemas y cuente con un sistema de monitoreo y evaluación que levanta aprendizajes tempranos. Para ello el Prototipo plantea un sistema que recoge la dimensión evaluativa y de aprendizaje constante.
- La sostenibilidad de los servicios ecosistémicos del territorio. Dada la relevancia de la dimensión medioambiental y la necesidad de promover procesos sostenibles y sustentables, es que se plantea la necesidad de considerar constantemente esta dimensión en las acciones y proyectos promovidos por el Prototipo.

Figura 6: Modelo de gestión del Programa



En el modelo propuesto, el consejo asesor y el equipo de gestión, estratégica y operativamente **administran un presupuesto** que permita avanzar fundamentalmente en la **línea de acción: fortalecimiento y desarrollo de capacidades** para luego llevar a cabo acciones de la línea de acción: innovación social territorial, donde la acción de otros programas y actores es fundamental.

Para avanzar primero en la generación de una visión común del desarrollo en cada uno de los territorios funcionales focalizados por el proyecto, y luego en la articulación de actores y el desarrollo de capacidades que permitan fundar proyectos acordes con la visión definida, el trabajo realizado por el equipo de gestión se desarrolla desde **diversos espacios de interacción de actores de los territorios funcionales**. Esto implica utilizar espacios como las asociaciones de municipios, redes de DIDECOs, UDELS y ONGs, Cámaras de comercio, entre otros, de modo de **movilizar iniciativas multi-actorales** que permitan avanzar hacia dinámicas territoriales favorables al desarrollo territorial.

i. Modelo de Gobernanza

El modelo de gestión que se propone en este Programa se desarrolla bajo una estructura flexible y dinámica que opera con mecanismos de transparencia o *accountability* en dos sentidos: vertical y horizontal

Accountability horizontal: Considera los aspectos clásicos de control interno y de fiscalización orientados a transparentar los procesos desarrollados por los equipos territoriales, consejo asesor y otros, con el fin de involucrar tempranamente a los tomadores de decisiones en estos procesos.

Accountability vertical de tipo societal: que incluyen aquellas acciones ciudadanas, que incluyen a las organizaciones de la sociedad civil y a los organismos sociales de más amplio espectro. Esta acción involucra también procesos participativos de comunidad no organizada.

Este tipo de accountability consiste en mecanismos de control mediante asociaciones de ciudadanos y movimiento sociales, con el objetivo de hacer notar fallas de procesos de implementación de programas sociales, incluir temas en la agenda pública o activar mecanismos del tipo de accountability horizontal, para este último se utilizan herramientas formales y no formales.

La posibilidad de ampliar y profundizar el accountability es también una posibilidad de mayor deliberación, sobre todo en la medida en que es la sociedad conscientemente lo exige y el Estado responde a ello.

Es relevante tener en consideración que en las interrelaciones que se pueden dar al interior de este esquema flexible y que pueden dar origen a posibilidades no excluyentes (...) “la idea de accountability social implica (...) el concepto hirshmaniano de voice (...) se trata de una voz que se dirige desde la sociedad hacia arriba, pero que también tiene un sentido horizontal, ya que espera y demanda ser oída” Importancia del estudio de los ecos de estas voces...” (O’Donnell, 2006: 143 y 145).

Lo anterior es clave de desarrollar bajo un esquema de trabajo descentralizado que propenda a la rendición de cuentas en un nivel donde los actores toman las decisiones y que estén implementando diferentes programas, se considera de esta forma una orientación a la “participación mixta en la formulación de políticas, y adopción de decisiones” (Font y Blanco, 2006: 15), pero también serviría como un espacio para el accountability de las entidades implementadoras.

ii. Sistema de Evaluación y Aprendizajes

El objetivo del sistema de evaluación y aprendizajes (SEA) es (i) servir a la **toma de decisiones** para la mejora del programa; (ii) generar insumos para una reflexión sobre **aprendizajes** y (iii) facilitar la **rendición de cuentas** del programa⁵.

