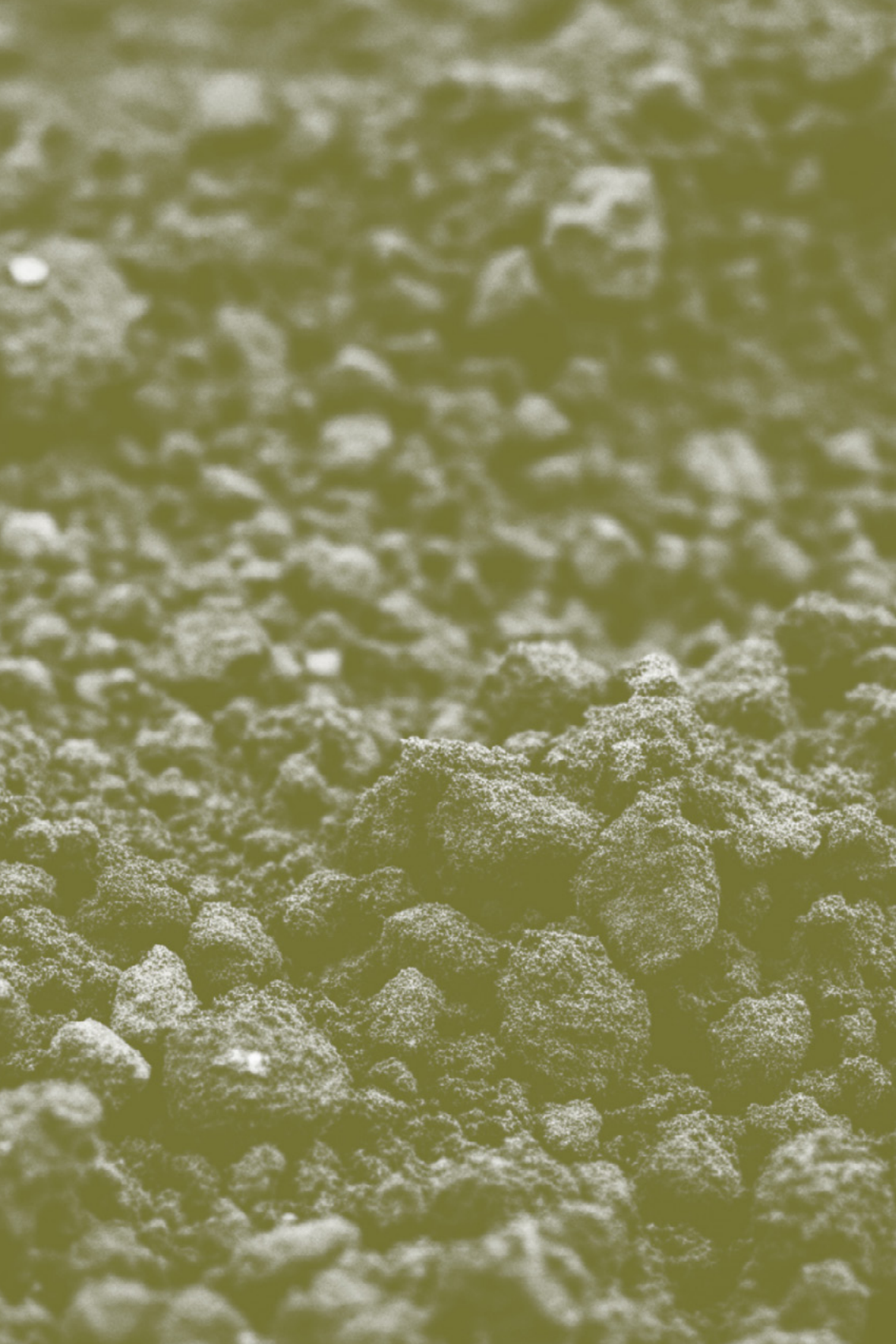




Subvenciones municipales como mecanismo de articulación local en contextos de ruralidad e interculturalidad en dos comunas de La Araucanía (2023–2025)

