

# INSTITUCIONES Y DESARROLLO REGIONAL: EL CASO DE LA INDUSTRIA ACUÍCOLA EN LA ZONA LACUSTRE DE LA ARAUCANÍA

---

*Institutions and regional development: the case of the aquaculture industry at the lake region of La Araucanía*

Jaime Quilaqueo<sup>1</sup>  
jqquilaqueo@uct.cl

Francisco Vega<sup>2</sup>  
fvega@uct.cl

Recibido: 10 de diciembre de 2015

Aprobado: 15 de marzo de 2016

**Resumen:** El objetivo es explorar las diferentes dimensiones subsistémicas de la institucionalidad que afectan a la competitividad de un territorio, tomando como objeto de estudio las relaciones y percepciones que genera el sector acuícola en la zona lacustre de la región de La Araucanía. Desde los modelos teóricos del desarrollo económico local y la competitividad sistémica se genera una reflexión teórica sobre las capacidades de aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento y como esta está determinada por un entorno local que permita una articulación de instituciones públicas y privadas en el territorio. Se permitió además diferenciar diferentes niveles de análisis, lo que facilitó la utilización de una metodología mixta, donde cada nivel se ha analizado bajo una técnica diferente, permitiendo así construir una mirada integral del fenómeno.

Se sostiene como proposición inicial, que el aprovechamiento de las oportunidades territoriales para el potenciamiento de la competitividad no solo está determinada por factores económicos sino por un entramado de diferentes niveles institucionales que conforman mecanismos de balance y control para la sustentabilidad y crecimiento del sector, pero que su construcción vertical (top down) genera desacoplamiento entre los diferentes niveles dados por las normativas, regulación y percepción negativas del sector acuícola en el territorio.

**Palabras clave:** Instituciones, Desarrollo regional, Industria acuícola, Araucanía, Chile.

**Abstract:** The aim is to explore the different sub-systemic dimensions of institutions that affect the competitiveness of a territory, taking as an object of study the relationships and perceptions generated by the aquaculture sector in the lake area of the region of La Araucanía. Based on the theoretical models of local economic development and systemic

---

<sup>1</sup> Licenciado en Ciencia Política, Universidad Católica de Temuco. Director de Innovación y Transferencia UC Temuco. Profesor de Ciencia Política UC Temuco.

<sup>2</sup> Licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Gobierno y Sociedad, Universidad Alberto Hurtado. Académico del Departamento de Sociología y Ciencia Política, Universidad Alberto Hurtado.

competitiveness, a theoretical reflection on the capabilities of using growth opportunities is generated, and how this is determined by a local environment that enables the articulation of public and private institutions in the territory. A distinction was drawn between different levels of analysis, facilitating the use of a mixed methodology, where each level has been analyzed using a different technique, enabling a comprehensive view of the phenomenon.

Our initial proposition is that the use of territorial opportunities for the promotion of competitiveness is not only determined by economic factors, but by a grid of different institutional levels that constitute balance and control mechanisms for the sector's sustainability and growth, but that its top-down structure generates disengagements between the different levels caused by laws, regulations and the negative perception of the aquaculture sector in the territory.

**Keywords:** Institutions, regional development, aquaculture industry, Araucanía, Chile.

## I. INTRODUCCIÓN

El proceso de transformación que ha vivido el Estado producto del proceso de globalización ha traído consigo consecuentes cambios para las instituciones locales y regionales, las que han albergado un proceso de transferencias de competencias y recursos, debiendo asumir nuevos desafíos para insertarse en este contexto. Entre estos nuevos desafíos se encuentran los de crear y/o fortalecer las capacidades competitivas de los sistemas productivos locales que permitan integrarse a las dinámicas nacionales e internacionales. Si bien se reconoce que son las empresas las que compiten en mercados específicos, esta capacidad se puede ver reforzada –o limitada– por el entorno institucional y la capacidad de ellas de vincularse de forma pertinente a los espacios territoriales en que ellas se insertan, es decir, que reconozcan la importancia de ser empresas del territorio más que empresas en el territorio (Lira, 2005).

Dentro de los cambios más perceptibles que ha generado la globalización sobre los territorios subnacionales, se encuentra su transformación en sociedades más abiertas a las influencias externas pero también sociedades con mayores grados de descentralización; esto ha conllevado a la redefinición del lugar que ocupan los territorios en la aldea global (Boisier, 1996). En este sentido, se plantea que en una nueva economía global solo pueden competir aquellos territorios que aprenden, es decir, aquellos capaces de adaptarse a las transformaciones de la estructura productiva mundial, con base en el conocimiento y aplicación al sector terciario avanzado, y/o a procesos de agregación de valor. Esto implica que los territorios subnacionales necesitan desarrollar sus respectivas habilidades y ventajas o su capacidad de construirlas para especializarse en áreas o sectores que tengan posibilidades de inserción en mercados. En este último sentido, se puede afirmar que la creación de ventajas competitivas ya no solo depende de la capacidad de exportación de materias primas (Moncayo, 2001), sino que, por el contrario, tiene un carácter marcadamente local, ya que la estructura económica nacional se puede expresar en torno a cadenas productivas locales que propician el desarrollo de empresas y que tienden a buscar de formas asociativas y articuladas para conseguir ventajas competitivas. Respecto a esto, Vázquez Barquero sostiene que los espacios ganadores de la globalización son aquellos que tienen un sistema institucional

evolucionado y complejo, donde existen redes de estas de relaciones entre instituciones y el sector privado que facilitan y promueven el crecimiento sostenido (Vásquez Barquero, 2000).

Esta promoción de la competitividad desde los espacios subnacionales choca con la existencia de que no todos los territorios se benefician de estos procesos en forma simétrica, sino que la pobreza y desigualdad se expresan de distinta manera e intensidad a nivel de las diferentes unidades espaciales, específicamente el grado en que cada territorio se beneficia del crecimiento no solo depende de variables eminentemente económicas, como son la productividad de las empresas en el territorio, la capacidad de acogida y potencialidades de ese territorio, sino también de factores institucionales, como son las políticas públicas de fomento e innovación impulsadas en una unidad administrativa, la capacidad de sinergia y dinamización territorial generada por factores endógenos donde se articulan e integran instituciones públicas y privadas, y de una estructura institucional y políticas públicas de los otros niveles territoriales y sectoriales que inciden en el territorio.

La aproximación que desde la Ciencia Política permite abordar la competitividad territorial se basa en esta última premisa señalada, intentando dar cuenta que la capacidad de promoción de este factor no solo depende de factores eminentemente productivos, sino también de una estructura de incentivos y competencias institucionales que promueven la construcción de mecanismos de vinculación entre este agente y el sector privado promotor directo del crecimiento. “La riqueza y complejidad de esta perspectiva obligan a definir, aunque sea tentativamente, el concepto de desarrollo económico local. En mi opinión, se trata de un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un determinado territorio orientado a superar las dificultades y exigencias del cambio estructural en el actual contexto de creciente competitividad y globalización económica, así como de mayor valorización de la sostenibilidad ambiental, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población de ese territorio” (Alburquerque, 2004). Desde esta perspectiva, el desarrollo local no consiste en una mera adaptación a circunstancias cambiantes, sino en un proceso de acción colectiva en el cual el reforzamiento de los vínculos entre actores será un componente decisivo (Vásquez Barquero, 2001).

Formalmente este trabajo ha buscado ser un estudio de caso sobre los mecanismos institucionales multinivel y su impacto en la competitividad del sector acuícola en el territorio de la Araucanía lacustre.

Específicamente el problema tiene como proposición inicial que la capacidad de aprovechamiento de oportunidades competitivas del sector acuícola depende de la estructura sistémica de incentivos institucionales de los niveles meta, macro, meso y micro que actúan de forma vertical y horizontal y que impactan conjuntamente en el desarrollo de la Araucanía lacustre.

Con ello se pretende desde la Ciencia Política adentrarse en el estudio del rol del sistema político en la coordinación y desarrollo de proyectos de sociedad a nivel local (Lechner, 1994). El estudio se presenta como un estudio de caso pues se reconoce la existencia de un contexto productivo específico en un territorio definido, donde las empresas de una actividad económica particular se han encontrado con altos niveles de conflictividad con las comunidades e

instituciones del territorio por el uso y forma de producción de los recursos del territorio, lo que ha conllevado a establecer mecanismos formales e informales de control.

Es así que surgen las siguientes preguntas de investigación: ¿Cuál es el entramado institucional de cada nivel sistémico y sus competencias sobre la actividad acuícola del sector?, ¿Cuál es la percepción de los actores locales sobre la industria acuícola en la Araucanía lacustre?, ¿Cuál es el rol asignado al sector acuícola en los instrumentos de planificación en los niveles meso y macro?, ¿Cómo se percibe la construcción de las relaciones que ha generado la Industria con el Sistema Político, tanto a nivel local como a nivel regional y nacional?.

Se explorarán y caracterizarán los niveles meta, macro, meso y micro de la competitividad que impactan la capacidad de aprovechamiento de oportunidades del sector acuícola de la Araucanía lacustre y se buscará reconocer los acoplamientos y desacoplamientos entre los diferentes niveles espacio-institucionales, así como describir los instrumentos sectoriales y territoriales de planificación y regulación que definen la actuación de la industria acuícola.

