

EL MAPEO DE ACTORES

UNA HERRAMIENTA PARA LA PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL TERRITORIO

Dra. Ximena Arizaga

Post-doctorando CEDEUS, Centro de Desarrollo Urbano Sustentable
Investigadora Senior, Programa de Planes y Proyectos Urbanos UC
e-mail: axarizaga@uc.cl

Mg. Juan Carraha

Investigador, Programa de Planes y Proyectos Urbanos UC
e-mail: jicarrah@uc.cl

Msc. Roberto Moris

Director Programa de Planes y Proyectos Urbanos UC
Académico Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales y Escuela de Arquitectura UC
e-mail: rmoris@uc.cl

RESUMEN

El artículo presenta un ejercicio de mapeo de actores realizado en el contexto de una investigación aplicada orientada a la planificación estratégica y reconstrucción del territorio de la provincia de Chañaral posterior a los aluviones de los años 2015 y 2017 que afectaron la región de Atacama, Chile. Se plantea que este instrumento de mapeo tiene potencialidades para comprender el territorio más allá de su utilización tradicional en la resolución de conflictos; para la construcción de una visión compartida del desarrollo deseado y la comprensión de los encadenamientos productivos que se requiere potenciar para lograr ese desarrollo.

PALABRAS CLAVE

Mapeo de actores, planificación territorial, reconstrucción.

ABSTRACT

The article presents an exercise of stakeholder mapping carried out during an investigation of territorial and strategic planning for reconstruction of the province of Chañaral, realized after the flash flood disasters of the years 2015 and 2017, which occurred in the Atacama region, Chile. It is

proposed that this mapping instrument has the potential to understand the territory beyond its traditional use in the resolution of conflicts; for the construction of a shared vision of the desired development and the understanding of productive chains needed for this development.

KEY WORDS

Stakeholder mapping, territorial planning, reconstruction.

INTRODUCCIÓN

En un escenario de creciente solicitud ciudadana de espacios de participación, el presente artículo da cuenta de un caso aplicado de construcción de visión compartida sobre el territorio en el que la identificación de actores jugó un rol determinante en el diagnóstico y desarrollo de un ejercicio de planificación orientado a la reconstrucción post-desastre.

Frente a un contexto marcado por la presencia de desastres naturales, la planificación urbana juega un rol estratégico en la construcción de territorios sustentables y ciudades más resilientes. Sin embargo, las decisiones respecto al devenir de estos territorios están atravesadas por una multiplicidad de miradas e intereses que son, muchas veces, disímiles. Los diferentes valores materiales y simbólicos que posee el territorio para actores que se involucran con él desde múltiples escalas, y de manera especial tras la incertidumbre que generan los escenarios de reconstrucción post-desastre, suponen la posible emergencia de conflictos a la hora de planificar. A partir de esto, se ha planteado la necesidad de avanzar en el desarrollo de metodologías que permitan co-construir las decisiones que impacten sobre el devenir de las ciudades, abriendo espacio a que las distintas visiones sobre el territorio se encuentren a través del diálogo y la colaboración.

En ese sentido, a lo largo de este artículo se describe el trabajo realizado en la provincia de Chañaral, ubicada al norte de la región de Atacama en Chile, cuyas localidades se encuentran en proceso de reconstrucción tras los aluviones que las impactaron en los años 2015 y 2017. A partir de esta experiencia se propone el uso del mapeo de actores, herramienta que tradicionalmente ha sido utilizada como un instrumento propicio para la resolución de conflictos, como una herramienta que además aporta en la construcción de visiones compartidas sobre los desafíos y necesidades de desarrollo de los territorios.

La reconstrucción puede verse como una oportunidad para resolver problemas urbanos estructurales y elevar el estándar del diseño de las ciudades. Esto se hace, generalmente, sin considerar la experiencia de los habitantes, su conocimiento de la realidad geográfica y el entorno habitado. A su vez, cada desastre nuevo presenta las catástrofes pasadas, la impotencia y el anhelo de respuestas precisas, mientras que las respuestas erróneas provocan una serie de problemas sociales, de salud, psicológicos, educativos y de otros tipos que surgen de esta situación, y que afectan a la población y al desarrollo endógeno de ciudades y barrios. Es por esto que la reconstrucción es remediación y al mismo tiempo una oportunidad para mirar nuevamente el

territorio desde una perspectiva de diversificación productiva y planificación integrada, reinventando ese territorio desde la paradoja de la ineficiencia (Jacobs, 1969) hacia un futuro más sostenible.

De alguna manera, la planificación urbana nació de catástrofes: la reconstrucción de Lisboa por el Marqués de Pombal como consecuencia del terremoto que asoló Portugal en 1755 o el pronunciamiento de la Ley General de Construcciones y Urbanización en Chile como resultado del Terremoto de Talca de 1929, para dar algunos ejemplos.