Freddy Vera Cornejo¹

Introducción

Los estudios sobre política local en Chile han destacado a los municipios como instituciones donde las normas formales, las expectativas comunitarias y las prácticas informales se intersectan, creando diversos vínculos entre el Estado y la ciudadanía (Montecinos y Contreras, 2021; Belmar y Morales, 2020; Arriagada, 2013). Esta coexistencia es especialmente evidente en entornos rurales, donde las desigualdades territoriales, la dispersión geográfica y la limitada presencia del Estado proporcionan condiciones para que las personas y los grupos se acerquen a las autoridades locales en busca de soluciones a necesidades inmediatas. En tales entornos, los mecanismos institucionales de participación a menudo tienen poco impacto real (Ríos, 2019; Hernández, 2018), mientras que los canales informales se convierten en formas efectivas de mediación.

En este escenario, las transferencias y los subsidios municipales son un instrumento relevante para observar las formas concretas en que

¹ Estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Chile. Correo: freddy.vera@cloud.uaautonoma.cl. Tesis desarrollada en el marco del proyecto Fondecyt Iniciación N° 11241284.

se expresan estas relaciones. Los subsidios no son solo mecanismos administrativos, a pesar de estar organizados según estándares y procedimientos formales, incluyendo la presentación de solicitudes, la elaboración de informes y la aprobación por parte del concejo municipal. También cumplen roles sociales y políticos al satisfacer necesidades comunitarias, al sostener la vida organizativa y al empoderar actividades colectivas que, en proporciones significativas, dependen significativamente del apoyo municipal. Es por eso que los subsidios proporcionan un punto de acceso para estudiar cómo se priorizan las iniciativas, qué actores pueden acceder a los recursos y qué lógicas no codificadas determinan estos procesos.

Este capítulo analiza los subsidios otorgados entre 2023 y 2025 en dos comunas rurales de la Región de La Araucanía, cuyos nombres se mantienen anónimos para garantizar la confidencialidad del estudio y asegurar la evitación de vincular dinámicas locales con actores identificables, ya que este capítulo contribuye a una tesis doctoral más amplia. Así, ambas comunas tienen altos niveles de ruralidad y altos niveles de población mapuche. Por otro lado, comparten su dependencia del Fondo Común Municipal (dependencia que es estructural), así como condiciones de baja estatalidad, lo que refleja la limitada capacidad del Estado para ejercer plenamente y de manera homogénea sus funciones en áreas territoriales (Soifer, 2017). Esto no solo ha moldeado la relación ciudadano-municipio, sino que ha permitido que se establezcan instituciones informales en forma de canales para la distribución de recursos y la resolución de preocupaciones cotidianas (Helmke & Levitsky, 2006).

El interés de este capítulo no reside en evaluar la legalidad o eficiencia del gasto municipal, sino en examinar qué patrones políticos y sociales se pueden observar en la asignación de subvenciones dentro de estos territorios. A través de un análisis de la información entregada por transparencia de ambas municipalidades, se busca identificar: (1) qué organizaciones sociales solicitan recursos y con qué frecuencia, (2)

qué tipos de demandas predominan y (3) qué funciones comunitarias cumplen estas subvenciones.

Una mirada a la política local demuestra que el vínculo entre ciudadanía y municipio no puede explicarse solo con referencia a las normas formales. También dependen de historias comunes, expectativas de reciprocidad y relaciones cotidianas en los territorios (Luna, 2014; Vommaro y Combes, 2016). Desde este punto de vista, las transferencias y los subsidios en el municipio proporcionan un área en la que convergen y se intersectan trayectorias organizativas, capital social, carácter territorial y requerimientos comunitarios tangibles, desarrollando así una red que opera mucho más allá de lo estrictamente administrativo.

El propósito es identificar patrones generales en la asignación de subvenciones y las formas en que estas se relacionan con las características sociales, demográficas, comunitarias y territoriales de las comunas estudiadas. El análisis se concentra en describir la frecuencia de solicitudes, los tipos de organizaciones presentes, las finalidades más recurrentes de las solicitudes y los rangos de montos observados.

