

PLAN CHILOE: DE LA ACTUACION SECTORIALISTA A LA GOBERNANZA MULTINIVEL EN LA INTERVENCION TERRITORIAL

1.- Contexto Geográfico e Histórico

a. Geografía de un archipiélago

El archipiélago de Chiloé es como un pequeño continente adosado al territorio chileno del cual es geográficamente muy distinto. Siendo la Isla Grande de Chiloé la segunda más grande de Sudamérica; después de la Tierra del Fuego, se separa del continente por el canal del Chacao y de la cordillera andina por un mar interior, extendiéndose por más de cien millas hacia el sur. La Isla Grande tiene una costa occidental abrupta e inhóspita, presentando a lo largo de su litoral el erosionado relieve de la milenaria cordillera de la costa.



Esta cordillera, que no supera los mil metros, es drásticamente cortada por dos lagos, el Cucao y el Huillínco, y aunque más al sur vuelve a levantarse, no logra recobrar su unidad vertebral, cambiando también su nombre por el de cordillera de Piuchue en su sección norte y de Pirulil por el sur. Aparte de estos promontorios cubiertos de bosques impenetrables, el relieve de la Isla Grande es más suave que escabroso.

La Isla Grande de Chiloé está separada del continente por un mar interior, seccionado por grupos de islas transversales alineadas de oriente a poniente. Forman este mar interior el seno del Reloncaví, el Golfo de Ancud y el Golfo del Corcovado.



Si bien hacia el occidente la isla enfrenta al temible océano Pacífico, hacia el oriente el relieve se despliega en forma de suaves colinas. Colinas que se transforman en praderas, vegas y matorrales que se prolongan hasta las mismas aguas de los canales del mar interior. A lo largo de este litoral interior se dibuja un paisaje exuberante de verdes helechos, quiscales, pajonales, pangales y decenas de ensenadas y esteros.

Las islas que conforman el archipiélago comienzan por el norte con la isla Cacahué y finalizan por el sur con la isla Talcán del grupo Desertores. Reunidas en cardúmenes forman grupos bien característicos y definidos: Por el norte, colindando con el Golfo de Ancud, emerge el grupo de las Chauques, integrado por las islas Cola, Buta, Chauques, Voigue, Tauculón, Mechuque, Añihué y otras de menor importancia. Un poco más al sur y casi en el centro de la isla Grande aparece un segundo grupo presidido por la gran isla Quinchao, y secundado por las islas Linín, Llingua, Teuquelín, Meulín, Tac, Quenac y Caguach.

Al suroeste de la isla de Quinchao se ordena un tercer grupo, siendo la mayor isla, la de Lemuy, desplegándose hacia oriente el grupo con las islas Chelín, Quehui, Chaulinec, Alao y Apiao. Luego de este conjunto se presenta el grupo Desertores, integrado por las islas Chulín, Talcán, y numerosos islotes menores.

Aparte de estos cuatro grupos de islas habría que destacar el que se encuentra al sur de Queilén y en la entrada del estero de Compu, formado por las islas Tranqui, Acuy y Chaullín. Y finalmente el que protege el puerto de Quellón con sus islitas Caillín, Laitec y Codita. Si se suma la isla de San Pedro que se encuentra en el extremo sur de la isla grande, se obtiene un total de 23 islas de cierta importancia considerando superficie y población. Además hay que considerar una infinidad de islotes, casi todos habitados, los que duplican este número. Para completar este panorama geográfico, es necesario destacar la cortina

continental andina, boscosa y pétrea que eleva sus cumbres nevadas, como el Calbuco, el Corcovado, el Hornopirén y otros volcanes, y que constituye el llamado Chiloé Continental.

b. Antecedentes Históricos de Chiloé

Un resumen adecuado para contextualizar un megaproyecto como el que nos interesa explicar, desde el punto de vista de la forma como se articulan sus actores, en torno a cómo logran para la comunidad chilota un conjunto de proyectos que configuran el “Plan Chiloé”, implica entregar una mirada, que al lector lo sitúe en la historia de la Isla.

Aún no hay acuerdo sobre la teoría del poblamiento de estas islas. Algunos autores plantean un origen polinésico y otros, mongólico. También se sostiene el origen desde el continente, de los antiguos indígenas chilenos. Según ésto, los huilliches, "hombres del sur", en idioma mapuche, son los originarios de estas regiones. Pero también se sostiene que los huilliches serían uno de los tantos grupos inmigrantes del archipiélago, junto a los chonos o "payos" y los cuncos. No es descartable tampoco la tesis de las inmigraciones de los polinésicos, quienes habrían influido en la conformación racial de los chilotos. Siendo excelentes marinos podían navegar extensos dominios de miles de kilómetros, desde el canal del Chacao hasta el canal del Beagle o desde el Golfo de Penas a la Isla Navarino.

En 1520 Hernando de Magallanes descubre el estrecho que lleva su nombre. Luego, en 1540, en viaje a Perú, Alonso de Camargo logra avistar las costas de Chiloé. Años más tarde, el conquistador de Chile, don Pedro de Valdivia, con el objeto de recabar información geográfica para mejorar la navegabilidad de los buques que venían de España, organizó una expedición para explorar los mares australes hasta el Estrecho de Magallanes. Valdivia entregó el mando de esta expedición al capitán Francisco de Ulloa, el que llega al canal del Chacao en 1553, continuando hacia el estrecho de Magallanes. De vuelta recorre las islas del archipiélago. De allí es que se le considere el primer descubridor europeo de Chiloé. En septiembre de 1558, Juan Fernández Ladrillero, encargado por el Gobernador García Hurtado de Mendoza, ingresa a los canales de Chiloé, allí toma contacto con los aborígenes. Paralelamente a estos hechos, García Hurtado de Mendoza inicia otra expedición que cruza el canal del Chacao el 28 de febrero de 1558, tomando posesión de estas islas para la corona española.¹

El movimiento revolucionario que comenzaba a gestarse en la zona central de Chile pasó inadvertido en Chiloé. De hecho, en 1813 los realistas pudieron reclutar hombres y pertrechos para luchar contra los patriotas continentales. Una vez derrotados los realistas en Maipú, los vencedores iniciaron la liberación de Chiloé a cargo del inglés Lord Cochrane quien fue derrotado por los españoles. Luego el mismo Ramón Freire, Director Supremo de la República, reinicia los preparativos para la definitiva derrota de los españoles. Luego de una serie de escaramuzas y batallas muy reñidas, las tropas chilenas se empantanaron y deben

¹ En esta expedición se encontraba Alonso de Ercilla y Zúñiga, autor de "La Araucana", poema épico que narra la Conquista y Guerra de Arauco, el que escribió sobre estas islas: *“Era un ancho archipiélago poblado de innumerables islas deleitosas, cruzando por el uno y otro lado góndolas y piraguas presurosas marinero jamás desesperado en medio de las olas fluctuosas con tanto gozo vio el vecino puerto como nosotros el camino abierto”*. (Canto XXXVI de "La Araucana")

retirarse. En seguida se suceden una serie de negociaciones que no conducen a nada. Después de una bien preparada campaña y sólo en 1826 se procede al juramento del tratado de Independencia de Chiloé y a la anexión a la república de Chile.

c. Chiloé en la actualidad

Antecedentes Demográficos

Un mapeo de las dinámicas de cambio de bienestar durante los años 90 en Chile (Modrego et al., 2008), permitió establecer que Chiloé es un espacio altamente heterogéneo en términos de la evolución del ingreso, pobreza y desigualdad. En términos generales, se observaron marcadas tendencias longitudinales (Norte-Sur), identificándose a grosso modo, tres zonas claramente diferenciadas: Norte, Centro y Sur de Chiloé. Esta diferenciación guarda estrecha relación con las dinámicas demográficas y económicas propias de cada una de estas tres zonas.

