



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOCALIDADES AISLADAS EN EL
MARCO DEL DECRETO 608**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS**

MARÍA JOSEFINA PÉREZ CRUZ

**SANTIAGO DE CHILE
AÑO 2012**



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**PROPUESTA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOCALIDADES AISLADAS EN EL
MARCO DEL DECRETO 608**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARÍA JOSEFINA PÉREZ CRUZ

PROFESOR GUÍA
MARÍA IGNACIA FERNÁNDEZ GATICA

MIEMBROS DE LA COMISIÓN
PAULINA SABALL ASTABURUAGA
JULIO SALAS GUTIÉRREZ

El Presente trabajo se realizó con el apoyo de Tesis País de la Fundación Superación de la Pobreza.

SANTIAGO DE CHILE
2012

RESUMEN

Tanto por la diversidad territorial como por sus características geográficas, Chile cuenta con localidades que no están lo suficientemente integradas a la vida nacional. El presente estudio busca ser una primera propuesta de implementación de la Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas (PNLA) en el marco del Decreto Supremo N° 608, de manera de generar recomendaciones y sugerencias de líneas de acción de política en esta materia. Estas a su vez, buscan ver tanto la existencia como la forma cómo se materializa la oferta de servicios públicos en estos territorios, con especial énfasis en las demandas de conectividad y bienestar; identificar las brechas existentes entre las acciones presentes y las necesarias; y analizar los nudos críticos que imposibilitan o dificultan la presencia de acciones del Estado de estas comunas.

El estudio se realizó con enfoque exploratorio utilizando metodología cualitativa. La información se obtuvo principalmente a través de entrevistas semiestructuradas a 21 actores relevantes de distintos niveles: comunal, regional, y nacional, identificando el contexto y la posible viabilización de la estrategia de política. Como unidad de análisis se abordaron las 2 comunas más aisladas de las regiones de Tarapacá (Colchane y Camiña) y de Magallanes y Antártica Chilena (Cabo de Hornos y Timaukel), donde se trabajaron las dimensiones de aislamiento, políticas públicas para el desarrollo territorial e institucionalidad.

Las hipótesis trabajadas están relacionadas con la definición de los sectores (Ministerios) más relevantes para las localidades aisladas en las áreas de conectividad y bienestar social; y con la proposición de que a medida que los actores del Estado presentes en el territorio trabajan en conjunto, se generan soluciones más completas, dando respuesta de manera integral a las necesidades detectadas.

La investigación concluye que la desigualdad territorial que produce el aislamiento geográfico y simbólico en el largo plazo no podrá ser asumido de manera sectorial y/o parcializada. Muy por el contrario, los hechos y las necesidades demuestran que es imperativo y urgente avanzar en el proceso de descentralización, junto con avanzar en clave de cohesión territorial como antítesis de desigualdad territorial.

El estudio culmina planteando una serie de propuestas. Las más relevantes se vinculan con la necesidad de establecer la PNLA como política de Estado, definiendo el estándar mínimo de bienestar social. Ello implica contar con un Reglamento claro que operacionalice la puesta en marcha del Decreto Supremo N°608, el cual debe contar con definición de líneas de inversión y recursos asociados a la generación de un diagnóstico y propuestas traducidas en acciones de mediano y largo plazo concertadas con los actores políticos, de manera de avanzar en los desafíos que plantea la PNLA. Junto con lo anterior, se requiere de mayor presencia del aparato estatal en estos territorios a través de una política participativa con pertinencia local. Ello es necesario para asegurar que lo planteado en el Decreto Supremo N°608 genere valor público en los territorios y no se quede en una declaración de buenas intenciones, por lo que es vital convocar a los distintos actores relevantes a esta estructura.

ABSTRACT

El Decreto Supremo N°608 que establece la Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas (PNLA), no cuenta con una propuesta de implementación específica de cómo se llevará a la práctica dicho instrumento, por lo que este estudio presenta una propuesta desde la percepción de los actores incumbentes de cómo implementar la PNLA generando un diagnóstico desde abajo hacia arriba, desde los elementos del territorio hacia la política pública.