Para observar esto se ha construido una doble perspectiva analítica. Una primera dimensión es de carácter horizontal, donde el municipio como unidad de proximidad institucional posee mecanismos de orden restrictivo y planificación, así como también dispositivos de orden productivo y de fomento que permiten estimular la competitividad. Estos elementos no solo se dan en un plano formal, a través de reglamentos y competencias en los marcos regulatorios existentes, sino que, dado la estructura de construcción colectiva generada por el factor de proximidad, se desarrollan ciertas dinámicas de articulación entre el sector público y privado que fomentan o desincentivan la capacidad de aprovechamiento de oportunidades de desarrollo en el territorio.

Una segunda dimensión de impacto en la capacidad de competitividad del territorio es el acoplamiento vertical de los instrumentos legales y de fomento productivo que promueven el desarrollo de una actividad económica en un territorio.

Esto conceptualmente será abordado bajo un doble prisma; por una parte, la competitividad sistémica territorial, enfoque que señala que un sector empresarial logra ventajas competitivas en la medida en que se apoya en varios agentes institucionales generales y específicos y no solo en sus respectivos esfuerzos, interactuando con mecanismos y agentes de cuatro niveles (meta, meso, macro y micro), resultando que la competitividad del sector es el resultado de la interacción de una actividad productiva con cada nivel y los acoplamientos e interrelaciones que se producen con ellos (Esser, 1994). Este sistema de actuación supone el encuentro de dos perspectivas en relación a la problemática del desarrollo: a) un enfoque descendente considerado (top-down) y que supone la definición y concreción de los objetivos de la programación económica del carácter nacional y sobre todo regional y b) un enfoque ascendente (Bottom up) que representa la relevancia en términos de actuación de los objetivos del desarrollo local.

Y a nivel de la interacción en unidades de proximidad, como el municipio, a través de las redes de articulación existentes entre el sector acuícola y los municipios de la Araucanía lacustre, proceso abordado bajo el concepto de Gobernanza.

## II. ANTECEDENTES TEÓRICOS

La reflexión sobre los cambios en el desarrollo del territorio hace necesario identificar conceptos que permitan una reflexión coherente del fenómeno y caso de estudio. De aquí que sea pertinente estructurar una línea discursiva que aporte a clarificar los conceptos de desarrollo del territorio, competitividad territorial y gobernanza.

### ***Sobre el desarrollo del territorio.***

La transformación del modelo económico ocurrido en América Latina desde inicios de 1980, dejó en evidencia que la apertura de los mercados internos, desregulación y privatización no han bastado para asegurar la competencia internacional y producir crecimiento económico con una mejora de la distribución del ingreso y en los niveles de vida de la población (Moncayo, 2005). Frente a estas falencias dadas primordialmente por el modelo neoclásico que prima como eje normativo para la elaboración de políticas públicas desde la década de 1970 en América Latina, ha emergido el factor territorial como eje para diseñar instrumentos y políticas de gestión dirigidas a estimular el aprovechamiento de los recursos locales y para impulsar el desarrollo, basados en las potencialidades de las economías locales como complemento de las políticas nacionales. Así, los enfoques territoriales para el entendimiento del desarrollo, como es el de desarrollo económico local, parten del reconocimiento de que las dimensiones del territorio están interconectadas de forma tal que los procesos de desarrollo integral requieren de acciones a nivel económico-productivo, socio-cultural, político-institucional y ambiental en escenarios donde el conocimiento aplicado, el capital humano y el capital social se valoran como activos fundamentales presentes en los espacios territoriales de forma diferenciada, y donde su estímulo genera stock que encadena procesos virtuosos del desarrollo (Alburquerque et. al., 2008).

Estos procesos de desarrollo territorial tienen como objetivos principales la transformación de los sistemas productivos locales, el incremento de la producción la generación de empleo y la mejora de la calidad de vida de la población (OCDE, 2008). En la búsqueda de estos objetivos, es importante tener en cuenta las modalidades de diseños institucionales y los estilos de gestión adoptados por los gobiernos subnacionales, para propiciar políticas de desarrollo productivo que apunten a la transformación de los sistemas locales de empresas en un mayor clima de competitividad. Es decir, se trata de una aproximación territorial al desarrollo que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital de una localidad, que tiene cultura e instituciones que le son propias y en las que se basan las decisiones de ahorro e inversión. Desde esta perspectiva, las iniciativas del desarrollo local se consideran como las respuestas de los actores públicos y privados a los problemas y desafíos que plantea la integración de los mercados en la actualidad.

Básicamente la teoría de desarrollo endógeno analiza los mecanismos de acumulación y las fuerzas que están detrás de lo que Nelson (1997) denomina las “fuentes inmediatas del crecimiento”. Este crecimiento motor del desarrollo no solo depende de la dotación de recursos que un territorio posee y de su capacidad de ahorro e inversión, sino de los mecanismos por medio de los cuales se produce la acumulación de capital. Un recurso existente son las instituciones: “las instituciones constituyen la estructura de incentivos de una sociedad y, en

consecuencia, las instituciones políticas y económicas son los determinantes subyacentes de los resultados económicos (North, 1994).

El desarrollo de una economía lo promueven los actores presentes en el territorio mediante las iniciativas y decisiones de inversión y localización a través de las que realizan sus proyectos. Las economías funcionan siguiendo normas e instituciones específicas, formales e informales que se han ido creando a medida que el sistema productivo, la cultura y la propia sociedad se desarrollan. Dado que los agentes económicos toman sus decisiones en un entorno institucional, el tipo de instituciones existentes facilitará o dificultará la actividad económica (Vázquez Barquero, 2007).

Este enfoque se materializa a través de *iniciativas de desarrollo económico local*, las que no son solo lineamientos estratégicos que forman un proyecto de estimulación de la capacidad de aprovechamiento de las condiciones endógenas, sino que requieren una concertación y articulación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes con una estrategia de desarrollo común (Abalos, 2000). Para un impacto positivo de estas estrategias se requiere, según Alburquerque (2004), de la movilización y participación de los actores locales, sumado a una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales en relación al crecimiento productivo y la generación de empleo. Esto supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local (Alburquerque, 2004). La importancia de las instituciones para el funcionamiento de estrategias de desarrollo económico local se basa en que las instituciones son fundamentales dado que establecen el marco de construcción de incentivos de la acción individual y organizativa, hacen razonablemente previsibles los comportamientos y permiten formular expectativas sensatas. Es decir las instituciones reducen incertidumbres derivadas tanto de las complejidades de los problemas a resolver como de las limitaciones individuales para procesar la información disponible.

El utilizar como unidad de análisis el espacio territorial definido para explicar los factores del desarrollo, no solo tiene que ver con que los territorios disponen de un conjunto de recursos económicos, humanos, institucionales y culturales, que constituyen las potencialidades de desarrollo endógeno de este (Vázquez Barquero, 2007), sino también de una unidad de coherencia espacial para la coordinación de políticas públicas.

### ***Competitividad territorial.***

Para el entendimiento de la competitividad del territorio se debe comprender que el aprovechamiento de ventajas comparativas derivadas de una mayor dotación de recursos naturales, dotación de infraestructura o proximidad a los mercados no es posible para explicar el crecimiento (North, 2010). Este autor plantea que los efectos distributivos del crecimiento y sus relaciones con los ecosistemas y recursos naturales tienen que ver con los marcos en que se realizan los procesos de desarrollo. De ahí que para esta investigación se interpreta el territorio como una construcción social; esto implica entender el territorio local como un entramado de interacciones entre múltiples sujetos que se relacionan entre en sí en un ambiente natural, político y social construido. Estas relaciones conllevan a disputas y acuerdos entre sujetos portadores de interés, valores y poder e involucran no solo a quienes operan

en los sistemas empresariales y político-administrativos, sino a un conjunto heterogéneo de individuos y organizaciones de la sociedad civil.