Las tres zonas definidas corresponden a las áreas de influencia de los tres grandes núcleos urbanos de Chiloé: Ancud en el norte de la Isla Grande, Castro en el centro de la Provincia, y Quellón en el sur. Al año 2002, estas eran las únicas urbes sobre los 10 mil habitantes (29 mil Castro, 27 mil Ancud y 14 mil Quellón). Las tres ciudades se encuentran conectadas vialmente por la carretera Panamericana (Ruta 5), que llega hasta la ciudad de Quellón. Estas urbes se caracterizan por concentrar una elevada proporción de la población de sus respectivos municipios - las tres sobre un 60%- a diferencia de lo que ocurre en el resto de las comunas de Chiloé (que no tienen una ciudad de importancia) a la que les sigue Dalcahue con un 42% de la población municipal en el pueblo.

La zona norte de Chiloé (comunas de Ancud y Quemchi) se caracteriza por su geografía de mares abiertos, la cual no favorece el cultivo del salmón. Esta limitante ha determinado el desarrollo de una economía más diversificada, en donde la industria salmonera no tiene una presencia importante en comparación a lo que se observa en el resto de la Isla. Aquí es posible encontrar otras actividades económicas de relevancia como el turismo, la pesca artesanal, el procesamiento de mariscos y una ganadería y lechería más industrial y diferente a la pequeña agricultura que predomina en el resto de la Isla (Salières et al., 2005). Según datos del último Censo Nacional Agropecuario de 2007, en Ancud sólo un 11% de las explotaciones agrícolas, son menores de 20 hectáreas, esta cifra asciende al 18% en Dalcahue, 20% en Chonchi y 47% en Castro. Estas distintas dinámicas económicas han tenido importantes implicancias sobre los patrones migratorios. A diferencia de lo que ocurre con el resto de las comunas de la Isla Grande, las comunas del norte de la Provincia han mostrado un crecimiento poblacional muy bajo entre 1992 y 2002 (ambas en torno al 6%), marcadamente inferior al crecimiento nacional (13%) y Provincial (18%).

La zona sur (comunas de Quellón y Queilén), aunque posee también una marcada orientación pesquera y acuícola, constituye un área de expansión más reciente de la salmonicultura. La ciudad de Quellón, principal núcleo urbano del sur del Archipiélago, constituye el polo estratégico de un proceso expansivo reciente, que apunta a la consolidación de la salmonicultura en zonas insulares de la XI Región del país. Datos intercensales muestran que la comuna de Quellón es una de las que más ha crecido en

términos de población durante la década de los noventa, con un aumento poblacional cercano al 45%. En la zona del sur de la Isla, además, es posible encontrar fuertes componentes de identidad étnica huilliche, especialmente en el mundo rural. Según datos del Censo del año 2002, mientras en todas las otras comunas de Chiloé la población perteneciente a la etnia mapuche/huilliche no supera el 12%, en Queilén ésta alcanza el 17% y en Quellón el 22%. Del total de huilliches, la población rural es de 60% en Quellón y 79% en Queilén.

Chiloé Central, por su parte, constituye el territorio donde se consolidó la industria salmonera en la Provincia y donde han tenido lugar los cambios económicos y sociales más profundos y evidentes desde la llegada del salmón. Lo que se denomina Chiloé Central está conformado por las comunas de Castro, Chonchi, Dalcahue, Curaco de Vélez, Puqueldón y Quinchao. La interconexión entre estas comunas es muy elevada y Castro es el centro funcional del conjunto de comunas del territorio.

De esta forma, se considera que a través de los elementos de diferenciación territorial tanto históricos como identitarios y económicos-demográficos, se puede postular a Chiloé Central como una aproximación funcional a un territorio. La zona de Chiloé Central constituye un circuito de centros poblados interdependientes, donde los principales vínculos de intercambio se establecen en torno a la industria salmonera.

La superficie total del territorio conformado por las seis comunas identificadas es de 3.412 Km². La población alcanza los 79 mil habitantes y, de ellos, un 48% vive en zonas rurales. El 50% de la población total vive en la comuna de Castro. Según datos de Modrego et al. (2008), el incremento de los ingresos y la reducción de la pobreza de los hogares del territorio en la década de los años noventa ha sido importante, aún cuando a nivel comunal sólo Castro y Quinchao muestran incrementos significativos del ingreso (sobre el 30%) y reducciones significativas de la pobreza. Por otra parte, en ninguna de las comunas mejoró significativamente la distribución del ingreso, medida a través el índice de Gini durante el periodo 1992-2002.

Antecedentes Económicos

Cuatro tipos de actividades económicas predominan en el territorio: el turismo, la agricultura, la pesca artesanal y la industria acuícola (principalmente salmónes y mitílicos). A excepción de la comuna de Castro donde hay mayor participación de población económicamente activa en el sector comercio (19%) y transportes (8%), el resto de las comunas de Chiloé Central tienen una marcada orientación al sector silvoagropecuario pesquero y la industria de alimentos vinculada a él. Mientras Castro tiene sólo alrededor de un tercio de la PEA en el sector piscisilvoagropecuario “ampliado”; en el resto de las comunas de Chiloé Central éste sobrepasa el 45%. Dentro de este sector, la actividad salmonera se ha desplegado de manera acelerada, abarcando una proporción considerable de los empleos permanentes en el territorio. El resto de las actividades productivas presentes en el área, deben por tanto competir por mano de obra, financiamiento y servicios escasos, por tratarse de un sistema económico y social que se estructura fundamentalmente en torno al salmón.

Paralelo al desarrollo acuícola liderado por la industria y avalado por el gobierno nacional en los últimos años, se observa un creciente interés de la sociedad chilota y de los gobiernos locales por potenciar el capital natural y patrimonial de Chiloé, como base para el desarrollo sustentable de la Provincia. Diversos programas públicos de implementación territorial, como el desaparecido Pro rural o el actual Chiloé Emprende, han trabajado con los rubros agrícola, turístico y pesquero artesanal como ejes estratégicos principales. Por otra parte, se constatan importantes iniciativas de articulación entre municipios, instituciones privadas, público-privadas, para el fomento de eventos que pongan en valor el patrimonio cultural material e inmaterial de Chiloé. Ejemplo de ello es el Festival Costumbrista de Chiloé y la Feria de la Biodiversidad que conforman la muestra más desarrollada de actividades agrícolas, gastronómicas y de productos artesanales de Chiloé (Venegas et al, 2007). Unido a ello el año 2000 la UNESCO declara 16 iglesias chilotas como patrimonio de la humanidad, dando con ello impulso al reconocimiento de la singularidad de Chiloé como un espacio culturalmente diferenciado y susceptible de sostener procesos de desarrollo basados en esta singularidad (Espinosa y Pisán, 2003).

Las actividades productivas del Territorio Provincia de Chiloé están construidas sobre una base agrícola-ganadera, de pequeña escala, junto a la cual se ha desarrollado la explotación del bosque del cual se extrae leña y trozos para su procesamiento en aserraderos y posterior venta de la madera en mercados locales y regionales. La agricultura y la ganadería responden a períodos productivos dados por las condiciones del ciclo climático. Mientras que la actividad forestal es continuada, con un leve descenso en época estival, de menor demanda.