Considerando la opinión de los actores claves de las 2 comunas mas aisladas de las regiones de Tarapacá y Magallanes y Antártica Chilena (Colchane, Camiña y Cabo de Hornos y Timaukel respectivamente), se muestra cuales son los nudos críticos y líneas de acción a seguir para implementar la mencionada política, considerando ciertos temas claves como la definición de un estándar mínimo de bienestar social, la dotación de ciertos recursos mínimos en los niveles subnacionales como también la coordinación intersectorial, entre otros, de manera de asegurar que lo descrito en el Decreto Supremo N°608 genere valor público en los territorios y no se quede en una declaración de buenas intenciones.

INDICE

1.	INTRODUCCIÓN	10
2.	ANTECEDENTES	13
3.	DISEÑO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA	21
3.1.	OBJETIVOS	21
3.1.1.	<i>Objetivo General:</i>	<i>21</i>
3.1.2.	<i>Objetivos Específicos:</i>	<i>21</i>
3.2.	HIPÓTESIS DEL ESTUDIO	21
3.3.	METODOLOGÍA: TÉCNICAS DE RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	22
3.3.1.	<i>Revisión de Material Secundario.....</i>	<i>22</i>
3.3.2.	<i>Trabajo de Campo: Entrevistas Semi Estructuradas</i>	<i>22</i>
3.4.	DEFINICIÓN DE LA MUESTRA.....	22
3.4.1.	<i>Criterios para la Selección de Comunas.....</i>	<i>26</i>
3.4.2.	<i>Criterios para la Selección de Entrevistados</i>	<i>27</i>
3.5.	OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES.....	30
4.	MARCO CONCEPTUAL	33
4.1.	DESIGUALDADES TERRITORIALES	33
4.2.	POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DEL TERRITORIO	39
4.3	CAPACIDADES INSTITUCIONALES	41
4.4	COORDINACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DE LOS TERRITORIOS	43
5.	ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.....	48
5.1.	DIMENSIÓN DE AISLAMIENTO	49
5.1.1.	<i>Conectividad</i>	<i>49</i>
5.1.2.	<i>Aspectos Demográficos.....</i>	<i>53</i>
5.2.	DIMENSIÓN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL.....	56
5.2.2.	<i>Aplicabilidad de las Políticas Públicas</i>	<i>62</i>
5.3.	DIMENSIÓN INSTITUCIONALIDAD	67
5.3.1.	<i>Capacidad Institucional.....</i>	<i>67</i>
5.3.2.	<i>Coordinación intersectorial.....</i>	<i>80</i>

6. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA	85
6.1 CONCLUSIONES.....	85
6.2 RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LOCALIDADES AISLADAS.	89
7. BIBLIOGRAFÍA.....	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
8. ANEXOS	100

ÍNDICES DE TABLAS

Tabla N° 1 Identificación de Territorios Aislados.....	14
Tabla N° 2 Pronóstico de Crecimiento 2011-2012.....	15
Tabla N° 3 Macro Zonas y sus Regiones.....	23
Tabla N° 4 Comunas en Aislamiento Macro Zonas Norte y Sur.....	24
Tabla N° 5 Indicadores Comunas Aisladas Macro Zonas Norte y Sur	25
Tabla N° 6 Índice de Aislamiento Comunal: Región de Tarapacá	26
Tabla N° 7 Índice de Aislamiento Comunal: Región de Magallanes y Antártica Chilena	27
Tabla N° 8 Actores.....	28
Tabla N° 9 Informantes Claves.....	29
Tabla N° 10 Actores Relacionados con los Territorios	29
Tabla N° 11 Informantes Claves.....	30
Tabla N° 12 Primera Dimensión.....	31
Tabla N° 13 Segunda Dimensión.....	31
Tabla N° 14 Tercera Dimensión	32
Tabla N° 15 Metodologías Sistema Nacional de Inversiones	72

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1 Variación Crecimiento anual regiones 2003-2009	34
Gráfico N° 2 Concentración de la Población en Tarapacá	36
Gráfico N° 3 Concentración de la Población en Magallanes y Antártica Chilena	36
Gráfico N° 4 Inversión FNDR 2012 en la Región de Tarapacá.....	38
Gráfico N° 5 Concentración de la Inversión en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena.....	38