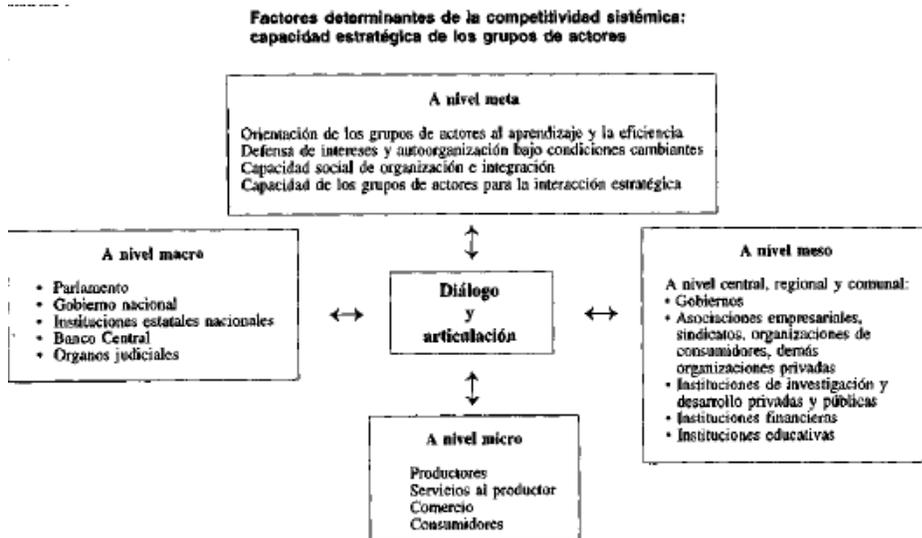
La competitividad se puede entender como un concepto comparativo, fundamentado en la capacidad dinámica que tiene una cadena productiva localizada en un espacio determinado, para mantener, ampliar y mejorar, de forma sostenida su participación en el mercado, por medio de la producción, distribución y venta de bienes y servicios, en el tiempo, lugar y forma solicitados, buscando como fin último el beneficio de la sociedad. Tal capacidad dinámica, depende de una serie de elementos sistémicos a nivel micro, meta, meso y macro, tanto económicos como no económicos (Chavarría et. al., 2002). Específicamente la competitividad sistémica es un concepto surgido del Instituto Alemán de Desarrollo en la década de 1990, para contribuir a una mejor comprensión de los desafíos que planteaba la globalización en materia de desarrollo económico, competencia y organización empresarial. Sus formulaciones parten del cuestionamiento al enfoque neoliberal de política económica predominante desde la década 1980 en América Latina. Bajo este enfoque la competitividad se identifica con la capacidad de exportación de una económica. Tal perspectiva ha sido cuestionada a medida que se dificultó la capacidad de vincular el aumento de las exportaciones y sus niveles de desarrollo (García de León, 2003). En un sentido más crítico el fracaso para lograr resultados satisfactorios por parte de muchos países en desarrollo que adoptaron los paquetes de política económica promovidos desde el consenso de Washington por el Banco Mundial y el FMI, el enfoque sistémico plantea que la competitividad no surge espontáneamente al modificarse el contexto macroeconómico, ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa; es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermedias y la capacidad organizativa de la sociedad (Esser, 1994).

Messner señala que el concepto de competitividad sistémica puntualiza varios factores, ya que sin integración social es un proyecto sin perspectiva (Esser et al, 1996). De manera complementaria, Chistian van Haldenwang, en su texto *Gobernanza Sistémica y Desarrollo en América Latina* (Cepal, 2005) da cuenta de los niveles meta, macro, meso y micro. Este concepto se funda en la idea de que el desarrollo de amplia base y el crecimiento sostenible no se asientan en las empresas individuales, sino en las redes de empresas y su interacción con otros agentes de la sociedad, en el contexto de sistemas de producción integrados (Von Haldenwang, 2005).

En la competitividad sistémica se distinguen 4 niveles. El nivel meta engloba valores orientados al desarrollo, consenso social acerca de la necesidad y las condiciones del desarrollo orientados al mercado y la capacidad del sistema político para elaborar concepciones y directrices en materia de desarrollo.

El nivel macro se refiere a un marco macroeconómico y macro político estable y a modelos normativos generales que permiten el correcto funcionamiento de los mercados. El nivel meso abarca las instituciones sectoriales o de servicios específicos para la actividad económica. El nivel micro se concentra en la gestión empresarial para fomentar la eficiencia y la innovación y en las redes inter-empresas que permitan la creación de externalidades positivas y su difusión (Von Haldenwang, 2005).

### Esquema 1



Fuente: Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. & Meyer-Stamer, J. (1994)

### **Gobernanza.**

La forma de abordar los vínculos directos e indirectos entre los diferentes niveles institucionales –sectoriales y territoriales– con la actividad acuícola que facilitan o desactivan el aprovechamiento de las potencialidades del territorio, es explicada a través del concepto de gobernanza (*Governance*), la cual se entiende como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizada por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos (Subirats, 2010).

Esta forma de articulación de actores de diferente naturaleza, se ve influenciada por el factor de proximidad, puesto que a mayor cercanía (niveles micro y meso), el factor de integración para la implementación de políticas públicas se expande, potenciando de forma dinámica y directa los procesos de desarrollo ocurridos en el territorio. En estos niveles no son solo los mecanismos verticales (bottom up) que desde las unidades desconcentradas del Estado dictaminan los mecanismos regulatorios y de planificación que afectan las trayectorias de desarrollo, sino que la capacidad de articulación, asimilación y confianza de la dimensión a nivel socio-institucional de la competitividad promueven o desincentivan los niveles de desarrollo endógeno del territorio.

La gobernanza pretende dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad social, desencantamiento de la política y pérdida del carácter autosuficiente del Estado (Jessop, 1998). La gobernanza se define como heterarquía, es decir interdependencia y coordinación

negociada entre sistemas y organizaciones. Según Jessop (1998) existen tres modos de regulación en una sociedad: jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (redes auto-organizadas y asociaciones). Estos tres mecanismos coexisten en configuraciones diferentes para cada dimensión. No obstante, lo que caracteriza a las sociedades actuales, es la presencia de mecanismos heterárquicos, conduciendo según su perspectiva, una ruptura histórica en la forma de gobernar la sociedad.

Desde una perspectiva politológica, Hyden et. al. (2004) han desarrollado un concepto de *governance* basado en el concepto de régimen, que es un término que pretende designar las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y recursos se posicionan políticamente. Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al Estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre lo público y privado. De acuerdo a lo anterior *governance* tiene dos dimensiones: Una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada; y una dimensión dinámica que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural.

La definición tomada para esta investigación es la de Pierre y Peters (2000) y Meuleman (2009), que definen la gobernanza como la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad. Por tanto la gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implantación de las políticas públicas. La gobernanza es, entonces, una forma de ejercicio de gobierno en que la coherencia de la acción pública no responde a las decisiones acciones centralizadas propias de la elite política administrativa sino que responde a la coordinación entre distintos actores públicos y privados para definir espacios comunes y metas compartidas.

Análiticamente esto nos permite definir la gobernanza como un sistema de administración en red, en la que los actores públicos y privados comparten la responsabilidad de definir las políticas, regular y proveer servicios. Por ello una variedad de actores gubernamentales, empresas, organizaciones no gubernamentales, asociados profesionales y entidades sin fines de lucro se incorporan a la toma de decisiones.

Se puede distinguir entre una dimensión vertical y una horizontal de la gobernanza. La vertical trata la relación de los niveles central, regional y local y la necesaria coherencia y complementariedad entre ellos, la que debe expresarse en acuerdos que permiten coherencia y participación en la toma de decisiones y la ejecución de las políticas de desarrollo. La dimensión horizontal se refiere a las coordinaciones entre agencias, instituciones y actores a un nivel micro, no solo entre entidades gubernamentales sino con actores diversos; la idea es implementar cooperaciones sustantivas para la instalación de una óptica territorial que permita superar la bajada central y sectorial del Estado, central para dar paso a políticas y gestiones.

Si el concepto de gobernanza se responde a sí mismo y es multinivel, la gobernanza en el ámbito subnacional lo es más aún. La aplicación de este concepto al análisis político regional describe la configuración de interacción entre actores públicos y privados para alcanzar objetivos colectivos (no privados) en un determinado territorio; así, este concepto

ha estado asociado a una configuración particular en la que la autoridad política local juega un rol menos central y gran parte de la coordinación y objetivos se logra a través de alianzas público-privadas.

La gobernanza local implica la incorporación de la dimensión de la territorialidad, la que se interpreta como un proceso de construcción social del comportamiento en un territorio, donde el reto está en la capacidad de las políticas públicas de adaptarse a este.

Se entiende la gobernanza local como sistema de gestión de la interdependencia entre actores públicos y privados, que convergen sus recursos para concretar acciones colectivas con fines de desarrollo en un territorio determinado (De Barbieri y Zurbriggen, 2010). En este mismo sentido Barreiro (2008), sostiene que gobernanza local constituye un espacio público en que los actores son conscientes de recursos y obstáculos, y de la necesidad de cooperar para alcanzar los objetivos de cada uno. La gobernanza se sustenta en la construcción de nuevas relaciones de cooperación entre agentes para el desarrollo de la comunidad. Los procesos de construcción y fortalecimiento de la gobernanza se retroalimentan con un marco favorable de relaciones entre personas e instituciones a nivel local, que se traducen en coordinaciones y asociaciones estratégicas entre agentes públicos y privados para producir las transformaciones deseadas en la sociedad local. Esto implica arreglos institucionales y relaciones formales e informales, portadores de nuevas formas de intervención y gestión pública, así como de capacidades acordes a ellos.