En este contexto, cobra especial interés presentar el caso de una investigación aplicada desarrollada por el Observatorio de Ciudades de la Pontificia Universidad Católica de Chile (OCUC) en la provincia de Chañaral, en la Región de Atacama, Chile. La provincia fue afectada por dos eventos aluviales, el 2015 y el 2017. El primer evento dio origen a la solicitud de construir una Hoja de Ruta para la Diversificación Productiva de la provincia de Chañaral, que comprende las comunas de Diego de Almagro y Chañaral.

Principalmente minera, con un rol de importancia para la región y el país, la comuna de Diego de Almagro comprende El Salvador -la última ciudad-campamento existente en Chile- y Chañaral que con su Puerto de Barquito permite el embarque de cátodos de cobre, concentrado, petróleo y ácido sulfúrico. Esta vocación minera, que se expresa en un complejo entramado de explotaciones de distinta escala, marca el territorio desde la cordillera de Domeyko hasta la costa, y también la esencia e identidad de sus habitantes, que por su oficio son también eximios conocedores de este territorio. La provincia alberga, a su vez, un gran potencial turístico, propio de sus características geográficas e históricas, aunque muy poco desarrollado: con playas y balnearios en su borde costero, un rico patrimonio cultural hacia el interior, volcanes, salares, lagunas altiplánicas y una peculiar biodiversidad en estos paisajes.

La planificación estratégica busca poner en valor estos atributos y características del territorio de la provincia de cordillera a mar, con una metodología participativa e inclusiva, a través de la construcción de un relato común, focalizado en los principales sectores productivos de la provincia. El OCUC¹ ha estado trabajando en la región de Atacama y la provincia de Chañaral desde el 27 de marzo 2015. Este compromiso ha sido muy enriquecedor y ha permitido tener un conocimiento acabado de las problemáticas del territorio y compartir con los actores locales y la ciudadanía en este proceso, aprendiendo de su riqueza y resiliencia. El mapeo de actores es solamente una muestra de lo que puede significar el trabajo de largo plazo en un territorio, no obstante, su relevancia para el desarrollo de los ejercicios posteriores de planificación estratégica justifica su presentación particular.

A continuación, se realiza una revisión del uso del mapeo de actores en la planificación del territorio, muchas veces confinado a la resolución de conflictos ambientales, soslayando su potencial para la construcción de una visión compartida del territorio. Posteriormente, se describen

¹ El Observatorio de Ciudades de la Universidad Católica (OCUC) se dividió en dos unidades: el OCUC que sigue cumpliendo su vocación de observatorio y el Programa de Planes y Proyectos Urbanos, PPU, que se aboca a la investigación aplicada en políticas públicas, como la presentada en este artículo.

el caso y el contexto en el que se realiza el estudio, la metodología utilizada y los resultados de su aplicación.

LA NECESIDAD DE UNA VISIÓN COMPARTIDA EN TORNO AL TERRITORIO

El objetivo de desarrollar una visión compartida por los distintos actores presentes en el territorio apunta a la necesidad de desarrollar políticas públicas capaces de reconocer la realidad sobre la cual actúan e integrar las distintas valoraciones y significaciones que se construyen en torno al espacio habitado. De lo contrario, tal como se ha evidenciado en otros casos, la definición de políticas públicas puede tener impactos imprevistos o subdimensionados en el territorio, generando conflictos entre las comunidades locales, sectores productivos y organismos del gobierno local o central. En este contexto, la construcción participativa de las políticas públicas es ampliamente aceptada como un factor de sustentabilidad social y también ambiental del proceso de desarrollo económico.

El desarrollo sostenible de un territorio, expandiendo la definición de desarrollo urbano sostenible de Camagni (2005), sería “un proceso, que se nutre de aprendizaje colectivo, de capacidad de composición de conflictos y de capacidad de diseño estratégico, y no de la aplicación de un modelo óptimo definido una única vez y para siempre” (215) y se compondría de distintos sistemas y sus interacciones dinámicas que componen no obstante una unidad. Por lo tanto, señala el economista, se trata de considerar al mismo tiempo los distintos sistemas que configuran el territorio y sus interacciones dinámicas y “no de simplemente sumar aspectos distintos y objetivos diferentes” (Camagni, 2005: 215).

Asimismo, señala Sabatini (1997), a diferencia del desarrollo económico que tiende a ser cortoplacista, las comunidades locales visualizan los costos y los beneficios del desarrollo productivo y tienden por lo tanto a poner en equilibrio la producción con su calidad de vida. De esta forma, dan cuenta de una comprensión cabal de su territorio como sustrato productivo, y de una mirada integradora del mismo: “puesto que las personas evalúan los impactos agregados sobre su calidad de vida, y no cada impacto por separado” (46).