GLOSARIO

ADI	Área de Desarrollo Indígena
AUGE	Acceso Universal de Garantías Explícitas
CONADI	Comisión Nacional de Desarrollo Indígena
CONAF	Corporación Nacional Forestal de Chile
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
DIPRES	Dirección de Presupuestos
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
GOREs	Gobiernos Regionales
INDAP	Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario
IPS	Instituto de Previsión Social
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación (hoy de Desarrollo Social)
MOP	Ministerio de Obras Públicas
LOGGAR	Ley Orgánica Constitucional de Gobierno y Administración Regional
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PDTI	Programa de Desarrollo Territorial Indígena
PIB	Producto Interno Bruto
PIRDT	Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial
PLADECO	Plan de Desarrollo Comunal
PNLA	Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas
PRODESAL	Programa de Desarrollo Local
PTI	Programa Territorial Integrado
RATE	Recomendación Técnica Económica
RS	Recomendación Favorable
SAGORE	Servicio Administrativo del Gobierno Regional
SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SEREMI	Secretarios Regionales Ministeriales
SERPLAC	Secretario Regional Ministerial de Planificación
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
SUBTEL	Subsecretaría de Telecomunicaciones

1. INTRODUCCIÓN

La diversidad territorial y las características geográficas de Chile han contribuido a crear situaciones de aislamiento, lo cual también evidencia realidades y grados de integración disímiles de éstos.

Pese a los esfuerzos del Estado por estar presente en todo el país, la desigual integración constituye un problema estructural que el Gobierno Central visualiza, donde las administraciones territoriales cuentan con un rol fundamental para su implementación. Para avanzar en una solución efectiva, es necesario la identificación de tanto las necesidades como de los recursos y oportunidades que surjan en el medio local, ya que es allí donde pueden emanar mejores diagnósticos, información y perspectivas de cambio. Esto, considerando que la participación activa de los actores locales en la definición de acciones y estrategias para su territorio, asegura tanto pertinencia, como mayor participación y compromiso en la gestión de las mismas, lo que requiere de esfuerzo especial del Estado de visibilizar, valorar, escuchar y dialogar con las localidades aisladas.

En general, han existido ciertos esfuerzos específicos por parte del Gobierno, orientados a estos territorios, no obstante, han sido insuficientes para impulsar la integración y desarrollo de éstos.

Para enfrentar de forma coherente y con medidas pertinentes el problema anterior, el año 2010 surgió una política pública, a través del Decreto Supremo N°608 que establece la Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas, cuyo principal objetivo es la búsqueda del desarrollo armónico, equitativo y solidario del territorio, de manera de mejorar la calidad de vida de la población de los territorios aislados, considerando que el mayor acceso de los habitantes a los servicios otorgados por el Estado contribuye al desarrollo económico, social y cultural de las localidades.

Esta política es impulsada desde el nivel central para todas las regiones del país, de responsabilidad de cada una de las regiones a través de los Gobiernos Regionales con apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (SUBDERE)¹. Cada una de las regiones debe definir tanto las localidades como los énfasis a desarrollar, lo que es un cambio de mirada ya que anteriormente las zonas extremas eran definidas en relación a la capital nacional, ahora mas bien, cada región define cuales son sus localidades aisladas.

¹ Para la realización del estudio se contó con el apoyo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de la República de Chile.

En este marco, la firma del decreto de localidades aisladas se presenta como una oportunidad de incorporar un enfoque distinto a lo realizado hasta el momento, proponiendo una estrategia desde abajo hacia arriba, donde las particularidades locales sean las que determinen lo que se llevará a cabo en el territorio. En ese sentido, la Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas (PNLA) apunta a avanzar desde un enfoque sectorial a uno territorial donde lo que se busca es abordar lo identificado en el diagnóstico local, generando un plan desde lo local.