Sobre esta base agrícola, se han implementado actividades turísticas, tanto en zonas urbanas como rurales, que combinan y aprovechan los atractivos naturales (belleza paisajística) y culturales (fuertes, corrales de pesca, arquitectura habitacional, iglesias, celebraciones religiosas, entre otros), a los cuales se suman la planta turística creada (hospedajes, gastronomía, artesanías, campings, tours, paseos en bote, etc) y servicios relacionados (comunicaciones, provisiones, combustibles, transportes, centros de salud, informaciones, etc).

Paralelamente, se ha desarrollado una actividad acuícola que ha convertido a Chile en el segundo productor de Salmón en el planeta y el primero en Trucha. Es una actividad que se ha expandido en un 22% en los últimos 10 años. Las exportaciones han pasado de US \$159 millones en 1991 a US \$ 1.721 millones en el 2005. Esta industria emplea directa e indirectamente a 53.000 personas.

De las 9 comunas, denominadas por Salmón Chile, como “Salmoneras” 5 se encuentran en Chiloé, donde sus impactos, positivos y negativos, son evidentes y presentan importantes desafíos para las propias empresas, los municipios, los servicios del estado y para el conjunto de la sociedad chilota. De esta manera se configura el sistema productivo de Chiloé: una base agrícola y ganadera orientada hacia el autoconsumo y los mercados locales, al igual que la actividad forestal, en la que algunos sectores, comercializan también en Puerto Montt.

El turismo y la industria acuícola-pesquera, generan bienes exportables con efectos multiplicadores sobre la economía provincial, donde, progresivamente, ha diversificado sus actividades productoras de bienes y servicios, tanto en aquellas relacionadas con ese bien en particular como las de tipo auxiliar, residenciales e incluso las independientes. La concurrencia de recursos de inversión y la fuerza de trabajo calificada se ha traducido en una nueva estructura económica, asegurando las condiciones de continuidad necesarias para incrementar el proceso de diversificación productiva de la provincia.

2. Condiciones institucionales

La provincia de Chiloé, perteneciente a la región de Los Lagos, esta formada por casi la totalidad del archipiélago de Chiloé, que está compuesta por la isla grande y por una serie de otras islas mas pequeñas. Pertenecen a esta provincia 10 comunas, Ancud, Castro Chonchi, Curaco de Vélez, Dalcahue, Puqueldón, Queilén, Quellón, Quemchi, Quinchao. Su capital provincial es Castro. La Provincia de Chiloé cuenta con más de 40 islas menores y la Isla grande, la cual posee una superficie de 9.181,5.², constituyendo la isla más grande de Sudamérica después de Tierra del Fuego. Históricamente su condición insular ha favorecido un sentimiento de autonomía, el cual no se manifiesta explícitamente como movimiento político o ciudadano, pero si reaparece en momentos coyunturales que implica el incumplimiento a la palabra empeñada, por parte, especialmente de autoridades políticas o gubernamentales. En este contexto aparece la oportunidad histórica del plan Chiloé, al faltar a la palabra empeñada sobre la construcción de un puente que uniría a Chile insular con Chile continental.

Tal como se señaló el plan Chiloé es una estrategia de gestión territorial que surge en agosto de 2006, a raíz de declararse desierto la licitación de la concesión del puente sobre el canal de Chacao. Producto de ese evento político, la Presidenta de la República anunció el Plan de Desarrollo Integral de Chiloé que contempla la aplicación de políticas públicas en una amplia variedad de áreas como infraestructura, educación, salud y electrificación rural. Para implementar dicho plan, la propia institucionalidad central y regional desarrollo una estrategia flexible consistente en la articulación de políticas públicas en una red integrada por el nivel central (con responsables por sectores), por el nivel regional (intendencia y gobierno regional), el nivel provincial (gobernador de la provincia) y el nivel comunal (representado por la ACHM capítulo provincial) La coordinación de estos 4 actores, a partir y producto de una mala evaluación del avance del plan del 2007 y 2008, se decide a partir del 8 de octubre del 2008 que sea gestionada por una unidad burocrática de ministerio del interior operacionalizada en la gobernación provincial de Chiloé a cargo del Sr. Sergio González. En términos de diseño institucional se aprecia una institucionalidad mixta, de carácter formal, y flexible, altamente controlada por el aparato burocrático (técnicos encargados de los sectores involucrados en el plan), político (alcaldes y diputados) y social (movimientos sociales reactivos liderados por los alcaldes) y sensible a las demandas territoriales.

En cuanto a los instrumentos de gestión que involucra el plan, éstos se relacionan con cada uno de los sectores y ministerios involucrados, donde el plan corresponde a una compensación, que se inicia originalmente con 75 proyectos. A partir de Agosto del 2006 se incorpora una demanda liderada por los Alcaldes, considerados en el plan como los

portadores de las demandas ciudadanas que también son consideradas históricas. De tal manera se agregan al Plan original 75 proyectos más, totalizando alrededor de 125 proyectos por un valor total de 600 millones de dólares. En el año 2007, este cuantioso n° de proyectos se configura en un Plan estratégico de Desarrollo de Chiloé. Los instrumentos de gestión involucrados están determinados por las demandas territoriales que plantean los actores involucrados, en las siguientes áreas: CONECTIVIDAD; EDUCACIÓN; SALUD; VIVIENDA; ELECTRIFICACIÓN RURAL; FIBRA OPTICA.

En cuanto al diseño institucional y tal como ya se señaló, éste se caracteriza por su adaptabilidad y flexibilidad a las demandas territoriales. Si bien es cierto es un diseño que no cuenta con autonomía territorial plena, sí se caracteriza por ser una instancia desconcentrada asentada en el territorio y con una doble legitimidad. Por un lado se encuentra legitimada ante el nivel central y organismos sectoriales y/o ministeriales y regionales, quienes actúan en función de las demandas del territorio. Por otra parte, existe una legitimidad relativa hacia abajo. Relativa porque ha sufrido ciertos cuestionamientos de parte de alcaldes y comunidad en general, respecto a la lentitud en la ejecución de las obras comprometidas. No obstante, y gracias al control social desde abajo, se genera este proceso de relegitimación y validación del rol de “control” informal que existe hacia esta unidad (que en estricto rigor funciona con una persona), por parte de organizaciones dada la alta visibilidad de este plan. De hecho, a partir del año 2008, y a raíz de la lentitud e incumplimiento en la ejecución de algunas obras esta unidad se formaliza y se ubica en la gobernación provincial de Chiloé con dependencia directa del ministerio del interior (hasta esa fecha el plan era coordinado por una persona que venía desde el nivel central de Santiago. En definitiva es una institución o instancia con legitimidad formal que articula a toda la institucionalidad pública que tiene compromisos de inversión en la isla de Chiloé y que se relaciona de manera proactiva con actores políticos, sociales y empresariales del territorio.