En este sentido, la comprensión que tienen los actores de su territorio y que emerge con fuerza cuando se produce un conflicto, es reflejo de los intereses de la comunidad, y de su lectura de los valores y potencialidades que tiene la geografía que habitan. Dicho esto, la primera consideración de la propuesta es que los actores locales no son indiferentes al uso del suelo, y los recursos naturales y su posicionamiento dicen relación con una conciencia territorial que debe ser valorada en la planificación.

A su vez, hay que considerar que la apertura de la economía chilena a las dinámicas de la economía global bajo las directrices de políticas de inspiración neoliberal ha sido asociada en diversos estudios a la emergencia de conflictos socio-ambientales de carácter local (Padilla & San Martín, 1994; Sabatini, 1997). La serie de ajustes estructurales introducidos durante la dictadura ha

supuesto un cambio en la forma de acumulación, materializada en la expansión de las industrias extractivas de materias primas, como lo es el caso de la minería, y que han derivado en la emergencia de nuevos conflictos socioambientales (Bowen, Fábrega y Medel, 2012). En el caso que interesa, por ejemplo, a partir del año 1987, Chañaral fue escenario de conflictos entre organizaciones de la sociedad civil y la “División El Salvador” de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), por la descarga de desechos sólidos en el río Salado, que contaminaron de forma grave la bahía de la ciudad, formando una “playa de relaves” (Folchi, 2003).

La expansión del modelo extractivo-exportador supuso un aumento en el volumen de producción minera en Chile durante los últimos treinta años, fenómeno conocido como *boom minero*, que fue alimentado por la dotación de subsuelo chileno, el aumento de la demanda mundial de cobre y un marco institucional favorable al desarrollo de proyectos extractivos de gran escala (Folchi, 2003). Así, la producción de cobre en el país ha visto crecer la participación del sector privado y la llegada de capitales transnacionales en proyectos que generan un alto impacto sobre el territorio en el que se emplazan (Bowen, Fábrega y Medel, 2012). A partir de esto, han surgido cuestionamientos a la contribución de las grandes mineras en el desarrollo local, donde los conflictos por la distribución de las externalidades negativas se enmarcan dentro de conflictos por la distribución de la riqueza que dichos proyectos generan (Sabatini, 1997).

Ahora bien, siguiendo a Folchi (2001), los conflictos socioambientales no surgen necesariamente de orientaciones ambientales o ecologistas, ni se limitan a la definición de un daño ambiental, sino que se asocian a cualquier proceso de transformación ambiental. En ese sentido, los conflictos de contenido ambiental no se limitan a una relación puramente material con el entorno, sino que involucran intereses valóricos, en tanto se entiende el territorio como el resultado de la valorización material y simbólica del espacio, así como su apropiación y una producción social y cultural del mismo (Bowen, Fábrega y Medel, 2012). Como consecuencia, la comprensión de los conflictos permite comprender al espacio físico en tanto cargado de valores y significados.

La creciente autonomía política de las comunidades locales, derivada de la disolución de espacios tradicionales de organización vinculados a grandes partidos políticos (Bowen, Fábrega y Medel, 2012), ha supuesto que esta se traduzca en nuevos tipos de demanda participativa, donde los intereses valóricos y materiales de las comunidades demandan una ampliación de la noción de experto (Tironi, 2009). Así, las controversias, que surgen a partir del desacuerdo de los actores, no pueden quedar resueltas apelando a la “objetividad” de un argumento, pues esconden una serie de interpretaciones disímiles sobre la naturaleza del problema mismo. El acuerdo, señala Tironi (2009), no es alcanzable mediante la imposición de un argumento sobre otro, sino que requiere de juegos de traducción e interacción que permitan la emergencia de consensos, permitiendo que el conocimiento sea un efecto político de las prácticas de interacción. Las metodologías de participación pueden ser muy diversas en lo técnico y en los alcances reales de la participación de los actores, pudiéndose distinguir según el para qué se participa y cómo se ejerce dicha participación (Ministerio de Secretaría General de Gobierno, 2001). De esta manera, la identificación de los actores clave y la apertura hacia la definición de una política participativa reconoce la necesidad de avanzar hacia metodologías de co-producción del espacio, en línea con el reconocimiento de una noción de experto expandida. Se busca generar espacios de diálogo y

toma de decisiones compartidos entre los actores del territorio, permitiendo que sean parte de la formulación del diagnóstico y la definición de directrices que permitan revitalizar el territorio, en este caso de Chañaral y Diego de Almagro.

Lo anteriormente expuesto, implica que la política de desarrollo debe tomar en consideración el conocimiento de los actores locales, sobre la red productiva en la que están insertos, para ser capaz de sostenerse y definirse.