De ese modo, el objetivo general de este trabajo es “generar una propuesta de implementación de la PNLA, mediante la realización de un diagnóstico de la situación de las localidades aisladas y la consideración de actores claves de la presente política”. En específico, a través de este trabajo se busca:

- I. Indagar la existencia y la forma cómo se materializa la oferta de servicios públicos en localidades aisladas, tanto los Ministerios y Servicios claves como los mecanismos de coordinación existentes en las comunas en condición de aislamiento, con especial énfasis en las demandas de conectividad y bienestar.
- II. Identificar las brechas existentes entre las acciones presentes y las necesarias (o que deberían existir) en las comunas en condición de aislamiento.
- III. Analizar los problemas existentes o nudos críticos que imposibilitan o dificultan la presencia de acciones del Estado de estas comunas
- IV. Generar propuestas de líneas de acción para la implementación de la política pública de localidades aisladas.

Cabe considerar que la puesta en marcha de la política es de responsabilidad de los Gobiernos Regionales con apoyo de la SUBDERE. El Decreto señalado no hace una definición sobre cómo se implementará dicha política. En este contexto, el instrumento es una buena oportunidad de instalar el tema de las localidades aisladas, abordándolas con un enfoque territorial de manera de generar soluciones integrales desde los territorios. De esta forma, y aprovechando la falta de definición de la implementación del Decreto Supremo N° 608, el presente Estudio de Caso busca generar una propuesta ejecutiva desde la percepción de los actores locales e incumbentes, de cómo implementar la política pública de localidades aisladas; generando un diagnóstico desde abajo hacia arriba, desde los elementos del territorio hacia la política pública.

Para esto, se trabajó con los actores de los distintos niveles de administración vinculados a las Localidades Aisladas: Municipio y Servicio País, Gobierno Regional, Ministerios en regiones y en el nivel central, identificando el contexto y la posible viabilización de la estrategia de política.

En este marco, la presente investigación se propone indagar en las condiciones de base para la puesta en marcha de una estrategia de esta naturaleza en las localidades aisladas del país, que permita que los territorios sobrepasen, aminoren o mitiguen las condiciones de aislamiento y puedan acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos, y cívicos, entre otros, del que gozan la mayoría de los habitantes del país. Ya que el desarrollo no llega a las localidades aisladas del país, el Estado a través de su institucionalidad, debe garantizar ciertos servicios y acciones básicas de manera que todos los chilenos gocen de un estándar mínimo de bienestar social.

Entenderemos como condiciones de base para la puesta en marcha de la PNLA, la existencia de una oferta pública y de los mecanismos de coordinación adecuados para llevar a los territorios aislados un conjunto de bienes públicos básicos para el diseño de sus propias estrategias de desarrollo. En este contexto, es de importancia conocer cuáles son los Ministerios/Servicios claves y la postura de éstos frente a las localidades aisladas, es decir, identificar los sectores claves que deberían ser parte del desarrollo de estos territorios, así como las modificaciones a la oferta pública que deberían realizar para que sus líneas de acción sean aplicables a las localidades aisladas, ya que no hay claridad de la presencia, accionar y nivel de la acción de los distintos Sectores (Ministerios/ Servicios) en las comunas aisladas.

En ese sentido este estudio busca ser una primera propuesta de implementación de la política pública de localidades aisladas en el marco del Decreto Supremo N° 608.

2. ANTECEDENTES

Chile es un país diverso geográficamente, con sólida institucionalidad y que ha mostrado un crecimiento económico sostenido en los últimos años². Sin embargo, el mencionado crecimiento no se ha visto reflejado en todo el país, quedando algunos territorios rezagados. Tal es el caso de las localidades aisladas, las cuales no han gozado de ese crecimiento en igual forma que el resto del territorio nacional.