Este contexto de proyectos y políticas públicas relevantes con orientaciones, instrumentos, recursos, acciones, y estrategias de apoyo en función de las demandas territoriales, ha permitido en gran parte un fortalecimiento sustantivo de actores locales. No obstante, ese fortalecimiento ha estado orientado básicamente hacia los alcaldes que han participado del proceso. Los alcaldes se han transformado en los principales “Jugadores de veto” en las acciones del plan Chiloé, son ellos los que determinan las principales prioridades y acciones que se traducen en proyectos. La comunidad jugó un rol activo en la primera definición de proyectos, de manera instrumental en la segunda definición de proyectos (2008 cuando se instaló la oficina a propósito de la demora en la ejecución de proyectos) y juega un rol de fiscalizador informal de los proyectos en ejecución. Ese rol lo juegan los alcaldes básicamente estableciendo un diálogo permanente con la contraparte técnica local, ya sea de manera individual, o mediante el presidente de la asociación de municipios de la provincia de Chiloé. Asimismo, los actores políticos intermedios (entiéndase por ellos a los diputados) se transforman en fiscalizadores y monitores del avance del plan (especialmente en ello ha jugado un rol activo Gabriel Ascencio) en oposición a la dinámica del avance de la ejecución de obras y proyectos.

El plan Chiloé, dada su magnitud de recursos y la amplitud de las políticas, se trata, sin duda, de una de las mayores iniciativas para el desarrollo de la isla en las últimas décadas.

Originalmente cuando el Plan Chiloé fue anunciado, en el área de OOPP, involucraba 75 proyectos con una inversión cercana a los US\$ 400 millones. Actualmente, los compromisos del MOP en el plan consideran una inversión en proyectos de Obras Públicas que al día de hoy supera los US\$ 600 millones para un total de 125 proyectos.

En la actualidad se cuenta con 56 proyectos con distinto grado de avance: 31 obras terminadas, 21 en ejecución 3 en licitación y 1 en adjudicación. Entre el último trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2010 se agregarán 7 obras adicionales, con lo que el total de obras terminadas, en ejecución y licitación alcanzará a 63, lo que significa el 85% de los proyectos del Plan Original y más del 50% del total de proyectos contemplados en el Plan Chiloé Ampliado. Durante el año 2010 se licitarán 32 proyectos y la inversión para ese año alcanzara a \$42.000 millones

b) Análisis de las características de la articulación y sus actores

Año de gestación	2006
Objetivos	El compromiso del MOP en el plan es mejorar sustancialmente la conectividad vial, marítima y aeroportuaria del archipiélago; complementado con programas de Agua Potable Rural y de conservación del patrimonio arquitectónico y cultural.
Funciones	A partir de un conjunto de 125 proyectos, mayoritariamente liderados por el MOP desde su nivel central y operacionalmente vía un coordinador territorial se interviene el Territorio de las 10 comunas que integran la Isla de Chiloé, dotándola en un plazo de 8 años, de infraestructura a partir de 6 Componentes: Conectividad, Educación, Salud, Vivienda, Electrificación rural e incorporación de fibra óptica.
Escala de la experiencia	Provincial
Actores que integran la experiencia	Los actores que se vinculan a la experiencia son: Desde el Nivel Central <ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Obras Públicas • Dirección General de OP • Direcciones Nacionales (Arquitectura; Obras Portuarias; Obras Hidráulicas; Vialidad; Servicios de Aeronáutica) Desde el Nivel regional <ul style="list-style-type: none"> • Coordinador del PLAN • Un representante del Ministro de OP • Seremi de OP • Representantes de la Direcciones nacionales • Un Comité Técnico del PLAN, que presenta características resolutivas y programático)

	<p>Un nivel de articulación Política</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intendente • Gobernador Provincial • Asociación de Municipalidades <p>Este nivel sólo participa a nivel de articulación de actores, cuando existen problemas que pudieran atrasar la ejecución de las obras y que en virtud de sus atribuciones establecidas en sus respectivos cargos se encuentran en disponibilidad de ejercer.</p>
<p>Recursos que la sustentan: institucionales, simbólicos, financieros (proveniencia)</p>	<p>Los recursos INSTITUCIONALES, se encuentran relacionados de manera directa al ejercicio de profesionales del MOP desde sus diversas Direcciones Nacionales.</p> <p>Los recursos SIMBOLICOS, constituye de acuerdo a las entrevistas realizadas a una intervención desde el centro, que incorpora una demanda histórica de la ciudadanía presente y visibilizada de manera intermitente, pero cristalizada a partir de la decisión gubernamental de NO construir un Puente sobre el canal de Chacao.(ver anexo N° 1)</p> <p>Los recursos financieros del Plan Chiloé corresponde íntegramente a recursos destinados desde el Gobierno Central, sin afectar el presupuesto de la región.</p>
<p>Principales impactos y logros obtenidos</p>	<p>PROYECTOS TERMINADOS</p> <p>A marzo de 2009 se encuentran terminados 31 proyectos del Plan Chiloé, con una inversión de \$36.500 millones y 25 proyectos con distinto grado de avance: 21 en etapa de ejecución, 1 en proceso de licitación y 1 en adjudicación con una inversión total estimada de \$54.000 millones:</p> <p>Está programado licitar 7 nuevos proyectos entre el último trimestre de 2009 y primer trimestre de 2010, los que representan una inversión total aproximada de \$13.000 millones.</p>

Aspectos políticos

La iniciativa del plan Chiloé en si misma posee un valor estratégico que consiste esencialmente en configurar un nuevo modelo de gestión centrado en la demanda territorial como eje determinante de la oferta pública territorial. Si bien es cierto, encuentra

limitaciones en cuanto no incorpora activamente a la sociedad civil y al sector privado en la implementación y control de la gestión del plan, y concentra en los actores políticos pero por sobre todo en los burocráticos, la construcción de prioridades territoriales, este modelo de demanda territorial incorpora activamente la dimensión política de la gestión territorial. Esta dimensión aparece sustantivamente desde el momento que la definición de prioridades territoriales es construida considerando en primera instancia la opinión de actores tecno políticos locales, en segunda instancia, y básicamente como legitimadores de decisiones burocráticas, incorpora a los alcaldes y en tercera instancia, básicamente para ajustar las decisiones y complementar instrumentalmente decisiones ya tomadas aparece la comunidad que reacciona a proyectos específicos. De esta forma se observa que promueve un estilo de deliberación local restringida (ya que se concentra casi exclusivamente en alcaldes y técnicos para definir prioridades) que antes no existía y que cumplía un rol pasivo y clientelar al enfrentarse a la elite regional y al aparato publico en general. De esta forma, la creación de capital político y la generación de una cultura política de la gestión en base a la demanda territorial es el principal componente de innovación política del plan Chiloé. Adicional al objetivo político de contención que existió genéricamente en esta iniciativa.

Esta situación hace que la presencia, principalmente de alcaldes, equipos técnicos y en menor medida de la sociedad civil en el espacio público regional, pueda ser considerada como un protagonismo creciente y con un rol activo en materia de construcción de demandas a partir de las necesidades del propio territorio. El argumento es convincente, pero “ex post” tanto de la decisión de invertir en Chiloé (puente) y de compensar la suspensión de la iniciativa (negociación del plan). Es decir, el contexto es de “dotación suplementaria y extraordinaria de recursos” y “conflicto político territorial”. Y no corresponde a una instalación institucional de un nuevo modo de hacer la política pública o algo por el estilo.