Considera los diversos ámbitos de la dinámica territorial: (1) estructura económico-productiva, (2) institucionalidad formal e informal, (3) agentes y coaliciones, junto a la biodiversidad y servicios ecosistémicos y las distintas fases y contenidos del programa, combinando **seguimiento con hitos evaluativos:** monitoreo, procesos, resultados e impactos.

En cuanto a la gestión se considera:

- Monitoreo: continuo con reporte semestral (dedicación parcial de un profesional del equipo de gestión)

⁵ Se adjunta documento completo con el Sistema de seguimiento, evaluación y aprendizaje y la respectiva matriz de indicadores dentro de los productos entregados en el marco del proyecto.

- Evaluación: (contratación externa): Línea base (situación en los territorios en T₀, evaluaciones intermedias, años 3 y 6, evaluación final: año 10.

Enfoque:

- **Multiactoral y participativo:** considera a todos los involucrados (gestores, ejecutores y usuarios), en distintas etapas, como informantes y como destinatarios.
- **Multimétodo:** combina métodos cuantitativos y cualitativos.
- **Evaluación mixta:** combina autoevaluación y evaluación externa
- **Diferentes reportes:** para distintos usuarios: gestores, ejecutores, comunidad.
- **Uso de TICs:** plataforma online para ingreso y salida de la información
- **Gestión del conocimiento:** identificación de **buenas prácticas y nudos críticos**, insumos para el intercambio de experiencias; alerta temprana y énfasis en generación de aprendizajes.
- **Basado en una teoría del cambio:** según marco de acciones para lograr los resultados esperados.

Finalmente, es relevante insistir en que el modelo de gestión y las líneas de acción propuestas plantean como alternativas que orienten la implementación en cada uno de los territorios, pues se requiere un proceso de adecuación y pertinencia de la misma a las especificidades de las dinámicas y actores territoriales particulares.

V. REFLEXIONES FINALES

Los argumentos que dan origen al proyecto, es decir, la persistencia del problema de pobreza y vulnerabilidad social que afecta de manera desigual a diversos territorios del país, así como los nudos críticos y desafíos identificados en cada uno de ellos a partir de los actores territoriales muestran la complejidad y urgencia de que la sociedad en su conjunto se haga cargo de transformar estas dinámicas territoriales.

De ahí la necesidad de nuevos enfoques que posibiliten pensar en intervenciones sociales complejas donde las nociones de territorios, trampas de pobreza y vulnerabilidad y fallas de oferta pública y privada, entre otros, obligan a proponer estrategias diferenciadas de fortalecimiento y desarrollo de capacidades, de innovación social, y de modelo de gestión del Prototipo.

Esto siguiendo la noción de innovación social territorial que promueve fuertemente la necesidad de agregación de valor social multidimensionalmente, y combinando actores públicos, privados y de la sociedad civil. Pensando en el conjunto de acciones y en las lógicas que orientan el modelo de gestión en esta propuesta, queda de manifiesto la necesidad de diversas estrategias que posibiliten avanzar en la adecuación de los distintos tipos de políticas públicas a las particularidades de los territorios, para avanzar hacia el desarrollo sostenible.

Este esfuerzo exige modificar las formas tradicionales de diseñar e implementar las políticas públicas donde los actores nacionales y locales asumen nuevos roles, y donde actores públicos, privados y de la sociedad civil requieren trabajar articuladamente para generar transformaciones

en las dinámicas territoriales que hasta ahora mantienen a estos territorios y sus comunidades en trampas de pobreza y vulnerabilidad.