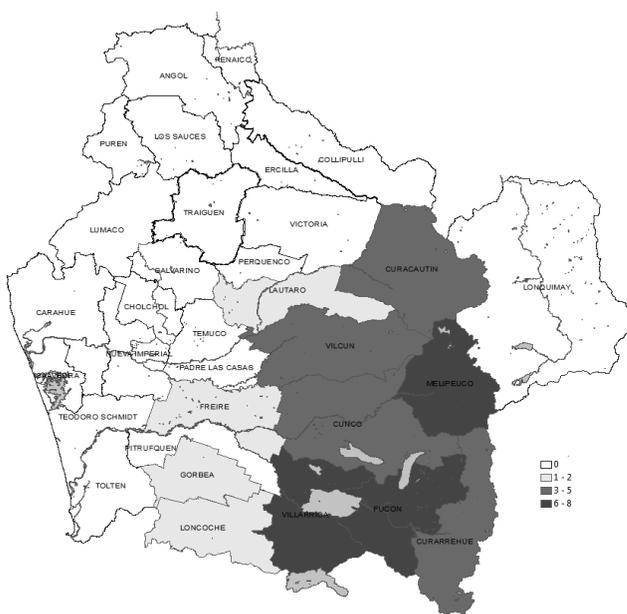
### III. SOBRE EL CASO DE ESTUDIO

A fin de tener anclaje en casos empíricos, propio de los procesos de investigación científica, es que a continuación se detallan datos en torno a lo que se conoce como Araucanía Lacustre. Esta entidad de análisis hace referencia a una zona sur-oeste de la región de la Araucanía, que comprende las comunas de Cunco, Villarrica, Pucón y Curarrehue.

Para el objeto de estudio, cabe señalar que existen 46 pisciculturas industriales<sup>3</sup> en la Araucanía a enero del año 2013 (Sernapesca, 2013), de las cuales 19 (41,3%) se encuentra en el territorio Araucanía Lacustre. Estos centros se concentran en 13 empresas, de las cuales 7 son de capitales nacionales y 6 de capitales regionales (11 centros son de propiedad de capitales nacionales y 8 de capitales regionales). A nivel asociativo, 6 empresas pertenecen a SalmónChile, 2 a Acotruch y 5 no pertenecen a ninguna asociación; obteniéndose que un 38,3% de las empresas no tiene afiliación organizativa.

<sup>3</sup> Se denomina Pisciculturas industriales a aquellas que poseen producciones sobre las 8 toneladas. (SERNAPECSA)

**Imagen 1.** Distribución pisciculturas región de La Araucanía



Fuente: Elaboración propia en base a datos SERNAPESCA

El Estudio de Caracterización del Sector Acuícola realizado por la Agencia de Desarrollo Productivo de la Araucanía (2013)<sup>4</sup>, tuvo una tasa de respuesta de 26 centros sobre un total de 46 pisciculturas. A través de la aplicación de una encuesta en los casos estudiados, 12 pisciculturas corresponden a la unidad de análisis, por tanto se posee información del 70,5% de los centros piscícolas de carácter industrial del territorio. Para abordar su descripción se analizarán las variables empleo, abastecimiento, capacitación, vinculación institucional y percepción sobre el entorno productivo, redes público-privado y factores técnicos.

El impacto del empleo alcanzado para esta actividad en el territorio, corresponde a 347 personas, representando el 58,8% del empleo de la actividad en la región. Según el estudio, de estos el 16,4% corresponde a profesionales, 70,9% a operarios permanentes, y 12,7% a trabajadores temporales; por otra parte, las empresas nacionales dan el 52,6% del empleo mientras que el 47,4% es otorgado por las empresas regionales.

En cuanto a las fuentes de recursos hídricos, se privilegia el uso de vertientes (66,7%), en segundo caso aparece el abastecimiento de ríos (50%) y solo dos centros encuestados presentan agua de pozo, siendo ambos casos empresas nacionales; las diferencias de uso están dadas porque las empresas nacionales son anteriores temporalmente a las de inversión

<sup>4</sup> Dada la tasa de respuesta para este estudio se trabajó con un N=26, ya que fueron 26 los expertos que respondieron a la encuesta. Según el origen territorial, se establece que 9 empresas son de origen nacional y 9 de origen regional, poseyendo 13 centros para cada tipo.

regional, siéndoles otorgados derechos de agua primarios; por su parte, las empresas regionales, dadas sus menores capacidades de producción e inversión, presentan estrategias de diversificación de fuentes, privilegiando el binomio río-vertiente.

Al consultar sobre los aspectos favorables del territorio para el desarrollo de la actividad, se aprecia que las dos dimensiones de mayor valoración corresponden a características ambientales, que representan un potencial de ser utilizado como recurso productivo. Por otra parte, la tercera y cuarta dimensión destacadas corresponden a la capacidad de aumento de la productividad, dada por la utilización eficiente de los factores de localización de la actividad y su conectividad; y a disponibilidad de mano de obra calificada, dada por un proceso de transferencia e instalación de competencias a nivel territorial por el desempeño histórico de la actividad y formación de pre y posgrado en centros de educación superior regionales.

En la variable necesidades de capacitación se observa que los tres aspectos más relevantes a ser potenciados corresponden a elementos netamente productivos y que van en un directo aumento de la productividad de los centros piscícolas. Estos son: manejo técnico, técnicas de alimentación y mantención de equipos, que son atributos esenciales para que los operarios aumenten la capacidad de producción del centro. Aspectos funcionales de la actividad que, en la mayoría de los casos, le importan estas capacidades en forma de capital humano al territorio.

La percepción que poseen los centros piscícolas de la región sobre el devenir y funcionamiento del entorno institucional y socio-productivo de la actividad, se ha analizado bajo la caracterización de tres dimensiones: Entorno Productivo, Estado técnico productivo y Redes público-privadas de integración.

Los resultados indican que la variable de mayor priorización es la de entorno productivo, correspondiendo que un 91,67% de los encuestados, establece que las pisciculturas son un aporte a la economía regional. Esto es seguido por una dimensión de la variable redes público-privadas de integración, que ha sido la generación de redes de interacción entre el sector turístico y el acuícola (91,67%), y la vinculación del sector a las municipalidades. Es destacable este punto, puesto que en detrimento de otras instituciones con la cuales se pueda generar articulaciones, se prioriza y destaca el valor de establecer relaciones formales con los municipios, esto expresa tanto la imbricación espacial de las pisciculturas y las externalidades generadas en el territorio, como las barreras de entrada institucionales a la actividad, puesto que estos organismos establecen el marco de gobernanza interna al desarrollo del sector. Es decir, generan una estandarización de la actividad a través de protocolos, ordenanzas y normativas, lo cual puede generar estímulos o nudos críticos al desarrollo de la actividad. En este caso los encuestados señalan la necesidad de dinamización de estas relaciones, dado el rol que poseen los gobiernos locales para el crecimiento de la actividad.

Por su parte la priorización de un nuevo marco de relaciones entre el sector turístico y acuícola, está basada en que esta relación se ha planteado como conflictiva, dada la supuesta superposición de ambas actividades productivas. Diferentes estudios e investigaciones han señalado que si bien esto puede generarse, existe tanto una capacidad de integración horizontal entre ambos, como se ha señalado que otras actividades perjudican en mayor grado al turismo que la actividad acuícola. En este sentido el desarrollo potencial de ambas actividades está dado

por la generación de relaciones de reciprocidad en integración en un marco institucional que permita el desarrollo de ambas actividades en un ecosistema, siendo ambas sustentables para este. La experiencia internacional destaca numerosos ejemplos que aplicados a la Araucanía pueden tener un efecto reductor de los impactos de estas actividades en el territorio y la estimulación de encadenamientos entre ambos que promuevan la competitividad del territorio. Lo que permitirá tanto el crecimiento de ambos como la sustentabilidad de los ecosistemas implicados.

**Tabla 1.** Percepción dimensiones del Sector Acuícola

|                                       |   |        |
|---------------------------------------|---|--------|
| Entorno Productivo                    | La piscicultura en La Araucanía es una área de desarrollo importante  | 91,67% |
|                                       | La piscicultura en La Araucanía es generadora de empleos directos e indirectos                                | 91,67% |
|                                       | Las pisciculturas son un aporte a la economía de la Región  | 83,33% |
|                                       | Se puede abastecer el 100% al 2014 de la industria salmoneera nacional con ovas nacionales de buena calidad   | 58,33% |
|                                       | La actividad piscícola es sustentable con el medio ambiente de la región                                      | 50%    |
|                                       | Es necesario que existan menos trabas legales por parte del gobierno  | 50%    |
| Estado técnico productivo             | Existe una alta dificultad para poner en marcha un proyecto y sacarlo adelante por parte de las microempresas | 75%    |
|                                       | Existe mayor capacidad productiva de ovas, alevines y smolt de buena calidad en la región                     | 58,33% |
|                                       | Se requiere mayor inversión de empresas de servicios en la región   | 58,33% |
|                                       | Faltan mejoras tecnológicas para el desarrollo de la piscicultura en la región                                | 41,67% |
|                                       | Hay personal capacitado en la región para trabajar en las pisciculturas                                       | 25%    |
| Redes público-privadas de integración | Falta mayor interacción entre las pisciculturas y el sector turístico en la región                            | 91,67% |
|                                       | Es necesario generar redes de apoyo entre empresas y municipalidades  | 91,67% |
|                                       | Existe apoyo público para el desarrollo de la piscicultura en la región                                       | 8,33%  |
|                                       | Existe cooperación entre las universidades y las empresas acuícolas en la región                              | 8,33%  |
|                                       | Existe apoyo político para el desarrollo de la piscicultura en la región                                      | 0,00%  |
|                                       | Existen redes de apoyo para el desarrollo de la piscicultura en la región                                     | 0,00%  |

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta sector acuícola, ADA 2013