En cuanto al apoyo político y las redes que se configuran, se puede señalar lo siguiente. La experiencia cuenta con respaldo político transversal de todos los sectores y en todos los niveles de gobierno. Cuenta con consenso político hacia abajo (entre los alcaldes) y cuenta con consenso y apoyo hacia arriba (articula diferentes niveles y sectores de gobierno)

Este escenario ha posibilitado un potencial en la construcción de gobernanza territorial que en este contexto se transforma en condición esencial para facilitar procesos de descentralización. Los niveles de gobernanza que se pueden observar en la experiencia del plan Chiloé se da en 2 niveles. Gobernanza de Multinivel, y Gobernanza de Redes. De la mano de la ampliación de las agendas locales en materia de políticas públicas y de la asunción de nuevos roles estratégicos del territorio de Chiloé, los espacios locales tendieron a la politización de sus instituciones (en el entendido de debate, deliberación e incidir en la decisión), lo cual puso principalmente a los municipios, y alcaldes en un proceso de superación de los tradicionales roles operativos tanto del modelo burocrático tradicional como de las versiones gerencialistas recientes. En este contexto y sumado a la idea de “politización” de los espacios locales apareció fuertemente la idea del gobierno configurado en “redes”. Esta idea nos sugiere que el territorio a partir de este plan, no es únicamente una realidad física sino también relacional, el cual se convierte en un elemento estructural que apoya la superación de la visión jerárquica y segmentada del gobierno tradicional y gatilla

desde abajo procesos de descentralización orientados por una visión de articulación de actores y desarrollo territorial.

Estas redes locales de articulación presentan 2 dimensiones. Una *configuración horizontal* con la presencia de actores políticos, públicos y sociales mayoritariamente (la gran falencia es que escasamente articula actores privados) y una *configuración multinivel* que articula espacios en los que confluyen, liderados por el nivel local, varios niveles territoriales y sectoriales de gobierno.

Respecto a la *configuración multinivel de las redes de articulación*, esto quiere decir que las redes locales se insertan también en relaciones que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales y sectoriales de gobierno. Si hay algo de relevante de rescatar de este plan es que refleja un nuevo escenario para entender las formas tradicionales de relaciones intergubernamentales: se configura como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles territoriales de gobierno definiciones de problemas y de políticas sobre agendas de temáticas territoriales amplias. En este caso el polo de proximidad se expresaría en la capacidad de los gobiernos locales de liderar, es decir de dotar de orientación estratégica las convergencias entre estos niveles de gobierno sobre el territorio de Chiloé. La articulación de una red de multinivel es una cuestión de carácter político, y ha sido la negociación y el aprendizaje el que ha ido conformando ciertas pautas y por lo tanto consolidando redes local/centro con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas asentadas en el territorio de Chiloé.

Aspectos institucionales

En relación a algunos aspectos institucionales y en relación al rol que ha cumplido el Gobierno regional, se puede señalar que ha cumplido un rol secundario, en el entendido que no ha tenido el rol protagónico que tradicionalmente tienen los GORE con la participación de intendentes y consejeros regionales, quienes se transforman en jugadores de veto relevantes para seleccionar, priorizar y aprobar proyectos territoriales. La articulación de actores y participación de la comunidad en ello, ha hecho que el GORE forme parte del entramado institucional pero para dar respuestas pertinentes a las demandas territoriales y no en función de intereses que muchas veces no son territoriales.

En ese sentido, las contrapartes institucionales son multiniveles y en su articulación representan la principal fortaleza que se observa en esta experiencia, ya que siendo los mismos funcionarios públicos los que se desempeñan en la formulación de las políticas públicas, las respuestas se hacen pertinentes, siendo el objetivo territorial el centro mismo del diseño de la política. La vinculación que se produce con la política pública revierte la tradicional acción gubernamental donde la oferta pública sectorial determina en gran parte la demanda pública territorial, incentivando en parte la participación de actores territoriales. Este último aspecto se relativiza dado que aun existiendo estructuras de participación formales, especialmente para deliberar los proyectos y soluciones a las problemáticas territoriales, esta mesa es integrada mayoritariamente por instancias públicas sectoriales (básicamente representantes de ministerios y personal técnico) que reciben la retroalimentación y coordinación territorial del representante del ministerio del Interior en

el territorio. Parece ser que la presencia del ministerio del interior, por medio de su delegado y asentado en un territorio para dar cumplimiento a un plan, que en este caso se origina desde el conflicto, viene a ser la solución paradigmática para promover gestión territorial con pertinencia y articulación de actores locales

Las instancias políticas, especialmente alcaldes, cumplen un rol de generador de insumos y fiscalizador social de la implementación de las mismas. La sociedad civil y el sector privado no tienen ni han tendido una participación activa en la definición de prioridades del plan Chiloé, básicamente tienen una participación de tipo instrumental e informativa. En definitiva, las estructuras de participación están pobladas de actores técnicos a la hora de definiciones y por actores políticos a la hora del control social.

Aspectos sociales

Uno de los desafíos de la experiencia del plan Chiloé es que la positiva y efectiva articulación pública-pública y de este sector con el sector político de manera multinivel se traduzca en articulación efectiva con el sector privado y más activamente con la sociedad civil, esto para avanzar y consolidar un proyecto de futuro mayor en este territorio, dado que la mayor cantidad de decisiones y obras tienen que ver con conectividad y equipamiento para la adecuada implementación de políticas y servicios públicos. Hasta aquí la articulación interna ha sido efectiva entre el sector público y los actores políticos, pero ha faltado el sector privado y más activamente con la sociedad civil para definir proyectos de inversión que puedan potenciar la principal vocación productiva que tiene el territorio y que se asocia al turismo. La articulación externa con otros niveles de gobierno, ha sido efectiva a pesar de los reclamos normales que se hacen a la administración pública y que tienen relación con la lentitud de algunos procesos de asignación e implementación de proyectos públicos.

En este contexto, la capacidad propositiva de los actores de la sociedad civil se restringe a validar iniciativas tomadas por la mesa técnica política, y a evaluar los estados de avance de los proyectos pero no de una manera organizada sino que a través de los alcaldes de las diferentes comunas de la provincia de Chiloé.

Respecto a los problemas que se abordan por el plan Chiloé, éstos se relacionan con intereses colectivos y con la provisión de bienes públicos, principalmente para mejorar condiciones de acceso a políticas públicas históricamente no abordadas por el aparato público estatal.

Tras el plan Chiloé, existió una promesa política no cumplida que solucionaba parcialmente un problema (la construcción del puente no contaba con un consenso pleno en la comunidad, pero en general era vista con buenos ojos ya que solucionaba un problema histórico de conectividad con el continente). Tras esta situación se ofrece el plan Chiloé que hace coincidir una demanda social integral (en múltiples dimensiones de política pública) con una gran apropiación ciudadana con la oferta pública institucional. Dentro de la gran cantidad de demandas históricas que se producen a raíz de esta oferta del Estado, o de un vuelco en la lógica de la gestión territorial, surge una de las grandes aspiraciones de los habitantes de la isla, el cual era contar con la calidad jurídica de servicio salud. En este

nuevo contexto se provocó la oportunidad política propicia para movilizar a parte de la ciudadanía que veía en este proyecto una solución importante a las problemáticas de salud, es decir, si no se mejoraba el acceso expedito a salud primaria en la capital regional puerto Montt, debía instalarse entonces la complejidad de la salud en la isla misma.