La minería es una actividad eminentemente territorial, lo que parece evidente, aunque en la práctica no se traduce en una mirada atenta a la realidad de los territorios en los que se produce la actividad extractiva, su tejido social y su realidad productiva, que es resultante de la minería misma tanto por su afirmación o negación, dado que la presencia de esta actividad tiende a soslayar otras potenciales áreas de desarrollo. Entender cuáles son los impactos locales de la gran, mediana y pequeña minería es un desafío para el desarrollo de esos territorios en los que se produce una riqueza con un precario impacto local en la calidad de vida de las personas. Si bien la región de Atacama, según el Banco Central (2014), tiene el segundo PIB per cápita más alto de Chile (detrás de Antofagasta, y delante de la Región Metropolitana). Y una tasa de pobreza por ingresos muy por debajo de los niveles nacionales (7,3% de su población 14,4% a nivel nacional el año 2013); tiene también la pobreza multidimensional más alta de Chile (26,2% a nivel regional 20,4% en Chile el año 2013)².

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la pregunta sobre el potencial impacto de la minería y la posibilidad de reconstruir la provincia en base a una matriz productiva diversificada tenía dos caminos, ambos explorados. Por un lado, el análisis tradicional de la correlación entre los distintos sectores económicos y su comportamiento a la luz de las fluctuaciones en el precio de los metales; y, por otro lado, el análisis de los encadenamientos productivos. En este segundo camino, que se expone en parte aquí, lo que se busca es comprender cómo se relacionan los actores entre sí, para sobre la base de este entramado develar las cadenas productivas presentes en el territorio provincial y también los eslabones perdidos de esa cadena. Se trata de entender cuál es la territorialidad de los sectores productivos presentes y su arraigo en un sistema que es también un sistema social.

El objetivo de este artículo es dar cuenta de este ejercicio de identificación de los encadenamientos productivos a través de la identificación de actores interrelacionados. La exposición se basa en el caso de estudio de la provincia de Chañaral y pone de relieve el escaso desarrollo del entramado productivo local.

PRESENTACIÓN DEL CASO

La región de Atacama fue azotada por dos eventos aluvionales de gran magnitud que afectaron a todas las localidades y muy particularmente a la provincia de Chañaral, a su vez, estos eventos son parte de una historia de catástrofes que han afectado en particular a la ciudad de Chañaral, entre

² Fuente CASSEN 2013.

los cuales están el terremoto de 1922 y el aluvión de 1972 (Monroy, 1992). De los eventos recientes, el primero, el 25 de marzo 2015, dejó muy dañadas las principales ciudades de la provincia: Diego de Almagro, Chañaral y la localidad intermedia de El Salado. Los centros urbanos sufrieron las consecuencias de los procesos de remoción en masa y flujos aluvionales en el cauce del río Salado. El evento se desencadenó producto de precipitaciones intensas, por sobre los 1.000 m sobre el nivel del mar, y un tiempo de respuesta entre la precipitación y el caudal máximo del río muy corto, lo que se tradujo en la saturación del suelo y el fácil escurrir de las aguas a gran velocidad (CIGIDEN, 2015; Wilcox et al., 2016). El segundo, el 11 y 13 de mayo de 2017, se produjo por lluvias extraordinarias a menor altitud, lo que generó desbordes en el río Salado, tanto en la ciudad de Diego de Almagro, como en Chañaral, así como también generó la activación de las quebradas cercanas a ambas ciudades. A diferencia del evento hidrometeorológico anterior, este afectó las áreas urbanas principalmente con escorrentías superficiales menos violentas.

La región de Atacama tenía 292.054 habitantes el año 2012³, de acuerdo a los resultados del proceso censal, lo que representa 1,75% de la población del país. La provincia contaba entonces con 30.598 habitantes, vale decir 10,4% de la población regional y de esta casi el 80% vivía en las ciudades de Diego de Almagro, Chañaral y El Salado. El primer evento aluvional significó la pérdida de 13 vidas humanas, la afectación 470 viviendas en Chañaral (8% del total) y 1.277 (17%) viviendas en Diego de Almagro (Moris, 2015), lo que significó la implementación de barrios de emergencia que cuentan con 115 viviendas en Chañaral y 292 en Diego de Almagro. El segundo evento significó 60 viviendas con daño mayor en la ciudad de Chañaral, 230 albergados, un 50% de la población con interrupción en el suministro eléctrico (Habiterra, 2017), interrupción de la Ruta C-13 (Chañaral - Diego de Almagro) en varios puntos por la inundación de equipamientos urbanos como el hospital de Chañaral.