El capítulo se estructura de la siguiente manera. Primero se introduce un marco conceptual que expresa ideas de instituciones formales e informales; ruralidad, interculturalidad y baja estatalidad, junto a un análisis del rol de las transferencias municipales. En segundo lugar, este texto describe el tipo de datos que se recopilieron, así como las limitaciones y los criterios según los cuales se basó el análisis. En tercer lugar, también se informan los hallazgos del análisis de los subsidios otorgados en las dos comunas, centrándose en las tendencias más significativas observadas durante los años 2023–2025.

En conjunto, el capítulo representa una aproximación empírica a cómo interactúan a diario la ciudadanía y el Estado local en dos comunas rurales de La Araucanía. Nuestra intención es que sirva como un paso hacia la comprensión de cómo se llevan a cabo, en la práctica, las dinámicas de demandas y priorización, así como la asignación de recursos, en contextos de alta ruralidad, interculturalidad y desigualdad territorial.

Marco conceptual

El análisis de subvenciones municipales en territorios rurales debe situarse en un contexto conceptual que ilustre cómo se superponen estas normas formales, prácticas informales, lógicas de intermediación política y condiciones estructurales de baja presencia estatal. En este capítulo se emplean tres ejes conceptuales para sustentar el análisis: (a) instituciones formales e informales; (b) ruralidad, interculturalidad y baja presencia estatal, y (c) la utilidad analítica de las transferencias como un dispositivo híbrido.

Instituciones formales e instituciones informales

Las instituciones pueden ser entendidas como estructuras sociales relativamente estables que trascienden a los individuos y afectan su conducta. Son conjuntos de normas (formales e informales) que regulan la interacción entre actores, estableciendo qué es lo permitido, lo prohibido y lo obligatorio dentro de un determinado campo social (North, 1990). Estas reglas del juego pueden adoptar formas diversas: desde leyes escritas y reglamentos burocráticos, hasta convenciones culturales o rutinas organizacionales no codificadas. En todos los casos, su función principal es restringir el comportamiento individual en función de expectativas compartidas y persistentes (Peters, 1999; Blanco, 2021).

Las instituciones formales corresponden a reglas codificadas que orientan el comportamiento de actores públicos y privados: leyes, reglamentos, normativas administrativas o procedimientos estandarizados. Para el caso estudiado, estas reglas incluyen ordenanzas de subvenciones, requisitos formales de solicitud, criterios de evaluación y la aprobación final por parte del concejo municipal, entre otros componentes. Sin embargo, múltiples estudios han señalado que estas reglas conviven con instituciones informales, definidas como normas socialmente compartidas, no escritas y no oficiales, pero que regulan de manera

efectiva la conducta de las personas (Helmke & Levitsky, 2004; North, 1990; Siavelis et al., 2022).

Las instituciones políticas informales abarcan normas y prácticas extraoficiales que, aunque no están reguladas ni en la constitución ni en las leyes, son conocidas y aplicadas en las interacciones sociales y políticas. Se definen como instituciones que operan al margen de las reglas formales. North (1990) concibe las instituciones como «reglas del juego» que guían la interacción humana, influenciando la política, la economía y la sociedad al crear una estructura de incentivos que reduce la incertidumbre en los intercambios complejos. Este enfoque destaca que las instituciones informales no solo abarcan prácticas legales y no legales, tienen también la capacidad de moldear la evolución social en distintos contextos (Siavelis et al., 2022).

Este tipo de instituciones son esenciales en economías donde los costos de transacción son elevados, ya que permiten organizar la vida económica y social en entornos inciertos (North, 1990). En el ámbito político, las instituciones formales están vinculadas al Estado de Derecho y reflejan el trabajo legislativo, mientras que las informales se integran al sistema político al permitir interacciones que eluden procesos formales sin necesariamente estar ocultas o ser ilícitas (Espinoza y Barozet, 2023).

La tipología de las instituciones informales se estructura en función de su relación con las normas formales y la eficacia de estas últimas, generando cuatro categorías que permiten comprender su diversidad y funcionamiento. Las instituciones informales complementarias actúan como refuerzos de las normas formales, llenando vacíos o facilitando la consecución de sus objetivos en contextos donde estas últimas son efectivas, pero incompletas. Por ejemplo, las prácticas comunitarias que promueven la cooperación en sistemas formales de gobernanza local destacan como casos paradigmáticos de esta interacción (Helmke y Levitsky, 2004). Por otro lado, las instituciones acomodaticias alteran los efectos sustantivos de las normas formales sin violarlas directamente;

aunque contradicen el espíritu de estas reglas, a menudo estabilizan el sistema formal al mitigar demandas de cambio radical (Levitsky y Murillo, 2013; Tsai, 2014).