## IV. ANÁLISIS DE LA ARAUCANÍA LACUSTRE

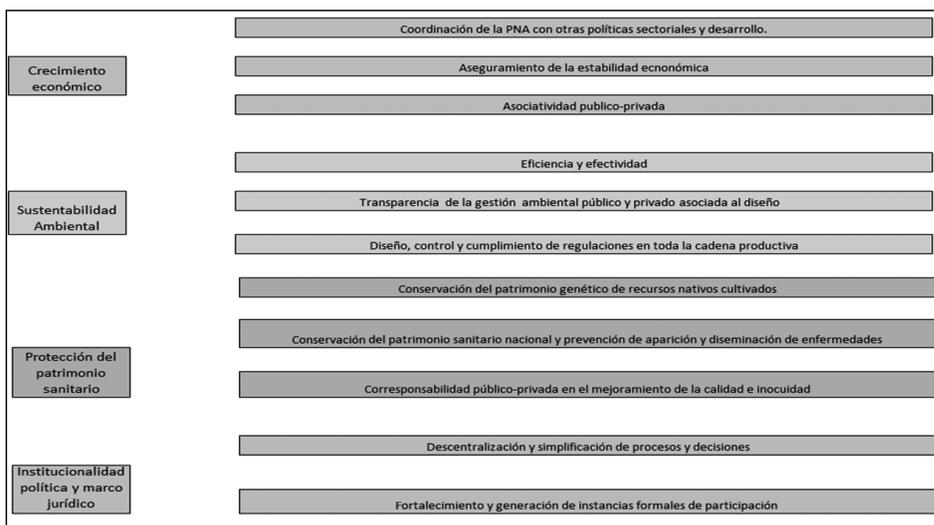
### **Nivel Meta**

Las orientaciones sobre el desarrollo del sector acuícola respecto a la ordenación de las decisiones públicas está supeditado a la Política Nacional de Acuicultura (PNA). Su formulación responde a la necesidad de fijar lineamientos generales a través de los marcos reactivos y proactivos en que debe desarrollarse la actividad.

Política Nacional de Acuicultura formulada por la Subsecretaría de Pesca: la misión de esta institución es el desarrollo sostenible de la actividad definiendo la política y aplicando reglamentos que incrementen los beneficios sociales y económicos del sector. Este organismo es dependiente del Ministerio de Economía. Es un instrumento público aprobado a través del Decreto supremo 125 de 2003, con el objetivo general de **“Promover el máximo nivel posible de crecimiento económico de la acuicultura chilena en el tiempo, en un marco de sustentabilidad ambiental y equidad en el acceso a la actividad”**. Los principios que deben alcanzarse en el desarrollo de la actividad son crecimiento económico, sustentabilidad y equidad en el acceso a oportunidades de mercado, para lo cual se agrega un cuarto principio que le otorga un marco funcional.

Al establecer las variables enmarcadas en este instrumento normativo se observa en la Imagen 2 las siguientes variables.

**Imagen 2.** Dimensiones Política Nacional de Acuicultura. Subsecretaría de Pesca.



El alcance deseado para el sector acuicultor en Chile se refiere a la identificación y definición de los componentes del sector y las características que debe poseer para asegurar el objetivo

central de máximo desarrollo posible del mismo. Así, se visualiza al sector acuicultor en Chile como compuesto por:

Un Sector Privado que:

- Ejercer racional y eficientemente la actividad de acuicultura, tanto desde la perspectiva económica y productiva como del uso sustentable del ambiente donde desarrolla sus actividades.
- Sea capaz de enfrentar el desafío del desarrollo sustentable de la actividad en el contexto de la economía social de mercado (que enmarca el quehacer económico del país) y en el de globalización (que enmarca las relaciones comerciales e internacionales en el mundo).
- Se involucre activa y responsablemente en el cumplimiento tanto de las políticas y normas nacionales así como de las obligaciones comprometidas por Chile en convenios internacionales.

Un Sector Público o Institucionalidad Pública y Marco Jurídico-Legal que:

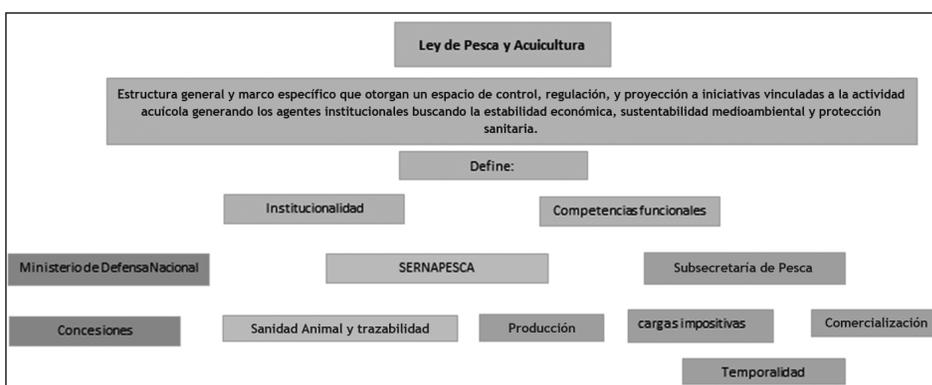
- Desarrolle una gestión eficaz y transparente, a partir de las definiciones de sus competencias.
- Establezca las condiciones adecuadas para el desarrollo del sector, asegure la sustentabilidad ambiental y la igualdad de oportunidades en el acceso y ejercicio de la actividad para todos los interesados.
- Provea de mecanismos y reglas claras, eficientes, transparentes y equitativas para permitir que el sector privado ejerza su actividad buscando su máximo desarrollo en el contexto nacional e internacional, bajo las condicionantes ya citadas.
- Establezca una coordinación efectiva entre las distintas instituciones públicas que actualmente tengan injerencia en la administración de la acuicultura.
- Permita la definición clara de derechos de acceso (exclusivo, transferible, limitado, de duración definida, divisible) y uso del ambiente y sus recursos (obligaciones fiscalizables).
- Provea mecanismos y procedimientos orientados a reconocer el costo de oportunidad económico-social de los usos alternativos de ecosistemas y recursos naturales.

### **Nivel Macro**

El nivel macro es entendido como el subsistema que engloba a los modelos normativos generales que permiten el correcto funcionamiento de una actividad productiva. Se expresa a través de la Ley 18.982 de Pesca y Acuicultura del año 1991. Este texto legal enuncia que el sector analizado presenta un conjunto de disposiciones enmarcadas en el título VI que se desagrega en las dimensiones de concesiones y autorizaciones, procedimientos y comisión nacional de Acuicultura; para efectos de esta investigación se han descrito las dos primeras dimensiones de la ley para establecer el estado de certidumbre legislativa y sus consecuencias en la actividad.

En términos generales la ley establece un conjunto de mecanismos de controles internos y competencias institucionales que se desarticulan en medidas específicas para conformar un marco integral de legislación, pues envuelve un cúmulo de perspectivas tanto productivas, medioambientales como sanitarias que dan un margen de acción explícito, conocido y certero sobre el desarrollo de las actividades a nivel legal. *Es explícito*, puesto que caracteriza formalmente los mecanismos de las dimensiones señaladas; esto da pie para su segunda característica: *es conocido*, pues al estar escrito se entiende celebrado por parte de todos los actores productivos, y *es certero* pues establece los márgenes de acción y procedimientos para llevar a cabo la actividad.

**Imagen 3.** Dimensiones Ley de Pesca y acuicultura (título VI)



En primer término se expresan las **concesiones de propiedad privada**, que corresponden al otorgamiento proclamado por el Ministerio de Defensa Nacional. Estos espacios son áreas para el desarrollo de la actividad y las autoridades competentes. Como ente técnico y supervigilante de la capacidad productiva y emplazamiento territorial de las empresas, aparece la Subsecretaría, quien determina las áreas para la actividad, distinguiéndose áreas complementarias de actividad, apropiadas e imposibilitadas, las cuales deben ser evaluadas a través de estudios técnicos de factibilidad y la solicitud de una declaración de impacto ambiental.

Desde esta perspectiva se aprecian dos variables en el ejercicio, las cuales son el realce de la sustentabilidad de la actividad, y la armonía territorial con otras actividades. Es decir, que desde una lógica descendente, se establece que una autoridad central (Subsecretaría de Pesca) establece bajo criterios técnicos-económicos, sanitarios y medioambientales las condiciones para el desarrollo de concesiones piscícolas en un territorio determinado.

Para llevar a cabo estos principios la regulación resalta que todo proyecto debe ser acompañado de una declaración de impacto ambiental.

“A las solicitudes de concesión o autorización de acuicultura **deberá acompañarse un proyecto técnico y los demás antecedentes que se señalen en el reglamento**” (Ley 18.982, Artículo 77, 1991).

Frente a estas medidas de carácter general que dan un marco de actuación para la instalación de establecimientos acuícolas en un área delimitada que cumpla con los requisitos medioambientales, complementarios a otras actividades y sanitariamente permitidos, existen un conjunto de medidas que regulan el funcionamiento productivo de las empresas, que intentan ser un marco de acción integral que englobe, regule, controle y sancione diferentes dimensiones del ejercicio productivo acuícola; las podemos establecer según las dimensiones que define la Ley.