El evento del año 2015, en particular, afectó los centros comerciales y fundacionales de las ciudades, destruyó la Ruta 5 que une al país de Norte a Sur en su paso por la ciudad de Chañaral, dividió los centros urbanos en dos en los tres casos y afectó fuertemente el tejido productivo, ya debilitado por la baja del precio del cobre, principal actividad productiva de la provincia y región.

En este contexto, la catástrofe puso de manifiesto la necesidad de contar con un plan de reactivación desde una perspectiva ambiental, técnica, económica, social e institucional. El proceso de reconstrucción fue abordado como una oportunidad para las comunas de repensarse y enfrentar el futuro con una mirada integral en la perspectiva de un desarrollo armónico y sustentable.

Las instituciones tanto públicas como privadas activaron una serie de planes y programas que busca reactivar y diversificar la base productiva de la provincia de Chañaral, teniendo en cuenta las oportunidades que el territorio presenta. Por un lado, las comunas con apoyo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) actualizaron sus Planes Reguladores Comunales, armonizando, de esta forma, los usos, las inversiones y las amenazas presentes en el territorio. Por otro lado, se

³ Se utilizan de manera referencial las cifras oficiales del último censo realizado el año 2012, emitidas por el INE en 2013. No obstante, el censo 2012 fue declarado nulo en marzo 2014 por la Contraloría General de la República, se considera esta información apta para comprender las dinámicas de población en la región.

prevé que en el marco de la reconstrucción se realizarán, en el mediano plazo, importantes obras de mitigación, que permitirán resolver las amenazas aluvionales del río Salado y sus quebradas afluentes, a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la Dirección de Obras Hidráulicas (DOH); y encauzar su salida al mar, (MOP-Dirección Obras Portuarias-DOP); y en paralelo se repondrá la Ruta-5 Norte que fue inhabilitada por el aluvión de marzo 2015 (MOP-Vialidad).

Todas estas iniciativas representan cambios estructurales para las capitales comunales, lo que se espera permitirá acoger a la minería y el desarrollo de otros sectores de mejor manera, capturando los encadenamientos productivos a escala local. Al mismo tiempo, la apertura y optimización del Paso San Francisco, que permite unir esta provincia y la región de Atacama con las regiones vecinas de Argentina, tendrá un esperado impacto en el desarrollo de las actividades turísticas y comerciales.

En este escenario de cambios, el caso que se presenta refiere al programa que la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) desarrolló para la “Reactivación Urbana y Productiva Sustentable de Atacama, Corredor Solar”⁴. Este programa buscó favorecer la coordinación e integración de distintas acciones públicas y privadas, identificando objetivos comunes, que desde un modelo de gobernanza local permitieran involucrar a distintos actores y a la comunidad en general, en la recuperación del espacio construido, y en la rehabilitación del tejido social y productivo. Para esto se planteó, desde un inicio, que las acciones de reconstrucción debían desarrollarse con una mirada de largo plazo intersectorial y de co-construcción de soluciones, bajo una lógica de participación activa de los involucrados, buscando un conocimiento acabado de la realidad actual del tejido económico y su distribución espacial en el territorio.

En este sentido, este proyecto de investigación aplicada buscaba obtener una visión prospectiva del desarrollo económico de las comunas de Chañaral y de Diego de Almagro, aprovechando las ventajas comparativas del territorio, con una visión de futuro y en un proceso de desarrollo acelerado que se espera genere un polo de desarrollo productivo y sustentable.

El objetivo general del proyecto de investigación aplicada fue desarrollar las bases conceptuales y lineamientos de planificación para construir una Hoja de Ruta en torno a una visión compartida del desarrollo que se quiere lograr para la provincia, involucrando a todos los actores públicos y privados de los principales sectores productivos. Esta construcción de visión del territorio se distinguió por la elaboración participativa de la política pública, con una perspectiva holística, multisectorial, y de largo plazo. Representó un esfuerzo por integrar las distintas visiones de los sectores productivos y los organismos del Estado en una perspectiva inclusiva que permitiera lograr las sinergias deseadas para el territorio sin afectar su sustentabilidad futura.

⁴ El convenio de colaboración tuvo por objetivo viabilizar la implementación del Programa Corredor Solar Cuenca del Salado y el Plan Integrado Diego de Almagro en el marco de la reconstrucción de las localidades afectadas en el evento catastrófico de marzo 2015 en la provincia de Chañaral, a través de la alianza entre la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), la Corporación Nacional de Fomento a la Producción (CORFO), el Observatorio de Ciudades UC (OCUC) y la Corporación para el Desarrollo de la Región de Atacama (CORPROA).

El trabajo realizado para construir esta visión compartida buscó, en primer lugar, identificar la multiplicidad de formas en que los distintos sectores productivos se interrelacionan e impactan la empleabilidad y el desarrollo en la provincia de Chañaral. El compromiso se centraba en la identificación de las brechas productivas⁵ que impactan al territorio de la cuenca de El Salado para avanzar en su remoción, así como en el levantamiento de oportunidades del territorio a partir de acuerdos y participación de actores locales.