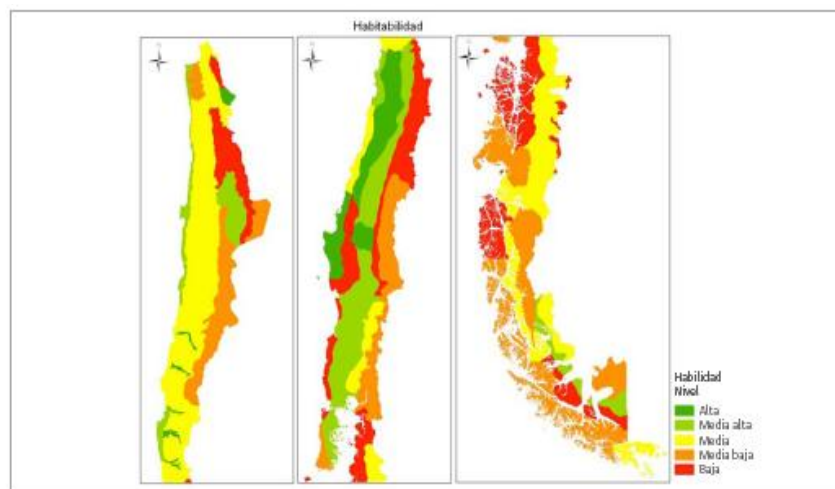
Para abordar esa situación, el 15 de Julio de 2010 se firma y el 09 de Noviembre del mismo año se publica en el Diario Oficial el Decreto Supremo N°608, el cual establece la Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas la que, entre otras cosas, busca lograr el “desarrollo territorial armónico, equitativo y solidario de aquellos territorios con más carencias”. En el texto se identifican las consideraciones, los principios generales y sus ámbitos de aplicación.

Por aislamiento se entenderá a un lugar (espacio físico) que se encuentra: lejos, apartado, desconectado, con difícil acceso, incomunicado, o en situación de isla. En general se percibe como una condición “negativa”. El aislamiento está determinado por factores físicos, de localización y demográficos y puede ser medido de forma que indique el “grado” o “nivel” de aislamiento de un territorio³. Las comunas aisladas son aquellas donde se conjuga una situación de aislamiento estructural, según variables morfológicas, clima y demográficas, con un bajo grado de integración y a la capacidad que tiene el sistema regional para atenuar estas condiciones desventajosas y lograr niveles de integración.

² El PIB per cápita de Chile creció a una tasa promedio anual de 4,1% en el período 1991-2005, rompiendo con el mediocre crecimiento de apenas 1,5% registrado desde la independencia nacional (1810) hasta 1990. El elevado crecimiento del país durante los últimos quince años también supera con mucho el crecimiento per cápita promedio mundial durante el mismo período (1,4%) y el de la gran mayoría de los países y regiones tomados por separado. Fuente: Banco Central www.bcentral.cl. Revisado el 25 de Marzo 2012

³ SUBDERE (2011). “*Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011*” Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Gobierno de Chile.

Tabla N° 1: Identificación de Territorios Aislados



Fuente: “Metodología para la identificación de Territorios Especiales” PUC-SUBDERE 2002

Chile cuenta con una estructura geográfica diversa, lo que representa tanto un activo como un desafío para la implementación de políticas públicas locales (OCDE, 2009). Sin embargo, en términos demográficos y económicos, el país está aún muy concentrado. Ello se expresa en que el 40% de la población chilena vive en la Región Metropolitana y más del 60% se ubica en Santiago, Valparaíso y Bío-Bío, la concentración demográfica en Chile es casi el doble del promedio de la OCDE (OCDE, 2009a). Santiago acumula la mayor parte del capital político, económico y humano; es allí donde la innovación de Chile se concentra y donde se encuentran la mayoría de las instalaciones de educación terciaria de alta calidad del país. Al mismo tiempo, la economía nacional depende intensamente de unos cuantos sectores, casi todos ubicados en un pequeño número de regiones⁴, que reciben una buena parte de la inversión privada y pública. (OECD, 2011, p.159)

En los últimos 20 años, Chile ha dado importantes muestras de solidez económica lo que nos ha hecho acreedores de una buena reputación a nivel internacional. Se identifican diversos eventos que dan cuenta de dicha solidez: el ingreso de Chile a la OECD, la estabilidad con que se han enfrentado las crisis económicas mundiales, la solidez del peso Chileno, el PIB per capita, entre otros, dan cuenta de un país que avanza a pasos agigantados hacia el desarrollo. Los logros mencionados no han sido suficientes para generar un mapa completo de la realidad actual que vive el país, ya que muestran las grandes cifras a nivel macro, sin dar cuenta que existe una parte importante de Chile que no avanza con la misma velocidad que el resto del territorio, los cuales se van quedando rezagados.

⁴ Las regiones de Antofagasta, Tarapacá y Atacama generan un 75% del PIB minero del país y la Región Metropolitana a concentra casi el 77% del Producto de los Servicios Financieros.