Según la Ley General de Pesca y Acuicultura, la cual es ejecutada funcionalmente por Sernapesca, la actividad acuícola es regulada por un conjunto de normas de diferente origen sectorial, pero que apuntan al aumento de eficiencia de la sustentabilidad ambiental y sanitaria de este, lo cual da un margen institucional superior al desarrollo de la actividad dado por las múltiples fuentes de origen de normativa, regulatoria, de control y evaluación productiva del sector. Específicamente, se establece:

- Ley de Bases del Medioambiente (19.300): Todos los proyectos de acuicultura están sometidos al SEIA; deben presentar una DIA (Declaración de Impacto Ambiental) y obtener una RCA (Resolución de Calificación Ambiental) para poder operar.
- Reglamento Ambiental específico para la Acuicultura (RAMA): Anualmente, cada centro debe presentar una INFA (Información Ambiental), que evalúa la condición del sitio en el punto de máximo impacto.
- Reglamento Sanitario – RESA.

### ***Nivel Meso***

El nivel Meso da cuenta de la descentralización del Estado en su orgánica regional, donde coexisten –en un entramado institucional– organismos descentralizados y desconcentrados de la administración y que desde una lógica sectorial y territorial coexisten en competencias y ámbitos de regulación y control de diferente dimensión que producen efectos sobre la actividad acuícola y desarrollo de la región y sus componentes. En general, este nivel es donde desarrollan políticas de apoyo específico, se fomenta la formación de estructuras y se articulan los procesos de aprendizaje a nivel de la sociedad regional. Para observar este nivel se han observado el entramado institucional y la carta de planificación y proyección de escenarios normado por el Estado: la Estrategia Regional de Desarrollo.

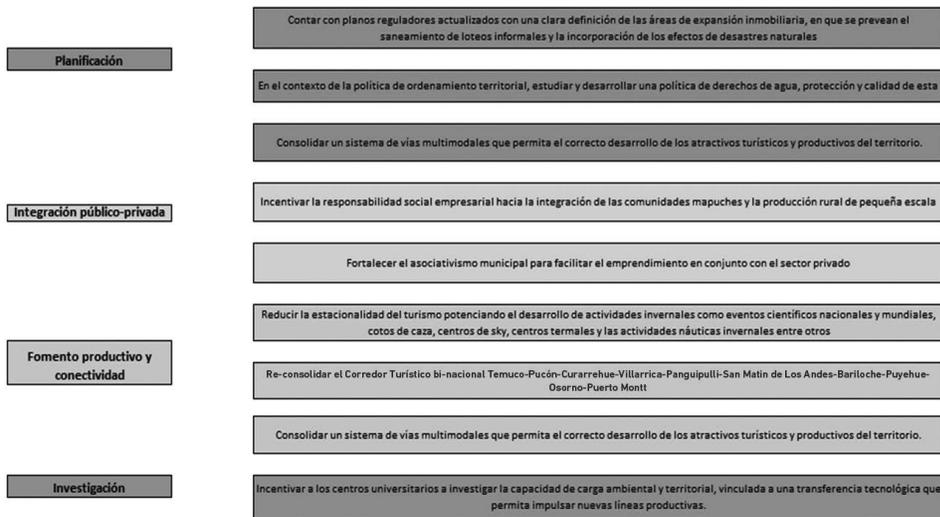
La estrategia regional operante, establecida para el periodo 2010-2022, tiene como objetivos principales el fortalecer la innovación y dinamismo de la región en el ámbito del desarrollo económico (Gobierno Regional de La Araucanía, 2013). Los lineamientos centrales apuntan a transformar el modelo de crecimiento imperante hace medio siglo en la región, por un “modelo de crecimiento basado en una estructura productiva competitiva, innovadora y sustentable” (Gobierno Regional de La Araucanía, 2013, p. 71). Este instrumento posee un propio modelo de gestión territorial que se basa en la subdivisión geográfica del territorio regional cuyo fundamento permitirá incorporar aspectos que son propios del desarrollo territorial, tales como: la sustentabilidad de los recursos existentes en el marco de una creciente conciencia ecológica, identificando las redes de vínculos sociales entre los diferentes actores, considerar

las características del entorno como aspecto central de la competitividad e identificación de la manera en que se pueden endogenizar los recursos y esfuerzos que se realizan a nivel nacional para mejorar la competitividad y aumentar la captación y reinversión del excedente económico de la Región.

El mismo instrumento de planificación establece para el territorio de la Araucanía Lacustre los lineamientos de acción como objetivos del desarrollo territorial. Específicamente se prevé una imagen objetivo que de aquí al 2022, el territorio será “un **centro turístico** de clase nacional y mundial, económicamente **competitivo, social e identitariamente integrado** que hace un **uso sustentable de sus recursos forestales, agrícolas, atractivos turísticos** y habitado por personas comprometidas con el territorio” (Gobierno Regional de La Araucanía, 2013, P. 90).

Esta imagen expresa que el territorio analizado, se visualiza principalmente como una unidad turística que utiliza complementariamente actividades productivas primarias e intensivas en recursos naturales, en la cual no se explicita formalmente a la acuicultura como motor de desarrollo.

**Imagen 4. Dimensiones internas ERD 2010-2022**



Fuente: Estrategia Regional de Desarrollo (Gobierno Regional de La Araucanía, 2013)

Analizando los principales objetivos de la ERD, se establece la primacía del sector turismo como eje central del desarrollo del territorio y como la principal herramienta para lograr el crecimiento deseado. Es por ello que este sector productivo es incluido en los procesos de planificación y recibe una mayor denotación. El sector acuícola no es contemplado como un eje a desarrollar en función del crecimiento del territorio.

Bajo un análisis de Stakeholders se ha permitido caracterizar el rol de cada sector institucional en el desarrollo del sector acuícola en la zona de Araucanía Lacustre (Tabla 2).

**Tabla 2.** Análisis de Stakeholders.

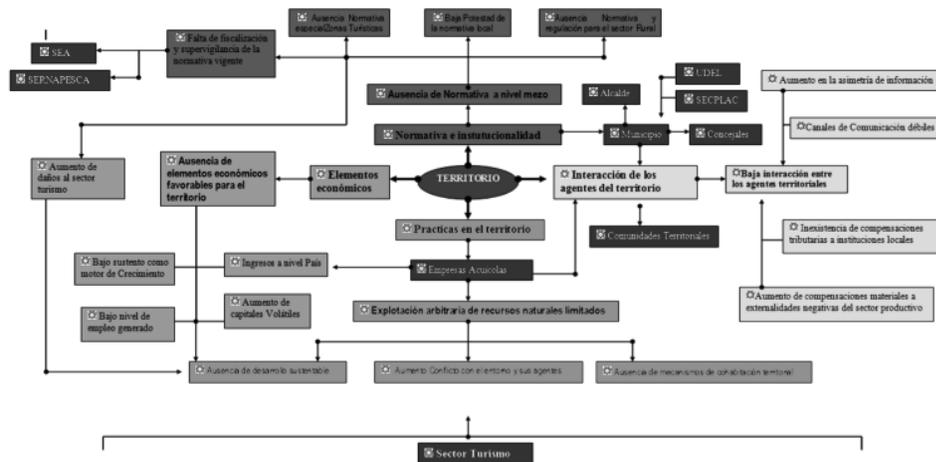
| Actores   | Intereses  | Problemas percibidos  | Recursos y mandato  | Conflictos y alianzas   |
|---|--|---|---|---|
| LABORATORIOS PARA ANÁLISIS DE AGUA Y PATOLOGÍAS | Prestar servicios de medición, control y evaluación fisio-sanitarias a los centros piscícolas para el cumplimiento efectivo de la normativa.   | Concentración de mercado distante de los emplazamientos territoriales de la actividad. Inexistente control hacia ellos. | Recursos técnicos y tecnológicos.                                   | Son la contraparte de las empresas en el proceso prestando tanto un servicio a las empresas como son un mecanismo de control para la institucionalidad relacionada al sector. |
| SERNAPESCA                                      | Fiscalización y regulación de la actividad.  | Problemas para ejecución de la fiscalización  | Recursos de potestad y legislación.                                 | Los principales conflictos los enfrentan con las empresas del rubro. Las alianzas son creadas con la autoridad pública para hacer respetar la ley.                            |
| SEA   | Regulación y mantenimiento de estándares ambientales de calidad  | Equipo multidisciplinario arbitrario y con desconocimiento del territorio y de la actividad.                            | Potestad de aprobar o denegar la ejecución de proyectos presentados | Conflictos potenciales con las empresas u organizaciones que presentan los proyectos. Conexiones con autoridades locales y nacionales.  |
| SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS        | La fiscalización de los establecimientos industriales generadores de residuos industriales líquidos - Riles. Específicamente para el control de la actividad de descarga de los centros. | Poca representatividad, bajo rol fiscalizador.  | Potestad de control, rendición de cuentas y de supervigilancia.     | Controla las capacidades de descargas de las empresas. Directamente su vinculación es con los Municipios.   |
| SAG   | Control y administración de especies biológicas endémicas y antrópicas para la mantención del equilibrio ambiental y regulación de enfermedades.   | Plana limitada al control.<br>Centralización administrativa.  | Potestad de control y fiscalización.                                | Controla la presencia de enfermedades y especies antrópicas en las pisciculturas generando impacto en las comunidades y pisciculturas.  |
| SERVICIO DE SALUD                               | Entrega de resoluciones sanitarias para el funcionamiento de plantas de procesos y servicios.  | Función secundaria para el servicio. Planta limitada para el control.   | Asignación y fiscalización de las plantas de procesos.              | Relación directa con las pisciculturas pues otorga permisos y fiscaliza el funcionamiento sanitario de las plantas de proceso.  |