En cuanto a la modalidad del movimiento se puede decir que es mixta es decir, se puede interpretar como una iniciativa desde arriba (nivel central) pero que viene a responder de manera pertinente a un movimiento de descontento generado desde abajo (nivel local), a raíz de una decisión mal tomada desde arriba. La pertinencia territorial de la política pública, no fue producto de una intención institucional por incorporar la visión de los actores articulados, sino que mas bien, el error político obligó a refugiarse en las demandas locales para acallar un conflicto local pero con alcance nacional.

c) Análisis del Proceso

1. Origen o detonante de la iniciativa

Claramente el origen de la iniciativa, -que entre otras cosas ha dado muestras que el actual diseño institucional descentralizado puede articularse de manera pertinente con las demandas de los actores territoriales-, fue producto de un conflicto. La generación del conflicto de la no construcción del puente sobre el canal de Chacao, y su posterior resolución dio paso para que se compensara de manera integral a todo un territorio que vio frustrado aquel proyecto. Ante ello se comprometió una serie de proyectos iniciales (75) que en primera instancia fueron propuestos íntegramente por los equipos técnicos de los diferentes ministerios y niveles de gobierno involucrados. Esta propuesta inicial que cargaba una profunda muestra de centralismo, hizo reaccionar a la comunidad local, quienes liderados principalmente por sus alcaldes y parlamentarios propusieron una serie de otros proyectos (complementarios algunos a los ya propuestos) que la comunidad sentía como necesarios para desarrollar de manera integral el denominado “Plan Chiloé. De esta forma, y a raíz de un segundo conflicto que se puede denominar de “pertinencia territorial” del plan, se incorporaron otros 75 proyectos, pero esta vez que contenían la mirada y la preocupación de la comunidad local.

El desarrollo de este plan ajustado, que contenía las propuestas hechas por la comunidad local, no estuvo exento de conflictos y a poco mas de 1 año de su implementación, nuevamente surge “el conflicto de la implementación” del plan. Quizás la principal detonante de esta nueva situación fue la tensión que provocaba la configuración emergente de un modelo de gestión territorial que sustenta la oferta pública en la demanda territorial, con la tradicional actuación aislada y sectorializada de los diferentes organismos públicos que estaban formando parte de esta iniciativa. El problema en esta ocasión fue la lentitud en la implementación de los proyectos y la descoordinación que mostraban los distintos sectores involucrados en este novedoso ejercicio de gestión. Fue así como a consecuencia de esta nueva movilización y articulación de actores locales, respaldada por alcaldes y parlamentarios, el ministerio del interior decidió asumir el rol de coordinador en terreno de los diferentes servicios públicos involucrados. Para ello asignó un funcionario público de rango medio para que asumiera dicha función. Desde esa fecha y hasta hoy se nota un avance más regular y decidido en materia de gestión del plan Chiloé, observándose sólo

sugerencias al ritmo y avance del proceso, intensificadas por la variable de elecciones que se han suscitado durante los años 2008 (alcaldes y concejales) y 2009 (presidenciales y parlamentarias).

2. Principales etapas o fases del proyecto/iniciativa/conflicto, de acuerdo a sus actores

En el plan Chiloé se pueden distinguir 4 etapas, las que están íntimamente relacionadas con algunos conflictos claves que han gatillado un cambio en la forma de gestión del mismo plan. Aspecto que finalmente se configura como un modelo de descentralización que concentra en la demanda territorial el principal insumo para ofrecer políticas públicas descentralizadas a un territorio.

En la etapa que podemos denominar “*Etapa 0: Proyecto del puente sobre el canal de Chacao es declarado desierto*”, se observa el origen de la iniciativa global. En esta instancia confluyen una serie de actores locales de naturaleza política, social, y empresarial, en defensa de un proyecto que consideraban necesario para promover el desarrollo turístico, social y económico de la provincia de Chiloé. En esta etapa los actores relevantes fueron básicamente empresarios (defendiendo sus intereses particulares) actores políticos (alcaldes, diputados y ministros) y sociedad civil (diferentes movimientos sociales de Ancud y castro). Como consecuencia de la no adjudicación de la licitación del puente, se ofrece este plan compensatorio basado en poner la demanda territorial como fuente de decisión y diseño de política pública sectorial, y basado en la articulación de actores locales y actores públicos en el territorio de gestión.

Etapa 1: Implementación Original del Plan. La etapa 1 de implementación se inicia con la propuesta, de algún modo centralista, de 75 proyectos originales que fueron definidos desde una perspectiva eminentemente técnica y sectorialista donde cada ministerio o sector público involucrado planteó los principales proyectos que a su juicio debían ser implementados en la provincia de Chiloé. Esta situación, reflejó la etapa germinal de esta iniciativa que aun no reconocía en la articulación de actores el principal insumo para promover los procesos de descentralización situados en la provincia de Chiloé.

Etapa 2: Conflicto de Puesta en Marcha “La burocracia puede mas”. La incorporación de 75 nuevos proyectos producto de las necesidades que los propios chilotes creían que debían ser abordadas y que no habían sido consideradas producto del predominio de la visión sectorial por sobre la visión territorial, hizo que el plan tomara un nuevo ritmo. En esta etapa se incorporó una dimensión más territorial, pero se sumó el problema de la actuación sectorial, aislada y escasamente coordinada de cada servicio involucrado, lo cual hacia duplicar esfuerzos y hacer más lenta la implementación de los diferentes proyectos que configuraban el plan. Esta situación desembocó nuevamente en un conflicto movilizadо principalmente por los alcaldes, quienes hacen ver su malestar directamente a las autoridades del ejecutivo en el nivel central y regional de gobierno, saltándose a los equipos y representantes técnicos a cargo de la iniciativa en el territorio. La situación se resolvió, designando a un representante directo del ministro del interior en la provincia de Chiloé asentado en la gobernación provincial el cual desde el año 2007, es el encargado de coordinar a los diferentes servicios públicos sectoriales involucrados en la ejecución del plan, de tal forma que se superen los problemas de aislamiento en la gestión y

descoordinación en la implementación del plan. Además entre otras medidas se formalizó un espacio de relación con los alcaldes junto a los equipos técnicos, para que ellos puedan ir monitoreando el estado de avance del plan.

Etapa 3: Plan en marcha (Ministerio en terreno). Con la formalización de esta medida el plan hoy se encuentra en una etapa de implementación de las medidas comprometidas, se sigue trabajando en materia de las dimensiones involucradas. La llegada de la Coordinación del PLAN, se tomó como una medida que considerara el sentimiento de los chilotes al darse cuenta que los organismos encargados del PLAN (con predominio del MOP) tenían problemas derivados de su cultura centralista para bajar su propuesta hacia los territorios. Lo que se requería profundizar en ese entonces era un proceso de acercamiento con la sociedad civil, de manera particular en los momentos de inicio de OBRAS, escuchando e integrando las opiniones de los ciudadanos, de tal manera que se avanzara en una metodología que permitiera incorporar más activamente a la sociedad civil, ya que hasta esa fecha era el actor que se configuraba de manera más reactiva frente a este nuevo plan. En esta última etapa, este comité técnico político es el organismo encargado de hacer el seguimiento y evaluación de los proyectos de tal manera que se van resolviendo las dificultades que a nivel territorial pueden estar frenando las iniciativas, por ejemplo, expropiaciones, tala de árboles para ensanchamiento de vías, entre otras. Los actores Locales, si bien es cierto, tienen un papel menor desde el punto de la toma de decisiones y definiciones respecto de los proyectos de manera particular, actúan en un plano más bien de carácter político (control social) resolviendo problemas que se pudieran estar generando producto de la ejecución de una obra.

En resumen se puede observar una etapa que comienza con la cancelación del plan puente (nivel central y sus opciones de desarrollo “para” los territorios. Posteriormente se origina el Primer Plan, que representa la decisión de “compensar” al territorio. Finalmente está el Plan “corregido” con pertinencia territorial, donde los actores territoriales incorporan también sus demandas “desde” el territorio.