Referencias:

- Bebbington, A. (Ed.). (2016). *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú* (Primera edición). Ciudad de México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias : RIMISP, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural : Universidad Iberoamericana.
- Berdegúe, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. 2011. "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile: Rimisp.
- Borowiak, Craig (2011) *Accountability and Democracy: The Pitfalls and Promise of Popular Control*, Oxford, Oxford University Press.
- Cajaiba-Santana, G. (2013). Social Innovation: moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting & Social Change*.
- Cortéz-Monroy, F. y Matus, T (2016) *Innovación Social Efectiva. Una propuesta de evaluación para programas sociales*. Proyecto IDeA IT13I10020. Santiago de Chile: Editorial Librosdementira
- Christiansen, J & Bunt, L. (2012). *Innovation in Policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance*. MINDLab, Nesta, UK.
- Cunill, Nuria (2009) "Contraloría Social y derechos sociales. El desafío de la integralidad" en *Gestión y Política Pública* Vol. XVIII, N°1, pp. 3-37.
- Denis, A; Gallegos, F; Sanhueza, C. (2010) "Territorios Funcionales en Chile". *Pobreza Multidimensional en Chile: 1990-2009*. Santiago, Chile. Recuperado de: http://www.economiaynegocios.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/Pobreza-Multidimensional_DIC2010.pdf
- Font, Joan e Ismael Blanco (2006) "Experiencias de Participación Ciudadana. POLIS La Ciudad Participativa. Participar en los Municipios ¿quién?, ¿cómo? y ¿por qué?" en *Papers de Participación Ciudadana*, Diputació de Barcelona.
- Gatica, S. (2016) *Innovación social: Hacia una nueva aproximación del rol del Estado: Reflexiones*. Santiago de Chile: Consejo Nacional de innovación para el Desarrollo.
- Hasbún, B. (2008) *Índice de Desarrollo Humano Comunal 2006 en la Región de La Araucanía*. Temuco: Observatorio económico social de la Araucanía, Universidad de La Frontera.
- Haines-Young, R.H., y Potschin, M. B. (2013). *Common International Classification of Ecosystem Services (CICES)*. Consultation on Version 4, August-December 2012.

Hopenhayn, M. (2010). Presentación: Innovación en los sectores sociales. Octubre de 2017, de CEPAL Sitio web: <https://www.cepal.org/noticias/paginas/9/20509/hopenhayn.pdf>

Millenium Ecosystem Assessment (2003). *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. Washington Island Press.

Moulaert, F. (2009) en McMallum, D, Moulaert, F, Hillier, J & Vicari Haddock, S (2009). *Social Innovation and Territorial Development. Part I, Chapert 1: Social Innovation: Institutionally embedded, territorially (re) produced*. ASHGATE, UK.

Neumerier, S. (2011). Why do social innovations in rural development matter and should they be considered more seriously in rural development research? – Proposal for a stronger focus on social innovations in rural development research. *Sociologia Ruralis*, European Society for Rural Sociology. *Sociologia Ruralis*, Vol 52, Number 1, January 2012.

O'Donnel, Guillermo (2006). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones en, Disonancias en Disonancias. *Críticas democráticas a la democracia*, Prometeo: Buenos Aires, pp. 135-149.

PNUD en Chile. Comunidades mediterráneas sostenibles. Consultado en octubre de 2017 y recuperado de http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/operations/projects/environment_and_energy/apoyando-a-la-sociedad-civil-e-iniciativas-comunitarias-para-gen.html

PNUD (2004). Las Trayectorias del Desarrollo Humano en las Comunas de Chile (1994-2003) (N°11). Recuperado de: <http://desarrollohumano.cl/idh/download/IDHC%20con%20portada.pdf>
SII. Organizaciones sin fines de lucro, ¿Cómo se define esta contribuyente? Consultado y recuperado de http://www.sii.cl/contribuyentes/actividades_especiales/organizaciones_sin_fines_de_lucro.pdf

SUBDERE (2011) Guía de Zonificación costera para el ordenamiento territorial. Santiago de Chile: SUBDERE Disponible en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-83896_recurso_1.pdf

SUBDERE (2011b). Estudio de identificación de territorios aislados. Disponible en <http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/web.pdf>

SUBDERE (2017) Plan de desarrollo para territorios rezagados. Programa de gestión territorial para Zonas Rezagadas. Santiago de Chile: Ministerio de Interior y Seguridad Pública.