**Nivel Micro**

**Tabla 3.** Generación de categorías agrupados en familia de códigos luego del procesamiento cualitativo.

| Baja interacción entre los agentes territoriales                        | Explotación arbitraria de recursos naturales limitados          | Ausencia de Normativa en base a nivel regional                    | Ausencia de elementos económicos favorables del territorio |
|---|---|---|--|
| Canales de comunicación débiles.  | Ausencia de mecanismos de cohabitación formal en el territorio. | Falta de fiscalización y supervigilancia de la normativa vigente. | Aumento de daños al sector turismo.                        |
| Inexistencia de compensaciones tributarias a las instituciones locales. | Aumento Conflicto con el entorno y sus agentes.                 | Baja Potestad de la normativa local.                              | Bajo impacto como motor de crecimiento.                    |
| Compensaciones materiales a externalidades del sector productivo.       | Ausencia de percepción desarrollo sustentable.                  | Ausencia normativa especial Zonas Turísticas                      | Bajo nivel empleo generado.                                |
| Aumento en la asimetría de la información.                              | Depredación de especies endógenas.                              | Ausencia normativa y regulación para el sector Rural              | Aumento de capitales volátiles.                            |

**Imagen 5:** Mapa conceptual generado en Atlas.ti.



El presente mapa conceptual nos muestra las opiniones y percepciones extraídas de las distintas autoridades y funcionarios del poder local que opera en el territorio de análisis. El

mapa apunta a articular lógicas que operan en el territorio al interactuar un sector productivo como la industria acuícola con los distintos agentes a nivel territorial. Las apreciaciones extraídas muestran que existe una mala percepción de la imagen que proyecta este sector productivo. Se le observa como una industria que utiliza los recursos naturales sin pensar en el cuidado del entorno, se piensa que esta industria usufructúa recursos y no genera beneficios, ya que gran parte de los recursos extraídos mediante el uso del territorio son volátiles y no entrega mayores ingresos, debido a que las empresas más grandes son filiales de grandes industrias que poseen sus casas matrices fuera del territorio y el pago de impuestos y patentes no beneficia a la institucionalidad local. Además, se cree que el accionar genera un alto nivel de contaminación del entorno natural; esta contaminación es producida a causa de que estas empresas actúan al límite de la legislación ambiental, además de una falta de fiscalización a la aplicación de la normativa que regula su accionar. Por esta contaminación se crea un conflicto con las comunidades territoriales que conviven en el mismo entorno con estas empresas, la contaminación a los cursos de agua que no permite desarrollar actividades a estas comunidades, ya que las empresas en cuestión son dueñas de los derechos de agua. Se señala también que a modo de compensación estas empresas entregan empleo a las comunidades cercanas pero es un porcentaje bajo y mal remunerado. Además, entregan ayudas económicas y regalos en uno de los territorios.

La percepción más crítica sin duda es al funcionamiento de estas empresas y a su despreocupación por las buenas prácticas y el funcionamiento en base a un desarrollo sustentable. Se da por hecho que estas contaminan y las empresas no se han preocupado por crear canales de comunicación para demostrar lo contrario, han cerrado sus puertas y en algunos casos las conversaciones no han llegado a buen destino y se han resuelto por vía judicial.

**Plan Regulador Comunal:** Según los datos actualizados de las fichas comunales del SINIM, solo Villarica y Pucón poseen plan regulador de la comuna operando en la actualidad. Con respecto al desarrollo acuícola, en el Plan Regulador de Pucón podemos encontrar la protección del curso de las aguas y el resguardo a su contaminación, en base al código de aguas; esta sería la única normativa que incide en el desarrollo de las pisciculturas en uno de los territorios de la Araucanía Lacustre.

Estas empresas están contaminando el territorio y sus fuentes naturales, un territorio rico en afluentes de agua pura y cristalina, que es la principal atracción de una zona altamente turística. Este sector productivo es visto como el motor y base del crecimiento en el territorio, es por ello que las unidades de desarrollo y planificación enfocan su accionar en potenciar este sector y no existe ningún incentivo, ningún proyecto con respecto a la potencialización de la industria acuícola. Se cree que están contaminando los afluentes de agua, la herramienta principal de trabajo y se sostiene la necesidad de crear una normativa especial para zonas turísticas, ya que la normativa local no puede equipararse con la ley y no permite ponerle un freno a estas empresas que cumplen con todas las normas ambientales y sanitarias dictadas por los organismos a cargo.

## V. CONCLUSIONES

La hipótesis de partida ha considerado que las localidades y territorios tienen un conjunto de recursos (económicos, humanos, institucionales y culturales) y de economías de escala no explotadas que constituyen su potencial de desarrollo. En este sentido la actividad piscícola es considerada un motor más de desarrollo a partir de una ocupación potencial en la Región. Esta actividad intensiva en el uso de recursos naturales se posicionará en aquellos territorios donde existan fuentes de recursos hídricos importantes y cuya generación de utilidades sea menor a los recursos productivos utilizados. Pero este aprovechamiento de oportunidades competitivas no solo tiene que ver con factores eminentemente económicos sino con la observación y funcionamiento de cómo se comportan los diferentes niveles institucionales y su capacidad de promoción sustentable, equitativa y de crecimiento para el sector y su vinculación con las estructuras territoriales de la institucionalidad. Por tanto, poniendo como eje teórico lo señalado por el enfoque del desarrollo económico local, se entiende que el desarrollo presenta características endógenas dadas por un entorno de instituciones productivas y del Estado, que forman un conjunto de incentivos y normativas a nivel del territorio. Que para este caso de estudio esto no sólo depende de la posición empresarial sino que, como factor o variable independiente, el rol institucional en la conformación tanto local de mecanismos de planificación, control y sanción promueven un ejercicio gustable y capaz de promover el desarrollo.

En específico este estudio de caso ha permitido vislumbrar que al ir descendiendo por la estructura de control y planificación que circunscribe la actividad acuícola se observa la complejización de las estructuras subsistémicas, puesto existe una diferenciación de agentes, competencias y objetivos que generan asimetrías internas, dado por desacoplamientos entre niveles subsistémicos y superposición de roles y objetivos dado la construcción sectorial frente a una visión territorial de los agentes locales que promueven una lógica de proximidad y ejecución en beneficio de una imagen objetivo común, que es visualizada a través de instrumentos de planificación comunal y regional. Esta perspectiva nos permite la utilización del concepto **deficiencia institucional subnacional**, entendida como el sobredimensionamiento de estructuras institucionales y superposición de funciones, o la inexistencia de estos elementos, los cuales dependiendo de la visión de agentes territoriales o sectoriales presentan una visión de un mismo fenómeno contrapuesta; el elemento explicativo de lo señalado es que el acoplamiento de una política pública entendida como la capacidad de coherencia interna entre los diferentes espacios administrativos del Estado depende de la capacidad de funcionamiento y operacionalización de objetivos y unidades de aplicación funcional. En este sentido la formulación de una política y su respectiva ley de aplicación, se ve desacoplada, lo cual es generado por su diferenciación y nula asimilación por los diferentes instrumentos de planificación territorial.

Se observa que existe una asimetría de construcciones de política pública entre las perspectivas centrales y regional-locales, es decir, de las diferentes entidades que participan en el proceso de formulación de una política, el conjunto de competencias que definen el rol de las instituciones y los instrumentos de planificación, generadas desde el territorio (región-municipio). Estas consecuencias a nivel territorial se expresan en que las autoridades del territorio generan un distanciamiento en la observación de una entidad productiva, puesto que a pesar de las múltiples dimensiones que la ley y la política estipulan para el desarrollo

de la actividad, el problema se basa en que la construcción top down de estos mecanismos sectoriales no visualizan las externalidades territoriales de la actividad en su desarrollo con la comunidad y unidades institucionales que conforman mecanismos de planificación bottom up disímiles a las planificaciones centrales.

Los efectos institucionales de estos son generados por:

- Atemporalidad de los instrumentos
- Centralización administrativa
- Invariabilidad de los procedimientos
- Construcciones verticales

Un segundo elemento observado es que los niveles superiores de la estructura sistémica de la competitividad no contemplan mecanismos de incentivos para la articulación pública-privada, lo cual genera un dislocamiento a nivel micro de las relaciones entre las instituciones y el sector empresarial, que como se ha expresado están enmarcadas en un conjunto de percepciones que han construido un cuerpo de identificación de la actividad en el territorio; esto ha promovido una visión negativa de insustentabilidad y aprovechamiento desmedido, al observar el espacio institucional en que se visualizan estas percepciones, recaen en el nivel meso puesto que se considera este espacio como marco de operacionalización de la Ley y la Política y representa mecanismos ineficientes de control.