METODOLOGÍA

El levantamiento de brechas requeriría en primera instancia realizar un mapeo de los actores que representan los sectores productivos de la provincia y entender cuáles eran los encadenamientos productivos que se generan, tanto al interior de la provincia, como entre esta y la región o el país. Para cumplir con este objetivo se desarrolló una metodología que tuvo tres etapas y se complementó con un intenso trabajo en terreno, un diagnóstico socioeconómico a nivel de distritos censales y un análisis macroeconómico de escala provincial en base a información secundaria del Servicio de Impuestos Internos.

La teoría del mapeo de actores (*stakeholder identification*) apunta que es de interés para la planificación estratégica (Aaltonen, 2009) y también, como se planteó al principio, que es de interés para la resolución de conflictos ambientales y territoriales. El análisis tiende, por lo tanto, a centrarse en la relación de los actores con un potencial proyecto, su interés de participar u oponerse a este, así la interrelación es vista como una relación de poder, donde el que analiza busca comprender la legitimidad e influencia de los distintos actores. En este caso, se propone el mapeo de actores como herramienta utilizada para comprender los encadenamientos productivos en base a las relaciones que establecen los diferentes actores sectoriales.

De esta forma, se aplica un método de manera inusual para resolver una falencia del análisis tradicional de encadenamientos productivos, que suele centrarse en identificar la cadena a través de la cual se obtiene el producto o servicio final descontextualizado del territorio que lo produce y los habitantes que participan de la economía local. No obstante, Freeman (1984), en su obra *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, identificaba a los actores (*stakeholders*) como “quienes son afectados o pueden ser afectados por las actividades de una empresa” (24) y señalaba que debían ser considerados como un elemento esencial en la planificación estratégica de los negocios; nuevamente el análisis tiende a centrarse desvinculado de su soporte geográfico.

En primer lugar, se realizaron entrevistas exploratorias a actores productivos y representantes de organismos públicos con presencia en la región y la provincia. Estas entrevistas estuvieron orientadas a tres grupos de interés: organismos y entidades públicas; actores de la actividad productiva (organizaciones productivas y gremiales, representantes y trabajadores); y

⁵ El concepto de “brecha” refiere a una situación base en relación a algún objetivo determinado. La brecha se define con respecto a factores internos, en este caso de la provincia, que no permiten alcanzar la oferta y demanda deseadas. El estudio implicó analizar las potencialidades de desarrollo productivo basándose en este concepto y el reconocimiento de oportunidades presentes en el territorio, pero escasamente explotadas o inexploradas.

organizaciones comunitarias y territoriales. En las entrevistas se preguntó sobre las problemáticas y oportunidades que estos actores visualizaban en la provincia, lo que reveló el tejido socio-productivo que se encuentra detrás de estas brechas, los obstáculos al desarrollo y las falencias tanto humanas, como organizacionales o estructurales que impedían su cierre. También se consultó a cada entrevistado sobre los principales actores vinculados al desarrollo y su potencial participación en la diversificación productiva del territorio.

En segundo lugar, y sobre la base de la información levantada en las entrevistas, se realizaron talleres en las comunas de Diego de Almagro y Chañaral, los que se organizaron según grupos de interés en torno a tres ejes de producción: pesca (solamente en Chañaral); Minería, Transporte y Construcción; y Comercio y Turismo. En estos talleres se pudieron visualizar las relaciones que existían entre los distintos sectores productivos y su visión sobre el territorio. Esta fue también una oportunidad para consultar a los asistentes a cada taller la necesidad de incorporar a nuevos actores e indagar sobre la ausencia de algunos rubros productivos.

Finalmente, para complementar el trabajo relacionado con la identificación de brechas, se realizó una encuesta a actores clave de cada sector productivo, lo que permitió visualizar los encadenamientos productivos tanto en términos de insumos como de comercialización de productos y servicios. En esta encuesta se identificaron los proveedores existentes y potenciales, los clientes, la mano de obra requerida, sus características y falencias, la existencia de servicios externos y competidores, así como las posibles estructuras organizacionales. Lo anterior se clasificó en las distintas escalas territoriales para entender qué actores eran parte de estructuras externas a la provincia y cuáles eran locales.

RESULTADOS

Se realizaron en total 45 entrevistas y cinco jornadas participativas que se desarrollaron en talleres tanto en Diego de Almagro, como en Chañaral y Copiapó, lo que significó la participación de alrededor de unas 150 personas.