Subsecretaría de Turismo. ¿Qué es una Zona de Interés Turístico? Consultada en octubre de 2017 y recuperado de <http://www.subturismo.gob.cl/zoit/>

Toledo Villalpando, A. (2009). La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública. *Espacios públicos*, vol. 12, núm. 24, 71-89.

Tomaselli A. (2014) Pobreza, Vulnerabilidad y Oportunidades en los Territorios Funcionales chilenos (1992 – 2002). Serie Documentos de Trabajo N° 132. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago de Chile: Rimisp.

Valles, M. (2002) Entrevistas Cualitativas. Cuadernos Metodológicos N°32. Madrid: CIS.

Zadek, Simon. (2006). The logic of Collaborative Governance. Corporate Responsibility, Accountability, and the Social Contract. Working paper No. 17 of Corporate Social Responsibility Initiative, School of Government, Harvard University.

ANEXO I: Características principales de los territorios seleccionados

Región	Territorio Funcional (Nombre localidad principal)	Densidad de Población por Km2 (2015)	% de Población Rural INE (2013)	% pobreza (2013)	% Asistencia Escolar (2015)	Tasa part. Provincial Mujeres (2013)	Empleo en rubros no primarios (2013)	Índice de Complejidad 1-100 puntos	Posición en el Ranking (1: baja; 2: media; 3: alta; 4: extrema)
Total país		8,7	13%	14,4	87,7	42,6	78,41		
Maule	Parral	16,7	51%	29%	90,1	39,9	59,3		
BioBío	Los Ángeles	31	31%	29%	89,2	30,9	79,2	78,8	4
	Laja	56,7	23%	24%	87,8	30,9	79,2		
	Yungay	16,1	42%	29%	85,3	35,5	74,1		
	Yumbel	37,6	39%	27%	88,7	30,9	79,2	78,3	4
	Bulnes	45,7	30%	29%	91,1	40	68,9		
	Cobquecura	10	51%	36%	88,7	40	68,9	90,3	4
	Coelemu	33,3	49%	31%	91,3	40	68,9	82,8	4
	El Carmen	19,4	48%	38%	91,8	40	68,9	90,5	4
	Quirihue	23,2	51%	37%	90,6	40	68,9	80,5	4
	San Carlos	42,2	56%	33%	91	40	68,9	82	4
	Curanilahue	40,5	12%	23%	90,3	36	75,1	75,8	4
Cañete	22,5	49%	37%	88,8	36	75,1	85,65	4	
La Araucanía	Ercilla	23,1	54%	33%	91,9	36,6	62,9	75,3	4
	Lonquimay	2,8	71%	57%	88,4	36,6	62,9	90,5	4
	Angol	28,5	22%	30%	89,2	36,6	62,9	83,05	4
	Lumaco	24,9	34%	33%	90,8	36,6	62,9	84,4	4
	Purén	27,9	40%	36%	89,6	36,6	62,9	88,3	4
	Carahue	26,1	60%	45%	91,7	39,6	76	85,65	4

	Cunco	7,6	61%	38%	90,6	39,6	76	84,3	4
	Galvarino	22,1	65%	36%	92,6	36,6	62,9	83	4
	Loncoche	24	33%	27%	86,3	36,6	62,9		
	Nueva Imperial	45,6	39%	51%	87,4	36,6	62,9	80,8	4
	Teodoro Schmidt	45,6	39%	51%	87,4	36,6	62,9	80,8	4
	Toltén	13,3	27%	47%	90,7	36,6	62,9	90,5	4
	Curacautín	7,8	19%	27%	90,1	36,6	62,9	75,5	4
Los Ríos	Futroneo	17,6	48%	24%	90,1			78,2	4
	La Unión	6,2	53%	24%	91,4			75,8	4
	Lago Ranco	33,1	33%	39%	90,8			90,5	4
	Mariquina	13	35%	36%	89	39	76	82,3	4

ANEXO II: Metodología de levantamiento de información

La metodología utilizada para generar la información de los territorios funcionales fue de carácter mixto, centrado en el uso de herramientas cualitativas de recopilación y análisis (observación y entrevistas), su objetivo se aboca a la recopilación y planteamiento organizado de las distintas percepciones de diversos actores territoriales, esto para, a su vez, identificar diversos factores que afectan la dinámica territorial y ayuden a comprender la situación de trampa de pobreza/rezago en al que se encuentra este territorio funcional, por otra parte, y complementado con herramientas cuantitativas, se busca administrar datos demográficos, de salud, sociales, educacionales, económicos, laborales, municipales, medioambientales, de programas sociales, entre otros, con el propósito de visualizar el desarrollo territorial condicionado a las opciones de oferta de proyectos y servicios disponibles desde estándares identificables y comparables.