Tabla N° 2: Pronóstico de Crecimiento 2011-2012

	OCDE (noviembre de 2010)		Consenso (febrero de 2010)	
	2010	2011	2010	2011
Chile				
PIB a precios de mercado	6.2	5.4	6.1	5.1
Índice de precios al consumidor ¹	3.0	3.0	4.0	3.3
Brasil				
PIB a precios de mercado	4.3	5.0	4.4	4.6
Índice de precios al consumidor ¹	5.2	5.0	5.5	4.7
México				
PIB a precios de mercado	3.5	4.2	4.3	4.0
Índice de precios al consumidor ¹	3.2	4.0	3.8	3.7
Estados Unidos de América				
PIB a precios de mercado	2.2	3.1	3.2	3.3
Índice de precios al consumidor ¹	1.1	1.1	1.9	1.9
Zona euro				
PIB a precios de mercado	1.7	2.0	1.6	1.7
Índice de precios al consumidor ¹	1.3	1.2	2.0	1.8

1. Inflación de precios al consumidor al final del año.

2. Media anual del IPC

Fuente: Base de datos de Perspectivas Económicas de la OCDE 88 y Consensus Economics (febrero de 2011), en Mejores Políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile. OECD 2011

Eso es lo que ocurre, quedando esto explicitado en ciertos territorios que han quedado fuera del mencionado desarrollo, como es el caso de las localidades aisladas, “durante las últimas dos décadas Chile ha experimentado una positiva evolución en el ámbito político, social, cultural y macroeconómico, este crecimiento ha permitido que la gran mayoría de sus habitantes tenga acceso a mejores condiciones de vida, pero en algunas zonas de nuestro país, algunos habitantes no son partícipes de esta evolución, quedando rezagados del desarrollo en comparación al resto de la población. La heterogeneidad territorial de nuestro país se observa en territorios con una vasta diversidad de condicionantes geográficas y culturales”. (Ministerio del Interior; 2006, p.8).

En los países las diferencias entre territorios, en cuanto a sus niveles de ingresos, pobreza, productividad, acceso al bienestar y dotación de recursos naturales contribuyen a los contrastes agregados que esos indicadores muestran en el ámbito nacional. Por la misma razón, para lograr una mayor igualdad es indispensable reducir las brechas entre los territorios. De ahí la importancia de políticas que contemplen no solo la convergencia productiva, sino también la convergencia espacial. (CEPAL, 2010, p.131).

El interés por los territorios aislados surge de la constatación de que determinadas condiciones físicas, junto con las formas de asentamiento de nuestro territorio nacional, han originado un desarrollo diferenciado y asimétrico de estos espacios (regiones y/o zonas al interior de estas mismas), especialmente en las regiones extremas (Ministerio del Interior, 2006). Tanto la

diversidad territorial como la desigualdad en el acceso a servicios públicos y opciones de desarrollo, son temas que desde el Estado se han reconocido como problema de política pública, lo cual se ha traducido en la creación de instrumentos legislativos, de inversión y fortalecimiento, focalizados a estos territorios: exención de impuestos, zonas francas, glosa insular, Subsidio al transporte, Comité de Zonas Extremas, entre otros. El Estado Chileno por medio de determinadas acciones implementadas, reconoce y asume la existencia de estos territorios especiales y de los problemas que derivan de su especial condición.

Cabe considerar que en las localidades aisladas, por lo general, hay menos segmentación social tanto por la ocupación o rol que se desempeña como por la movilización social en relación a los desplazamientos en los estratos de una sociedad, considerando que todos los habitantes hacen uso de los mismos servicios y bienes públicos. Un buen ejemplo puede ser la escuela de la localidad donde al ser el único establecimiento educacional, todos los alumnos asisten a la misma escuela, por lo que si se mejora la escuela, todos los habitantes ganan y hay un alto impacto. En ese contexto, las acciones e inversión pública, los bienes comunes en general son para la comunidad íntegra.