Los grupos de interés que formaron parte de esta estrategia fueron:

i) actores de la actividad productiva: organizaciones productivas y gremiales, representantes y trabajadores; ii) organizaciones comunitarias y territoriales: juntas de vecinos, uniones comunales de juntas de vecinos, agrupaciones de mujeres, entre otros; iii) autoridades y funcionarios públicos: pertenecientes a instituciones, servicios y agencias, relevantes para el desarrollo productivo local; iv) ciudadanía y población general: residente o flotante, de las comunas de Chañaral y Diego de Almagro; v) expertos : conjunto de representantes de los distintos rubros productivos reconocidos por sus conocimientos técnicos o específicos del sector u oficio.

En Chañaral, destacan medianas y pequeñas organizaciones productivas vinculadas a la actividad pesquera, al turismo y comercio: sindicatos de pescadores, asociaciones gremiales pesqueras y mariscadores de orilla en Flamenco, Barquito, Caleta Palito y Punta Achurra; junto con la Corporación de Turismo Sustentable; la Cámara de Comercio de Chañaral y comerciantes

asociados; y las Asociaciones Mineras. En Diego de Almagro, el foco productivo y la principal actividad económica, asociado a su ubicación geográfica y cercanía con El Salvador, articula los principales actores en torno a la minería. En el ámbito productivo destacan las Asociaciones Mineras de Diego de Almagro, Inca de Oro y El Salado (comuna de Chañaral). Asimismo, existen asociaciones de comercio y comerciantes independientes, también una activa escuela de artesanos y sus asociados, y organizaciones constituidas en torno al turismo y el Camino del Inca (Qhapac Ñan).

Este ejercicio reiterado de levantamiento de actores permitió construir un mapa ([Figura 1](#)), que ilustra el entramado de relaciones de distinta escala que se produce en un territorio y es el sustento de su desarrollo. Se representan en la figura los sectores productivos omitiendo voluntariamente los servicios públicos y gobiernos locales que se relacionan con estos distintos rubros, dado que el foco era comprender la relación, y la cadena de valor y empleabilidad que estos sectores plasman en el territorio.

En el mapa destacan, en el caso de Chañaral, organizaciones productivas vinculadas a la actividad pesquera (de distinto tamaño), al turismo y al comercio, y la influencia de CODELCO Barquito en el territorio. Con el debilitamiento de la minería, la actividad de la construcción comercial, junto con los servicios turísticos de hotelería y restaurantes, otrora de importante gravitación económica, se vio directamente afectada. Con posterioridad a la catástrofe del aluvión, su gestión se vio fortalecida en función de los grandes esfuerzos de coordinación que supuso la situación de emergencia y la posterior fase de reconstrucción. Obviamente el rol gravitante que juegan las grandes mineras, y otros servicios relacionados a la minería es el más destacado, no obstante, la pequeña y mediana minería es la que produce mayores encadenamientos productivos a nivel local. Apareció un nuevo actor en la provincia, y en particular en la comuna de Diego de Almagro, que corresponde a las empresas de energía solar, siendo la región la más favorecida en cuanto a radiación solar a nivel mundial.

La representación de los distintos actores en la figura apunta a representar cuáles son las relaciones que están presentes en la provincia: los encadenamientos locales; y cuáles de estas relaciones están deslocalizadas ya sea en la región o a nivel nacional. Lo anterior muestra, por un lado, el escaso desarrollo de cadenas productivas a nivel local y, por otro, la dependencia para insumos, servicios y también demanda de la región.

Este ejercicio corresponde a la primera fase de levantamiento de actores de acuerdo con las tres fases identificadas por Aaltonen (2011) en un proceso de análisis de *stakeholders*. La fase siguiente, de acuerdo a esta autora, sería de caracterización y clasificación de actores, la que se realiza en general en función de su disposición a participar o no de un determinado proyecto; y la tercera fase sería de proyección y construcción de un discurso común para la toma de decisiones.

En el caso presentado, cabe señalar que se saltó de la fase 1 a la fase 3 sin pasar por una clasificación de los actores más allá de su agrupación funcional para la realización de actividades, porque el desarrollo del territorio local convoca a todos los actores. El mapa, en este contexto, permitió visualizar el contexto geográfico del entramado productivo: las interrelaciones que dan

cuenta de la competencia por un suelo rico en minerales y que a su vez develan un escaso desarrollo de los sectores que no son o están directamente relacionados con la actividad extractiva. En este sentido, la representación de las cadenas y los eslabones perdidos se convierte en una imagen potente para la interpretación del territorio desde sus actores productivos.

A MODO DE CONCLUSIÓN

El mapeo de actores es considerado como un elemento central en la resolución de conflictos territoriales o ambientales, como una herramienta potente a la hora de comprender el rol y la participación de las distintas partes interesadas, y para definir una estrategia de acción. En este marco, la literatura especializada ha tendido a centrarse en el método de levantamiento y clasificación de actores, más que en las potencialidades de esta herramienta para comprender un territorio y sus perspectivas de desarrollo.