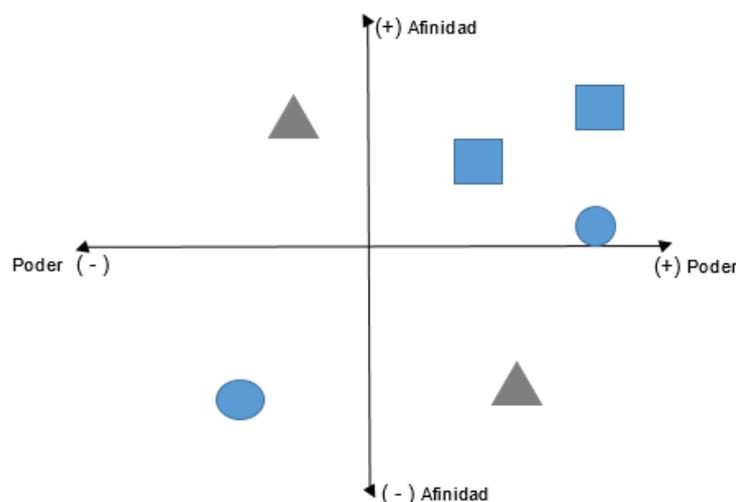
Las técnicas de recopilación y manejo de la información utilizada corresponden a:

i. Entrevistas semiestructuradas

Las pautas de las entrevistas semiestructuradas fueron construidas en torno a cinco ejes temáticos o dimensiones correspondientes a: estructura económico-productiva del territorio; institucionalidad formal; institucionalidad informal; actores públicos y privados (coaliciones) y funcionalidad territorial.

Los entrevistados fueron seleccionados a partir de un mapa de actores sociales presentes en cada uno de los territorios funcionales, elaborado por profesionales de la Fundación para la Superación de la Pobreza. Se seleccionó a los potenciales entrevistados tratando de representar a los sectores públicos, privados y de la sociedad civil. Este ejercicio distinguió preliminarmente entre actores político-estratégicos e informantes claves. Posteriormente se ubicó a los actores de cada territorio en un plano cartesiano en función de su nivel de afinidad, poder (incidencia) y tipo.

Figura n°1: Mapa de actores ilustrativo



Los criterios de selección de actores dentro de cada comuna que conforma el territorio funcional, obedecieron principalmente a criterios de saturación de la información, sobre todo a nivel de actores municipales y de la sociedad civil.

También forman parte de los criterios de muestreo iniciales los elementos propuestos por Gorden (1975) y recogidos por Valles (2002: 71) que se relacionan con el criterio de disponibilidad y voluntariedad de los participantes lo que se obtiene luego de una cadena de interrogantes que permite determinar ¿Quiénes son más capaces de comunicar la información con precisión? (entre los informados, accesibles y dispuestos).

Como estrategia, el primer acercamiento al territorio es a través de la Municipalidad, con una presentación del proyecto a la alcaldía. Desde ahí, se abordan las oficinas como SECPLAN, DIDECO, Fomento Productivo, etc. Luego, a partir de los contactos generados en el territorio, es posible estrechar lazos con empresas privadas que trabajan en conjunto la municipalidad, y también con organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, contactando así a actores mediante un muestreo tipo bola de nieve.