Durante los últimos diez años se han implementado numerosas iniciativas excepcionales para responder a las necesidades que las comunidades de estos territorios especiales han planteado. Sin embargo, estas iniciativas aparecen dispersas en su focalización y con una superposición de medidas para su tratamiento, falta de coordinación multisectorial, uso deficiente de los recursos y una metodología de asignación de la inversión pública, que no considera como un factor discriminador la excepcionalidad de los territorios especiales” (Ministerio del Interior, 2005, p.14).

Las medidas señaladas han sido principalmente acciones sectoriales las cuales han dado respuestas a demandas específicas de estas localidades o acciones identificadas “desde arriba hacia abajo” (Plan Arica, Plan Chiloé⁵), abordando una parte del problema, o también a modo de respuesta a una coyuntura particular y no a las demandas de las localidades en su integralidad como unidades de desarrollo (Ministerio del Interior, 2005). Tal como señala el Ministerio del Interior, han sido acciones pertinentes para abordar un problema específico que surgen en un momento determinado, ayudando a paliar ciertas necesidades presentadas; ya sea por una coyuntura política-social particular específica, como es caso del conflicto que hubo a comienzos

⁵ Plan Arica: Generado con motivo de la nueva Región de Arica y Parinacota. Involucra fondos para la gestión regional. Reubicación de los trabajadores cesantes tras el cierre de la planta de General Motors. Plan Chiloé: Mayor conectividad y flexibilizaciones en los subsidios a la vivienda. También un Centro de Formación Técnica.

del 2011 en la región de Magallanes por el Gas⁶, en Febrero de 2012 en Aisén⁷ por el abandono del Estado y la solicitud de abordar con urgencia un paquete de demandas, por catástrofes naturales como la relocalización de Chaitén⁸, o a modo de compensación como el Plan Chiloé, el cual surge producto de la no construcción del Puente Chacao, obra que había sido comprometida por un Presidente de la República y no fue llevada a cabo.

Así como en Chile el proceso de descentralización ha sido progresivo, pero lento, gradual y de sello marcadamente institucional, también han sido lentos los procesos de carácter social y técnicos destinados a incorporar la mirada territorial en las políticas públicas sectoriales. Hasta mediados de la década pasada el asunto territorial se presenta como una unidad que, o bien da coherencia a la política sectorial, en particular la de fomento, incorporando una perspectiva que hace más eficiente la localización de recursos, o bien se incorpora como un adecuado criterio de focalización de programas sociales y de desarrollo.

Ya en el Gobierno del Presidente Lagos (2000-2006), se dieron los primeros pasos para incorporar la dimensión territorial en las políticas públicas instalando el concepto de gestión territorial, tanto en los Gobiernos Regionales como en otras agencias: CORFO abre una línea de trabajo llamada PTI, Programa Territorial Integrado; INDAP con su PDTI, Programa de Desarrollo Territorial Indígena; SUBDERE que lleva adelante el PIRDT, Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial, CONADI que pone en marcha las ADIs (Áreas de Desarrollo Indígena), que son espacios territoriales determinados en los cuales los órganos de la Administración del Estado y deben focalizar su acción para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de origen indígena que habitan en dichos territorios. (Serrano, 2010, p. 12).

⁶ Fuente: La Prensa Austral: El 28 de Julio 2011 se firma la extensión del Subsidio, para la manutención del precio del Gas “Ministro Golborne anunció el mantenimiento del precio del gas y la prioridad del consumo residencial por sobre el industrial”.

<http://www.laprensaaustral.cl/cronica/ministro-golborne-anuncio-el-mantenimiento-del-precio-del-gas-y--3553>

Revisado el 28 de Julio 2011.

⁷ Fuente: Soy Chile: El 24 de Febrero 2012 “Dirigentes de Aisén enviaron petitorio a Piñera donde exigen subsidios a los combustibles”. Entre las demandas están un sueldo mínimo para los empleados privados mayor al del resto del país y mejoras en el tema de salud, además de que se respeten los derechos de los pescadores artesanales.