En comunas rurales —espacios donde existen carencias históricas en infraestructura, servicios públicos y acceso a programas de nivel central—, este entramado de reglas formales e informales tiende a volverse particularmente relevante. Las transferencias municipales, aun siendo un mecanismo regulado, pueden operar bajo criterios implícitos de legitimidad territorial, trayectoria organizacional o vínculos relacionales, que exceden o reinterpretan las reglas codificadas. Este marco teórico permite pensar las transferencias no solo como instrumentos administrativos, sino como espacios donde se materializan prácticas de gobierno local situadas en la intersección entre formalidad e informalidad.

Las transferencias municipales como dispositivo híbrido

Las transferencias y subvenciones municipales pueden entenderse como un dispositivo híbrido, en tanto combinan reglas formales con prácticas cotidianas de interacción entre autoridades locales y organizaciones comunitarias. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley 18.695) establece que los municipios son responsables de promover el desarrollo comunal, considerando las necesidades y aspiraciones de la comunidad (art. 3) y reconociendo la participación de las organizaciones sociales como un elemento fundamental para orientar la gestión local (art. 5 y art. 70). A la vez, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública refuerza el rol de estas organizaciones como actores legítimos en la definición de prioridades y en la expresión de intereses colectivos.

Desde esta base normativa, puede decirse que las municipalidades cumplen una doble función. Primero, son agentes de provisión y redistribución local, responsables de asignar recursos, apoyar iniciativas comunitarias y responder a necesidades que muchas veces no están

cubiertas por políticas sectoriales, especialmente en comunas con mayores brechas territoriales (Montecinos & Contreras, 2021; O'Donnell, 1993). Segundo, son instituciones de mediación que articulan demandas provenientes de territorios heterogéneos y canalizan esos requerimientos hacia acciones concretas de gestión, lo que refuerza su rol como instancia de proximidad entre ciudadanía y Estado (Arriagada, 2013; Belmar & Morales, 2020). En comunas rurales, donde el Estado central suele tener una presencia más limitada o desigual, la municipalidad se convierte en el principal punto de acceso a la institucionalidad pública, tanto en términos materiales como simbólicos, en un escenario que puede ser caracterizado como de baja estatalidad (Soifer, 2017).

Por su parte, las organizaciones sociales cumplen el rol de representar las necesidades e intereses de sus comunidades, articulando demandas que pueden ir desde el desarrollo cultural y deportivo hasta la infraestructura básica o el fortalecimiento de actividades productivas. A través de sus dirigentes, estas organizaciones traducen las preocupaciones cotidianas en solicitudes específicas y operan como intermediarias entre la ciudadanía y el municipio, especialmente en formas de participación centradas en demandas concretas más que en agendas programáticas amplias (Luna, 2014). En contextos rurales, su acción permite sostener la vida comunitaria y canalizar necesidades colectivas que requieren apoyo institucional para materializarse (Montecinos & Contreras, 2021).

En este entramado, las subvenciones municipales operan como un punto de encuentro donde se cruzan las funciones de la municipalidad y las de las organizaciones. Para el municipio, las subvenciones constituyen una herramienta para materializar la función de apoyo al desarrollo local, proporcionando un mecanismo ágil para financiar actividades comunitarias y responder a necesidades emergentes. Para las organizaciones, representan una vía de acceso a recursos que, en muchos casos, permiten sostener su existencia, mantener actividades permanentes, reparar infraestructura menor o fortalecer la cohesión

interna del grupo, lo que se vincula con su capacidad de acción y reproducción organizativa en el territorio (Belmar y Morales, 2020; Montecinos & Contreras, 2021). Esta interacción muestra cómo un mecanismo formal puede, en la práctica, expresar dinámicas relacionales y territoriales que no se agotan en su dimensión procedimental (Helmke & Levitsky, 2006).