Las entrevistas fueron realizadas durante los meses de abril a septiembre de 2017, y estas fueron registradas en archivo de audio previo a la autorización de los entrevistados. Los entrevistados firmaron un protocolo de consentimiento donde se indican los alcances de del estudio y sus resultados esperados.

ii. Uso de bases de datos disponibles a nivel gubernamental

De manera complementarias se usaron datos recopilados corresponden a distintas fuentes gubernamentales tales como: censos de población, encuestas de hogares, registros administrativos, entre otros. Los cuales provienen de múltiples instituciones, tales como: Instituto Nacional de Estadísticas (INE); Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE); Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM); Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS); Agencia de Calidad de la Educación (ACE); Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE); Servicio de Impuestos Internos (SII); Ministerio de Educación (MINEDUC); Ministerio de Desarrollo Social (MDS); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Infraestructura de Datos Geoespaciales (IDE) del Ministerio de Bienes Nacionales y Corporación Nacional Forestal (CONAF).

iii. Herramientas de análisis: *Rapid Assessment Procedures (RAP)* de entrevistas y fichas territoriales

El uso de esta metodología supone el almacenamiento y administración de la información entregada por los entrevistados y recopilada de la observación e indagación territorial, con el propósito de que esta pueda ser utilizada rápidamente para el análisis y la identificación de experiencias de innovación.

De igual forma que las entrevistas, los RAP de entrevistas y las fichas de observación de los territorios, contemplan los mismos cinco ejes temáticos, planteados integradamente con la información recopilada de las distintas fuentes.

iv. Reflexiones Metodológicas

Realizando un análisis de la metodología específica utilizada, se concluye que el uso de herramientas mixtas permite recoger una mayor cantidad de información, lo que robustece la compleja relación de desarrollo territorial y trampas de pobreza, en tanto que se pueden relacionar las problemáticas que aquejan a la población en tanto a las carencias de los distintos indicadores, a la vez que se profundiza en cómo es la recepción y desenvolvimiento de los propios territorios en los distintos planos.

De igual manera, el poner un énfasis en la información de carácter cualitativo, abarca información no contemplada por las mediciones estandarizadas, lo que entrega una nueva visión de la pobreza y aporta elementos para avanzar en su superación.

Profundizando en los aspectos específicos de cada instrumento:

Las entrevistas semiestructuradas se destacan como un instrumento pertinente ya que su diseño flexible permite una profundización y procedimiento diferenciado según las áreas de manejo y ámbitos de expertiz de los entrevistados, de la misma manera, esta flexibilidad se observa también a la propia estructura de las entrevistas en la que se disponen de preguntas clave y las de indagación más profunda, sin embargo, esto hace que las entrevistas varíaran en su extensión y profundidad haciendo en algunos no comparable sus contenidos dado los distintos abordajes o énfasis. Para homogenizar esta situación se dispone en los RAP de una contextualización breve de los tópicos centrales abordados en las entrevistas, lo que facilita una mayor comprensión del análisis y su complementación con la ficha de observación del territorio, las que fueron un insumo clave para estructurar este informe.

En las bases de datos se destaca que éstas han permitido organizar una gran cantidad de información de alta representación, lo que permite que el acceso a estos sea más rápido y sencillo, no obstante, la propia herramienta depende de la actualización de los datos, por lo que, tiene vacíos de información y temporalidad.

Finalmente, los RAP y las fichas territoriales disponen la información ordenada, facilitando la comprensión integrada de las complejidades y oportunidades territoriales. El instrumento RAP fue el que enfrentó mayores modificaciones a lo largo del desarrollo investigativo. El objetivo de estas y modificaciones fue el de recoger la visión de los diversos actores involucrados e identificar fallas y oportunidades para abordar las propuestas en torno a la superación de la pobreza, contribuyendo de esta forma más decididamente a los objetivos de análisis de cada uno de los informes.

Considerando los desarrollos metodológicos generales, se observa que hay aperturas a modificaciones para futuras investigaciones. De igual manera, las proyecciones metodológicas a causa de los aprendizajes y modificaciones se visualizan positivamente, a causa de una acción diferenciada y de profundización en los diferentes instrumentos.

ANEXO III: Territorios funcionales que forman parte del Programa