El ejercicio realizado, mostró que el levantamiento y representación de los distintos actores involucrados en la cadena productiva asociada al desarrollo del territorio local puede ser una potente herramienta para comprender las relaciones gravitacionales entre actores, y también las brechas productivas que afectan a ese territorio. En efecto, la obligatoriedad de buscar en algunos casos proveedores y en otros clientes externos a ese territorio da cuenta de la dependencia de localidades, por un lado, bastante aisladas y, por otro lado, enfocadas a la producción extractiva, de la minería en este caso. De esta manera, la ruptura que se produce en el encadenamiento o la ausencia de eslabones presentes en situaciones comparables, aunque ausentes en este caso, permitió identificar los espacios de potencial desarrollo.

En consecuencia, esta propuesta plantea que el mapeo de actores puede visualizarse como un simple instrumento para realizar el análisis, pero también como la base misma del análisis en miras a una comprensión del territorio desde sus actores como representantes y constituyentes de la misma geografía en la cual se inscriben.

REFERENCIAS

Aaltonen, K. (2011). Project stakeholder analysis as an environmental interpretation process. *International Journal of Project Management*, 29, 165-183.

Banco Central de Chile (2012). *Producto Interno Bruto Regional 2012*. Santiago: Banco Central de Chile.

Bowen, S., Fabrega, F., y Medel, R. (2012). Movimientos sociales rurales y problemática Medioambiental: la disputa por la territorialidad. *Revista Psicoperspectivas*, 11(1), 204-225.

Camagni, R. (2005/1997). *Economía Urbana*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastre (CIGIDEN) (2015). *Informe de Misión Científica. CIGIDEN: Ciudades de Chañaral, Diego de Almagro y Taltal afectadas por aluviones de marzo 2015*. Iniciativa de investigación aplicada desarrollada por el Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales CIGIDEN

(Informe de investigación), Santiago de Chile.

Folchi, M. (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres ni siempre ecologistas. *Revista Ecología Política*, 22, 79-101.

Folchi, M. (2003). La insustentabilidad del boom minero chileno: política y medioambiente 1983-2003. *Revista Ecología Política*, 26, 23-49.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Reino Unido: Cambridge University Press.

Habiterra, (2017). *Estudio de Riesgos y Actualización PRC de Chañaral*. Informe para la elaboración del Plan Regulador Comunal; Ficha Contrato SEREMI MINVU Atacama N° 1641-8-CL15, Copiapó, Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2013). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Jacobs, J. (1969). *The economy of cities*. Nueva York: Random House.

Ministerio de Desarrollo Social (MIDEPLAN) (2015). *CASEN 2015: Encuesta de caracterización socioeconómica nacional*. Santiago: Ministerio de Desarrollo Social (MIDEPLAN).

Ministerio de Secretaría General de Gobierno (2001). Participación ciudadana en la gestión pública. Marco Conceptual". Santiago: Ministerio de Secretaría General de Gobierno (MSGG).

Monroy, O. (1992). *Chañaral y su geografía*. Diego de Almagro: Karum.

Moris, R (2016). *Implementación de Barrios de Emergencia en Región de Atacama 2015 Casos: Nantoco, Diego de Almagro, El Salado y Chañaral*. Iniciativa de investigación aplicada desarrollada por el Centro Nacional de Investigación para la Gestión Integrada de Desastres Naturales CIGIDEN (Informe de investigación: <https://repositorio.uc.cl/handle/11534/21898>), Santiago de Chile.

Observatorio de ciudades UC (OCUC) (2017). Informes Programa de reactivación urbana y productiva sustentable de Atacama, Corredor Solar. Santiago: Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) - Corporación para el desarrollo de la región de Atacama (CORPROA).

Padilla, C. y San Martín, C. (1994). *Conflictos Ambientales: una oportunidad para la Democracia*. Santiago: Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA).

Sabatini, F. (1997). Espiral histórica de conflictos ambientales. En F. Sabatini y C. Sepúlveda(Eds.) *Conflictos ambientales entre la globalización y la sociedad civil* (23-36). Santiago: CIPMA.

Tironi, M. (2009). Redefiniendo la participación, redibujando lo ciudadano: El Plan de Participación Ciudadana del PRES Constitución. *Arquitecturas del Sur*(36), 52-65.

Wilcox, A. C., C. Escauriaza, R. Agredano, E. Mignot, V. Zuazo, S. Otárola, L. Castro, J. Gironás, R. Cienfuegos, and L. Mao (2016), An integrated analysis of the March 2015 Atacama floods, *Geophys. Res. Lett.*, 43, 8035-8043.