Al observar las subvenciones desde esta perspectiva, su relevancia no radica únicamente en el monto asignado o en el cumplimiento de requisitos administrativos. Su importancia surge de la capacidad para visibilizar qué necesidades logran llegar al municipio, cuáles se consolidan como prioritarias y qué tipo de vínculos se activan en el proceso de solicitud, evaluación y aprobación, en un marco donde las reglas formales se combinan con prácticas locales y expectativas de interacción entre actores (Helmke & Levitsky, 2006). En otras palabras, las subvenciones se convierten en un registro observable de cómo se encuentran las funciones formales del municipio y las aspiraciones territoriales de las organizaciones, ofreciendo una vía empírica para aproximarse al funcionamiento cotidiano de la política local.

Ruralidad, interculturalidad y baja estatalidad

Las dos comunas rurales analizadas se ubican en un territorio regional caracterizado por la coexistencia de ruralidad dispersa, presencia histórica del pueblo mapuche y persistentes brechas de desarrollo territorial (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2021). En la literatura comparada se ha señalado que los Estados no ejercen sus funciones de manera homogénea en todos los territorios; al contrario, existen zonas donde la capacidad estatal es más débil, fragmentada o intermitente (O'Donnell, 1993; Soifer, 2017).

En contextos de baja estatalidad, las comunidades suelen recurrir directamente a autoridades locales para suplir carencias generadas por la ausencia de servicios públicos de nivel central. Esto convierte a los

municipios en actores fundamentales de la vida cotidiana no solo en su rol administrativo, sino como intermediarios de recursos, ejecutores de soluciones inmediatas y referentes políticos del territorio rural (Montecinos y Contreras, 2021). La baja estatalidad no implica ausencia del Estado, sino un funcionamiento desigual en el territorio, lo que abre espacio para la emergencia de instituciones informales y para la centralidad de las organizaciones comunitarias como canales de demanda.

Asimismo, en territorios con alta presencia indígena, las dinámicas de representación, legitimidad y organización comunitaria incorporan elementos propios de sistemas de autoridad tradicional, identidades culturales y estructuras territoriales diferenciadas (Espinoza, 2012). Estos factores inciden en el tipo de demandas presentadas, en la capacidad organizativa de las comunidades y en la manera en que estas se relacionan con la institucionalidad municipal.

Metodología

El análisis presentado en este capítulo se desarrolla mediante un enfoque mixto de carácter documental, basado en registros administrativos de subvenciones y transferencias municipales correspondientes al período 2023–2025 en dos comunas rurales de la Región de La Araucanía. Este enfoque combina, por una parte, un análisis cuantitativo descriptivo orientado a identificar distribuciones, frecuencias y montos asociados a las subvenciones entregadas, y por otra, un trabajo cualitativo de sistematización y categorización de la información, necesario para interpretar el contenido de los registros y construir categorías comparables entre municipalidades y años.

La información utilizada proviene de información obtenida mediante transparencia, la que fue sistematizada y a partir de la cual se construyó una base de datos. La unidad de análisis corresponde a cada subvención o transferencia otorgada a una organización, considerando variables como el año de asignación, el tipo de organización

beneficiaria, la finalidad declarada del apoyo y el monto asignado. Dado que los registros presentan descripciones diversas, el análisis requirió un procedimiento de revisión y estandarización para asegurar consistencia a lo largo del período y entre ambos casos, facilitando la comparación entre ambos casos.

El procedimiento consideró tres etapas principales. En primer lugar, se realizó una sistematización general de los registros, revisando consistencia básica de nombres, duplicidades y criterios mínimos de comparabilidad. En segundo lugar, se efectuó un trabajo de categorización y recodificación de la información, especialmente en dos dimensiones: (a) tipo de organización y (b) finalidad declarada de la subvención. Este proceso implicó agrupar descripciones similares bajo categorías analíticas más amplias (por ejemplo, equipamiento comunitario, infraestructura comunitaria, desarrollo deportivo, actividades recreativas o culturales, materiales de trabajo), manteniendo siempre el sentido general expresado en los registros. Esta etapa constituye el componente cualitativo del enfoque, en tanto supone una lectura interpretativa de la información para transformar descripciones heterogéneas en categorías sistemáticas de análisis.