3. Evolución del mapa de actores: quienes entran y salen en cada fase y por qué

Etapa 0: Proyecto del puente sobre el canal de Chacao declarado desierto

Actores: Empresarios; Diputados, Alcaldes, Sociedad Civil. El ingreso de estos actores estuvo determinado por los intereses en juego, y la falta a la palabra empeñada por parte de las autoridades centrales. Esta situación de carácter político, detono que confluyeran actores de diferente naturaleza en función de una demanda por resolver los problemas históricos de la provincia de Chiloé. Al tomar ese giro, principalmente los actores empresariales (especialmente los que veían alterados sus intereses económicos por la no construcción del puente) salen del proceso de demanda y reducen la articulación a actores territoriales de naturaleza política y de la sociedad civil no empresarial.

Etapa 1: Implementación Original del Plan. En esta etapa la burocracia sectorial y multinivel (intendente ministerios, gobernación) asumen una participación activa y protagónica especialmente en la definición de los proyectos. Por su parte los actores sociales y políticos, se relevan a un segundo plano de observadores del proceso. En esta

etapa no se observa la participación del sector empresarial. A poco andar del proceso, liderado por actores esencialmente burocráticos (representantes de los 7 sectores públicos involucrados en las dimensiones del plan), se produce el ingreso de los actores políticos y de la sociedad civil quienes demandaban mayor aceleración y coordinación de los servicios y ministerios involucrados. Esta situación da origen a un etapa de dialogo y rearticulación de actores para ajustar el plan Chiloé.

Etapa 2: Conflicto de Puesta en Marcha “La burocracia puede mas”

La excesiva lentitud y descoordinación de los actores burocráticos involucrados hizo que entraran con mayor fuerza y protagonismo los actores territoriales locales los que lograron que se reconociera la necesidad de establecer un mecanismo que asegurara eficiencia y coordinación en terreno. Fue así como se decidió que la articulación de actores no sea un proceso conyuntural sino que por el contrario sea asumido como un proceso permanente y con presencia física en el territorio, de tal forma que se asegurara que el control social sobre el proceso tenga una contraparte visible que vaya dando cuenta de los avances y retrocesos del plan. Así, esta breve etapa da lugar a la etapa final y en la que se encuentra actualmente dicha iniciativa. Básicamente esta corrección del modelo implementación es producto de la exposición inicial y su desarrollo que ha tenido. La forma que le dio origen, en si misma se constituye en un tema excepcional, el desarrollo y modificación se transforma en un tema excepcional. En este sentido se puede apreciar que la flexibilidad de la burocracia se logra cuando se actúa en función de no cometer más errores de los que originaron esta forma distinta o nueva de trabajar en un territorio.

Etapa 3: Plan en marcha (Ministerio en terreno)

La definitiva inserción formal de los actores políticos y sociales en la implementación del plan, producto de la apropiación territorial que tienen sobre él, junto a los responsables técnicos de la iniciativa en una mesa creada para tal efecto, provocó el ajuste necesario para que el plan se encuentre en una etapa de relativa estabilidad y sometida únicamente a los ritmos de la decisión e implementación de los proyectos. El ajuste implicó que los actores involucrados reconozcan que el diseño e implementación del plan está supeditado por una adecuada coordinación de los actores territoriales.

4. Modificaciones en los roles de cada actor en la experiencia

Respecto a la modificación de los roles que se observan en la configuración *horizontal*, de la red (actores políticos, coordinador de la mesa técnica y sociedad civil) han pasado por la etapa de la actuación aislada y reactiva hasta llegar a la actuación conjunta y articulada como una forma de hacer frente a la tradicional práctica de la gestión burocrática estatal (sectorialista y poco coordinada territorialmente). Este rol ha implicado superar las características de un sector público que actúa desde la autosuficiencia sin necesidad aparente de interactuar con otras esferas sociales o territoriales. Por ello, de acuerdo con la ampliación de las agendas locales que se aprecia en esta experiencia y la generación de un entorno caracterizado por lo incierto y la incertidumbre en la primera etapa del plan se genera la entrada en escena de múltiples grupos de presión, el desarrollo de nuevos conocimientos fortalece la capacidad de incidencia de grupos de actores políticos y comunidades con conocimiento de su territorio y las redes de movimientos políticos y sociales comienzan a irrumpir con fuerza en la esfera de un virtual “gobierno territorial o

gobierno en terreno” para la elaboración de políticas públicas desde abajo. Las roles y redes horizontales de múltiples actores interdependientes, con relaciones más o menos conflictivas o consensuales y con distribuciones más o menos asimétricas de poder se transforman en los nuevos espacios de regulación social de gobernanza de proximidad en el territorio de Chiloé.

Más allá de las características de interdependencia y multipolaridad, las redes horizontales de gobernanza de proximidad que se observan en Chiloé han variado de acuerdo a 4 dimensiones. La primera de ellas se refiere a su configuración básica es decir al número de actores que la conforman y la intensidad de sus interacciones (etapa 0,1 y 2), la segunda se refiere a las relaciones internas de poder, especialmente referido al poder con que cuenta cada actor al interior de la red y los recursos con los que cuenta al interior de ella para alcanzar sus objetivos o incidir sobre el logro de un objetivo (recursos físicos, económicos, políticos o intelectuales). La tercera dimensión se asocia con la distribución de los intereses en juego así como la presencia de actitudes más o menos inclinadas a soluciones negociadas. Finalmente se encuentra la dimensión de la relación de la red con el entorno inmediato, básicamente producto de la exposición mediática que implica el cumplimiento de este plan.

En cuanto a la modificación de los roles de los actores burocráticos involucrados en el plan (ministerios, gobierno regional y gobernación), se puede señalar que se ha avanzado desde una relación vertical (de arriba hacia abajo) a una relación de incidencia multinivel de abajo arriba y arriba hacia abajo, para abordar políticas públicas territoriales. En la última etapa del plan se ha visto xcon mayor intensidad este rol, ya que la *configuración multinivel de las redes*, ha provocado que se insertan también en relaciones que atraviesan los múltiples ámbitos territoriales de gobierno. Esto refleja un nuevo escenario para entender las formas tradicionales de relaciones intergubernamentales se configura como un sistema en el que los gobiernos locales comparten con el resto de los niveles territoriales de gobierno definiciones de problemas y de políticas sobre agendas de temáticas amplias, focalizadas territorialmente. En este caso el polo de proximidad se ha expresado en la capacidad de los municipios de liderar, es decir de dotar de orientación estratégica las convergencias entre estos niveles de gobierno. La articulación de una red de multinivel es una cuestión de carácter político, ya que ha sido la deliberación, la negociación y el aprendizaje lo que va conformando ciertas pautas y por lo tanto consolidando redes local/global con capacidad de afrontar problemas colectivos y satisfacer necesidades y expectativas ciudadanas y territoriales.

ANEXOS

Anexo N° 1 Proyecto Puente Bicentenario



Mapa del proyecto del Puente Bicentenario.

En rojo, trazado actual de la Carretera Panamericana y en naranja, trazado nuevo de la carretera y puente.

Puente Bicentenario (también conocido como **Puente del Chacao**), proyecto de construcción de un puente que une la Isla Grande de Chiloé con el territorio continental, en la X Región de Los Lagos, Chile. Este puente colgante sería construido como forma de conmemorar el bicentenario del país, con un largo total de 2.635 m y de haberse construido se hubiese convertido en uno de los más largos en su tipo en América del Sur.