Estas son perspectivas críticas del funcionamiento institucional sistémico de la competitividad a nivel territorial. Tanto los desacoplamientos entre niveles (lógica top down) y la incapacidad de articulación productiva para la promoción de elementos comunes que permitan el aprovechamiento sustentable de la actividad (lógica bottom up), consideran, a nivel sistémico, que el desequilibrio e ineficiente funcionamiento institucional ocurre en el nivel meso, pues es en el nivel regional donde se generan dinámicas que no permiten el aprovechamiento óptimo de las oportunidades dadas por una situación geográfica ambiental que utilizada sustentablemente puede ser un mecanismo para el desarrollo de un territorio.

En este subsistema confluyen dos elementos, por una parte la estructura funcional de la política y ley que son construidas desde una lógica top down, es decir descendente y que han sido configuradas por diferentes unidades sectoriales a nivel central, visualiza como un elemento operacionalizable *ceteris paribus* a nivel territorial (región) estos instrumentos de planificación y control, por tanto aplicables de forma directa, sin exhibir y permitir las particularidades ni necesidades territoriales, lo que genera la invisibilización de superposiciones de actividades productivas y las características identitarias de los territorios como de las necesidades y funcionamientos institucionales a nivel meso y micro.

El factor clave para entender la insuficiencia institucional subnacional se encuentra en la variable sobredimensionamiento de la funcionalidad institucional de organismos sectoriales a nivel regional, pues existe un conjunto de instituciones que desde diferentes perspectivas sectoriales y ejes funcionales promueven el control, regulación y sanción de una actividad productiva, y que desde el impacto del funcionamiento del entorno territorial para el desarrollo, entendido como el conjunto de instituciones del ámbito público y privado que utilizan las condiciones propias del territorio para el desarrollo, generan desincentivos a la competitividad.

En primer caso se encuentra la superposición de funciones, que desde la lógica del actor empresarial promotor directo del crecimiento solo generan una sobreutilización de recursos, sin generar efectos en la generación de utilidades. En cambio, desde una perspectiva de las fuerzas institucionales y comunidades del territorio se percibe que el funcionamiento de carácter sectorial y no territorial conlleva un distanciamiento entre lo señalado por la norma y el efectivo funcionamiento. Esto, según la perspectiva del nivel micro, estaría dado tanto por la centralización de las funciones como por la limitación de los organismos a nivel territorial de este, lo cual conlleva, a pesar de los múltiples mecanismos de control, que se consideren ineficaces para la capacidad de control.

En resumen el factor clave para entender el ineficiente aprovechamiento de recursos productivos en un territorio depende, como elemento explicativo, de los niveles sistémicos de la competitividad. Específicamente es el meso como eje articulador de la relación entre los niveles centrales (meta, macro) y los niveles locales (micro) que da forma coherente funcionalmente a la capacidad productiva del territorio.

Desde la Ciencia Política se considera la gobernanza como elemento articulador determinante de preferencias, intereses y normativas que generan mecanismos de interacción entre instituciones y sectores, en este caso económicos, y que en conjunto construyen una imagen territorial, pero que dependiendo los niveles de percepción, confianza y funcionamiento van promoviendo la capacidad de interacción.

En el funcionamiento de estas estructuras –para el caso de estudio– se observa una implementación de mecanismos de gobernanza, o mecanismo de relaciones de poder no jerárquico; esto se visualiza tanto en orden vertical, es decir entre la capacidad de interacción entre niveles sistémicos de diferente índole y que permiten una construcción coherente entre aspectos legales, funcionamiento y competencias. Por su parte, un segundo nivel de carácter horizontal, que se aprecia en la gobernanza local, depende del funcionamiento específico de estructuras sistémicas del nivel regional y local que permiten articular instituciones públicas y privadas. Esto va a depender, según el caso de estudio, de la capacidad de funcionamiento de las instituciones sectoriales de orden regional, y que, en este caso, el deficiente funcionamiento institucional ha promovido una imagen negativa del sector dado por mecanismos de control y sanción entendidos, desde lo local, como defectuosos dada su capacidad de aplicabilidad.

Como conclusión, esta investigación plantea el rol de la Ciencia Política como factor de desarrollo pues la disciplina permite entender la importancia de la dinámica institucional.

En primer término, la revalorización de este elemento como variable independiente. Esto se observa dado que los mecanismos de interacción formulados tanto informalmente como formalmente van promoviendo entornos para los incentivos de la competitividad y fijan las reglas del juego implícitas y explícitas según las cuales los agentes de crecimiento utilizan los factores productivos.

Por su parte el funcionamiento institucional depende de una gobernanza local entendida como la estructuración de redes horizontales en la necesidad de conformación de políticas públicas a nivel local, como el aumento de eficiencia del entramado empresarial desde una perspectiva de utilidades, sustentabilidad y emplazamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ábalos, JA (2000). El proceso de descentralización en Chile 1973 – 1999. Sudere.
- Agencia de Desarrollo Productivo de la Araucanía (2013). *Informe Sectorial 2013. Caracterización del Sector Acuícola de la Araucanía*. Temuco: Gobierno Regional de La Araucanía.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL N°82, abril 2004*: 157-171.
- Albuquerque, F., Costamagna, P., y Ferraro, C. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia: ideas para un cambio*. San Martín: UNSAM EDITA.
- Barreiro Cavestany, F. (2008). Gobernar las ciudades en tiempos de cambio. A propósito del buen gobierno local y de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. *Prisma*, (22), 103-125.
- Boisier, S. (1996). *Modernidad y territorio. Cuadernos del ILPES N°42*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chavarría, H., Rojas, P. y Sepúlveda, S. (2002). *Competitividad: cadenas agroalimentarias y territorios rurales. Elementos conceptuales*. San José de Costa Rica: IICA.
- De Barbieri, M. y Zurbriggen, C. (2010). *Acción colectiva, gobierno y territorio: experiencias Cono Sur*. Montevideo: Flacso Uruguay.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D. & Meyer-Stamer, J. (1994). *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Berlín: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Esser, K., Hillebrand, W., Messner, D., Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: Nuevo desafío a las empresas y a la política. *Revista de la CEPAL, N°59*: 39-52.
- García de León, G. (2009). El concepto de competitividad sistémica. *Revista Universidad de Sonora Número 25, abril-junio2009*: 29-31.
- Gobierno Regional de La Araucanía (2013). Informe n° 8: informe final estrategia regional de desarrollo 2010 – 2022. Consultado el 10 de diciembre de 2015. Disponible en [https://www.sernam.cl/sistema\\_gt/sitio/integracion/sistema/archivos/file/pdf/a%C3%B1o%202010/erd%20IXregion.pdf](https://www.sernam.cl/sistema_gt/sitio/integracion/sistema/archivos/file/pdf/a%C3%B1o%202010/erd%20IXregion.pdf)
- Hyden, G., Court, J. & Mease, K. (2004) Making sense of Governance. Empirical evidence from 16 developing countries. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Jessop, B. (1998). “L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec: les cas du développement économique”. *Revue internationale des sciences sociales*, 155: 31-49.
- Lechner, N. (1997). Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL*.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2010) Ley General de Pesca y Acuicultura.
- Lira, I. (2005). Desarrollo Económico Local y competitividad territorial. *Revista de la CEPAL N°85, Abril 2005*: 81-100.

- Meuleman, L. (2009). The Cultural Dimension of Metagovernance: Why Governance Doctrines May Fail. *Public Organization Review*, Vol. 10 issue 1: 49-70.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción - Subsecretaría de Pesca (2003). Decreto Supremo 125: Aprueba Política Nacional de Acuicultura y crea Comisión Asesora Presidencial para la implementación de la Política Nacional de Acuicultura. Consultado el 10 de diciembre de 2015. Disponible en [http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-7912\\_documento.pdf](http://www.subpesca.cl/normativa/605/articles-7912_documento.pdf)
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (1991). Ley 18.982. Consultado el 10 de diciembre de 2015. Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30265>
- Moncayo, E. (2001). *Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Moncayo, E. (2005). Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la integración Andina. *Comunidad Andina de Naciones. Lima. Documento de trabajo, 29*.
- North, D. (2010). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: University Press.
- Nelson, R. (1997). How new is new growth theory?. *Challenge*, 40(5), 29-58.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2008). "En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina". Reunión de trabajo organizada por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) y el Comité de Inversiones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ciudad de México, 4-5 de diciembre de 2008.
- Pierre, J. & Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
- Subsecretaría de Pesca (2003). Política Nacional de Acuicultura.
- Sernapesca (2013) Anuario Estadístico de Pesca. [https://www.sernapesca.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1806&Itemid=889](https://www.sernapesca.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=1806&Itemid=889)
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, 74(02), 16-35.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE* Vol. 26, n°79: 47-65.
- Vázquez Barquero, A. (2001). La política de desarrollo económico local. En F. Alburquerque y P. Cortés (comp.) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo-LC/L. 1549-2001* (p. 21-45). Santiago: GTZ-CEPAL.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones regionales*, Número 11: 183-210.
- Von Haldenwang (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. *Revista de la CEPAL N°85*, Abril 2005: 35-52.