En tercer lugar, a partir de estas categorías, se aplicó un análisis cuantitativo descriptivo mediante el cálculo de frecuencias y porcentajes para identificar la distribución de subvenciones según tipo de organización y finalidad. Complementariamente, se analizaron los montos mediante estadísticos simples (total acumulado, promedio, mínimo y máximo), con el fin de dimensionar la magnitud de los apoyos entregados y la variabilidad existente entre categorías.

Posteriormente se realizó un análisis de recurrencia temporal, identificando organizaciones que aparecen en más de una oportunidad dentro del período 2023–2025. En este caso, el cálculo se realizó considerando organizaciones únicas, distinguiendo entre aquellas que reciben subvención en un único año y aquellas que registran apoyos reiterados en dos o más ocasiones dentro del período estudiado. Esta dimensión

permite observar si la entrega de subvenciones se comporta principalmente como un apoyo puntual o si tiende a sostener un conjunto de organizaciones beneficiarias de manera más continua en el tiempo.

En este capítulo, el concepto de “patrones” se utiliza en un sentido estrictamente descriptivo y se entiende como regularidades observables en los datos disponibles. Estas regularidades se identifican a partir de criterios tales como la concentración de frecuencias y porcentajes en determinados tipos de organizaciones, la predominancia de ciertas finalidades de gasto, las diferencias en magnitud de los montos asignados y la recurrencia temporal de organizaciones beneficiarias. Este enfoque se justifica metodológicamente como una estrategia exploratoria basada en análisis documental y cuantitativo descriptivo, adecuada para construir una primera aproximación empírica a interacciones entre Estado local y organizaciones comunitarias a partir de registros verificables (Creswell y Plano Clark, 2018). En este sentido, las subvenciones se abordan como un dispositivo formal que permite observar regularidades en la distribución de recursos y su articulación con estructuras organizativas territoriales, en un contexto donde la relación entre formalidad e informalidad constituye un elemento relevante para comprender el funcionamiento cotidiano de la política local (Helmke & Levitsky, 2006; North, 1990; Soifer, 2017).

Los registros muestran qué organizaciones se relacionan con los municipios a través de solicitudes formales de recursos, lo que facilita observar la capacidad organizativa y el tipo de actores predominantes en ambos territorios. En segundo lugar, los destinos declarados permiten identificar áreas de necesidad o prioridad comunitaria, como equipamiento para sedes, actividades recreativas o apoyo a iniciativas culturales. En tercer lugar, los montos asignados, permiten dimensionar la magnitud de los apoyos entregados y observar la existencia de subvenciones pequeñas y otras de mayor cuantía.

Dado el carácter administrativo de la información, este análisis no pretende explicar las razones por las cuales ciertas organizaciones

reciben subvenciones de manera recurrente ni indagar en los criterios políticos o administrativos que orientan las decisiones municipales. Tampoco es posible conocer, con los datos disponibles, los procesos deliberativos del concejo municipal ni las negociaciones entre actores involucrados en la tramitación de las solicitudes. En síntesis, la metodología empleada permite construir una primera aproximación empírica al funcionamiento del dispositivo de subvenciones y transferencias en dos comunas rurales de la región de La Araucanía.

Resultados

El análisis de las transferencias otorgadas entre 2023 y 2025 en dos comunas rurales de la Región de La Araucanía permite identificar un conjunto de patrones generales vinculados tanto a los tipos de organizaciones que solicitan recursos como a las áreas prioritarias de gasto, la naturaleza de las demandas y la recurrencia de ciertos actores.