Aún cuando el proyecto ya estaba licitado, el entonces ministro de Obras Públicas, Eduardo Bitrán, declaró que el presupuesto que la concesionaria encargada dio para la construcción de este puente (US\$ 930.000.000) no alcanzaba a cubrirse con las estimaciones del Gobierno (US\$ 607.000.000), por lo que fue totalmente descartado. Posteriormente se conocería que el costo real solo bordeaba los US\$ 670.000.000.

Proyecto

La idea de la construcción de un puente que uniera las localidades de Pargua, en la provincia de Llanquihue, con Chacao, en la isla de Chiloé, se originó en 1972 pero solamente en los años 1990 resurgiría durante la administración de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Su sucesor, Ricardo Lagos, sería uno de los más entusiastas en la construcción de esta obra que fue incluida como uno de los proyectos para la celebración del Bicentenario de Chile que, tal como se difundió con insistencia se convertiría en el puente más largo de

su tipo en Sudamérica y, contando su extensión completa, en el tercero del mundo en su tipo

El viaje que actualmente se demora más de media hora en ferry y que depende del estado meteorológico, se vería reducido a un viaje en el puente de tan sólo 3 minutos a más de 100 kilómetros por hora. Para financiar la obra se tenía presupuestado el cobro de peaje a una tarifa de \$7.500, valor semejante o hasta menor al que actualmente cobran los transbordadores.

Críticas

La construcción del Puente generó diversas críticas. Por un lado, algunos ingenieros, pusieron en tela de juicio el modelo de puente utilizado, pues hasta último momento no era seguro que la Roca Remolino, ubicada en el medio del canal, pudiese soportar el peso de la torre central. Por otro, existió gran crítica por parte de miembros de la comunidad chilota que creen que esta obra facilitará el deterioro del ambiente y puede afectar la cultura propia de la isla. En contra de esta crítica se ha argumentado que la construcción del puente permitía una mejor calidad de vida para los chilotes, porque podrán llegar más rápido a la capital regional, Puerto Montt, para tratar enfermedades que en los hospitales del Archipiélago son difíciles de solucionar a causa de la escasez de médicos y de equipos. Los detractores del proyecto argumentan que esto último no es una ventaja, sino una demostración de que las autoridades centrales no tienen intenciones de mejorar sustancialmente las instalaciones médicas del Archipiélago.

Cancelación del proyecto

Al asumir el gobierno de Michelle Bachelet a comienzos de 2006, el ministro de Obras Públicas, Eduardo Bitrán, se declaró contrario a la construcción de la obra generando molestia en los políticos que representan al territorio insular. El proyecto del puente fue revisado y el costo fue estimado finalmente en US\$ 930.000.000, superando los US\$ 605.000.000 establecidos por el gobierno chileno como monto máximo a cubrir por lo que Bitrán decidió suspender la construcción de la obra y entregar a las empresas involucradas una indemnización de 2 millones de dólares. El alza de los costos se debería al aumento en el valor del acero en más de un 128% y al desplazamiento del suelo marino que obligaría a ubicar el pilar en otro lugar ampliando el tramo principal del puente a los 1.200 metros

El anuncio provocó fuerte molestia en parte importante de la población Chiloé. Diversas manifestaciones se realizaron en las principales urbes de la ciudad e incluso el alcalde de Castro enarboló una bandera española acusando un total abandono del gobierno de Santiago desde que los españoles fueron derrotados y Chile se anexó las islas en 1826. El diputado DC de la zona, Gabriel Ascencio, renunció a la presidencia de su bancada como protesta por el anuncio mientras la presidenta de la colectividad dijo que ***"para Chiloé la suspensión del Puente de Chacao es matar una esperanza"***.

En los días posteriores al anuncio, se realizaron protestas pacíficas como forma de reclamar el puente, incluyendo el aislamiento total de la isla por un día. En tanto, el ministro Bitrán presentó a la Presidenta Bachelet una serie de medidas para mejorar la infraestructura de la

isla. El día 9 de agosto de 2006, los alcaldes del archipiélago se reunieron con el ministro del Interior Belisario Velasco para expresarle la necesidad de la construcción de puente. Sin embargo, el ministro mantuvo la decisión del gobierno de no construir el puente.

Entendemos que la aspiración de los alcaldes o de algunos sectores de la isla es el puente. Entiendo perfectamente esa aspiración, pero no hablamos del puente en función de que se va a hacer ahora, les quedó muy claro que en este gobierno no se va a tratar el problema del puente (Belisario Velasco, 9 de agosto de 2006)

Días después, se anunciaron las medidas presentadas por Bitrán a la mandataria, entre las que se encontraban un mejoramiento del aeropuerto y el hospital de Castro y de los servicios de transbordadores entre islas, la construcción de carreteras de doble vía entre Chacao y Quellón, entre otras.

Posteriormente, a pesar de las medidas anunciadas, la polémica sobre la cancelación del puente se reavivó al conocerse que el ministerio de Obras Públicas y por lo tanto Bitrán sabía que el presupuesto de la concesionaria era sobredimensionado y no era el costo real. Presentando un costo no superior a US\$ 500.000.000, con un costo financiero total de solo US\$ 670.000.000; una cifra inferior a los US\$ 930.000.000 estimados por la concesionaria, y que finalmente obligó a desechar la obra. Esto trajo como consecuencia que muchas personas, entre ellos alcaldes de Chiloé, hayan indicado que la decisión de Bitrán habría sido una decisión arbitraria y autoritaria, ya que conocía esta información; y por lo tanto se mintió al no indicar la existencia de esta información al momento de cancelar el proyecto, además de indicarse que se habría manipulado los verdaderos valores de rentabilidad del viaducto.

Estos hechos harían que el diputado por Chiloé, Gabriel Ascencio, realizara una recolección de firmas para interpelar, en la Cámara de Diputados, al Ministro de Obras Públicas.

Anexo N° 2 Principales Componentes del Plan Chiloé

a) Conectividad Marítima, Portuaria y Aeroportuaria

En este caso se pretende generar un mejoramiento de las condiciones de los habitantes en términos de disminución de tiempos de viaje, como igualmente generando una oferta de mayor seguridad en las vías de traslado de un punto a otro al interior del territorio.

b) Dotación de Infraestructura de Servicios Básicos.

Aquí se intenta generar una oferta de instalación de Agua Potable Rural y Electrificación, focalizada a los sectores rurales que presentan mayores dificultades de integración al mundo continental.

Un Resumen de este PLAN es el siguiente:

Conectividad Marítima

- ✓ Servicio Traslado Canal de Chacao
- ✓ 4 Terminales Portuarias
- ✓ 28 Rampas Menores y un Molo de Abrigo en Achao

Conectividad Vial

- ✓ Mejoramiento Integral Ruta 5 y By Pass de Castro
- ✓ Puente Dalcahue
- ✓ Pavimentación Ruta Costera
- ✓ 230 kilómetros de caminos básicos
- ✓ By Pass Chonchi
- ✓ Ruta Teupa – Santa María
- ✓ Ruta Longitudinal - Oqueldán – Chaiguao

Conectividad Aeroportuaria

- ✓ Mejoramiento de Aeródromo de Quellón
- ✓ Construcción Nuevo Aeródromo de Chiloé

Agua Potable Rural

- ✓ 24 Sistemas de APR

Arquitectura

- ✓ Puesta en Valor Fuertes de Chaicura y Balcacura
- ✓ Habilitación de Costanera y entornos patrimoniales de Achao.