Un primer elemento relevante es la diversidad organizacional presente en ambas comunas. Los registros muestran que las solicitudes provienen de un espectro amplio de actores comunitarios, entre los que destacan comunidades indígenas, clubes de adulto mayor y clubes deportivos, junto con talleres laborales, organizaciones culturales y, en menor proporción, juntas de vecinos u otras asociaciones territoriales. La presencia de comunidades indígenas y clubes de adulto mayor resulta consistente con la estructura sociodemográfica de las comunas rurales de La Araucanía, donde la población mayor y las identidades territoriales vinculadas al pueblo mapuche desarrollan un rol organizativo central. Del mismo modo, la solicitud frecuente de clubes deportivos se relaciona con el rol que estas organizaciones cumplen en actividades recreativas y de cohesión comunitaria, especialmente en sectores rurales. (**tabla 1**)

A partir de esta distribución, se observa que en ambas municipalidades el tipo de organización con mayor presencia corresponde a co-

Tabla 1. Cantidad de subvenciones entregadas por tipo de organización, 2023–2025

Tipo de organización	Municipalidad 1		Municipalidad 2	
	Frecuencia	Porcentaje	Frecuencia	Porcentaje
Personas mayores	134	23.8	40	18.1
Bomberos	10	1.8	4	1.8
Club deportivo	78	13.9	22	10
Comité	6	1.1	9	4.1
Comunidad indígena	200	35.5	117	52.9
Educativa	12	2.1		
Gremial	12	2.1	10	4.5
Junta de vecinos	26	4.6	1	0.5
Mujeres emprendedoras	62	11	9	4.1
Social y cultural	22	3.9	9	4.1
Otros	1	0.2	-	-
Total	563	100	221	100

Fuente: elaboración propia.

comunidades indígenas, en la Municipalidad 1 representan el 35,5% de las transferencias, mientras que en la Municipalidad 2 alcanzan el 52,9%. Esta presencia sostenida refuerza la centralidad organizativa de las comunidades en la estructura territorial de La Araucanía rural, donde la vida comunitaria y la acción colectiva se expresan a través de organizaciones con fuerte anclaje territorial (Espinoza, 2011). En ambos casos, las organizaciones de personas mayores también muestran una participación significativa, evidenciando su rol como actores relevantes en la vida asociativa rural. En términos relativos, los clubes deportivos aparecen como una categoría recurrente, lo cual sugiere que el deporte cumple una función comunitaria importante, tanto por su dimensión recreativa como por su capacidad de sostener redes de cohesión local y el fortalecimiento del capital social (Durstun, 1999).

Un segundo patrón observable es la concentración temática de los destinos de las subvenciones. La mayoría de las solicitudes registradas se orientan en su mayoría a cuatro grandes categorías: equipamiento comunitario, desarrollo deportivo, actividades recreativas y culturales, e infraestructura comunitaria y materiales de trabajo para mujeres emprendedoras. Estas categorías reflejan necesidades propias de territorios donde las organizaciones cuentan con recursos limitados para sostener sus actividades y donde el municipio opera como un actor clave para habilitar espacios comunitarios, garantizar el funcionamiento básico de las organizaciones y apoyar iniciativas que contribuyen a la vida comunitaria local. Esto resulta relevante porque sugiere que el dispositivo de subvenciones no se estructura principalmente en torno a grandes proyectos, sino a necesidades cotidianas vinculadas a la mantención de infraestructura social básica y al sostenimiento de actividades permanentes. Esto es consistente con el papel que los municipios desempeñan en territorios de baja estatalidad, donde gran parte de las respuestas institucionales se canaliza por vías locales y de proximidad (Soifer, 2017; Montecinos & Contreras, 2021).

En cuanto a los montos asignados, la información disponible muestra una amplia variabilidad entre subvenciones pequeñas destinadas a actividades puntuales y otras de mayor envergadura asociadas a equipamiento o infraestructura. Esta amplitud de rangos permite afirmar que las subvenciones cumplen funciones múltiples dentro del territorio, desde apoyar iniciativas de corto alcance hasta habilitar recursos duraderos para la comunidad, como, por ejemplo, el apoyo en la compra de un terreno. (tabla 2)

En cuanto a las diferencias entre las dos municipalidades, en la municipalidad 1 las subvenciones se concentran principalmente en comunidades indígenas, agrupaciones de personas mayores y clubes deportivos, que son las categorías con mayor número de organizaciones beneficiadas. Sin embargo, en términos de montos, destacan de manera especial las juntas de vecinos, que, pese a recibir solo 26 subvenciones, concen-