<http://www.soychile.cl/Santiago/Sociedad/2012/02/24/74024/Dirigentes-de-Aysen-enviaron-petitorio-al-Presidente-Pinera.aspx> Revisado el 24 de Febrero 2012

⁸ El 02 de Mayo 2008: El Volcán Chaitén entra en erupción lo cual afecta a gran parte de la ciudad la cual fue desalojada por los riesgos que se presentaban. Como medida de solución de lo acontecido, y por los riesgos naturales de la zona, se planteó la relocalización de la ciudad Chaitén, para lo que se realizó un Plan Maestro Ciudad de Chaitén. Durante el 2010 los Chaiteninos vuelven a vivir en sus casas en la antigua Chaitén y a Marzo 2012 no han habido avances de la Nueva Chaitén

En relación a los programas señalados, éstos han sido producto de inquietudes particulares de ciertas coyunturas y/o de demandas históricas que estallan por hechos específicos (como por ejemplo la reciente crisis en la región de Aisén. Enero-Marzo 2012⁹) los cuales logran instalar la intención por focalizar la acción en las localidades en aislamiento, pero sin contar en su inicio con el diseño e implementación de un enfoque territorial. Por otro lado, los programas implementados van perdiendo fuerza con el tiempo “dejan de estar en la agenda noticiosa” van disminuyendo la intensidad con que fueron concebidos, manteniéndose estáticos en el tiempo, sin ser evaluados ni reorientados para abordar la evolución de la particularidad local.

En ese sentido, cabe considerar que Chile no cuenta con política territorial, es decir, no cuenta con una política que sea diseñada e implementada desde las particularidades del territorio, desde la interacción de los actores en el territorio.

Si bien el problema de la ausencia de sinergias y complementariedades entre los diversos sectores responsables de las políticas públicas -y en particular de las políticas sociales- tenía importantes antecedentes, la preocupación por la intersectorialidad emerge más recientemente cerca de mediados de la década del '90. Surge primordialmente como una preocupación de “racionalidad administrativa-fiscal” resultante de la errática y caótica expansión de programas focalizados en la pobreza, fenómeno que había sido en los años previos la señal de identidad de una política social neoliberal que estaba quedando limitada, casi como sinónimo, al combate a la pobreza. Sólo más recientemente, pero aún de modo incipiente, comienza a cobrar fuerza el argumento de que la intersectorialidad es necesaria no sólo por razones de eficiencia, sino también porque las características de los problemas sociales se manifiestan cada vez más complejos e interrelacionados (Repetto, 2009, p.2).

En el marco de las particularidades propias con que cuentan los diversos territorios del país y de la generación de políticas públicas que aborden a las localidades aisladas en su integralidad, como ya se ha señalado anteriormente, surge el Decreto Supremo N° 608 que establece la Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas el cual, entre otras cosas, persigue: la equidad social, acceso a servicios básicos; igualdad de oportunidades. A la vez, aspira a lograr equidad territorial, identificando las variables de cada región que estimulen las potencialidades locales que inciden en su desarrollo armónico.

⁹Dirigentes de Aysén y Gobierno Alcanzan Importante Acuerdo Tras Extensa Reunión en La Moneda <http://www.diarioaysen.cl/> Revisado el 26 de Marzo 2012

Consideraciones del Decreto 608 de Localidades Aisladas
1. Que es deber del Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación, asegurando el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Asimismo, debe promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo territorial armónico, equitativo y solidario. 2. Que dentro del país existen localidades a las que, atendida su ubicación geográfica o condición de aislamiento, les afectan problemas económicos y sociales similares. 3. Que dichas localidades requieren de políticas especiales que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para así satisfacer debidamente sus necesidades, especialmente en materia de conectividad y calidad de servicios. 4. Que es de gran relevancia para el país la plena integración de las localidades aisladas, toda vez que disponen de potencialidades y recursos; a la vez que conforman zonas de gran valor estratégico. 5. Que dicha realidad justifica la existencia de una política gubernamental que asuma el tema en su conjunto, posibilitándose así que la administración atienda las necesidades públicas en forma continua y permanente, dando cumplimiento con ello a los principios de eficiencia, eficacia, coordinación y unidad de acción. 6. Que los Gobiernos Regionales deben atender al desarrollo social, cultural y económico de la región, pudiendo elaborar políticas, planes y programas al respecto, fomentando y propendiendo al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas, procurando al efecto la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

Con la firma del Decreto se genera un marco diferente el cual abre la oportunidad para el cambio en la Política Pública para Localidades Aisladas (PPLA), pasando del enfoque sectorial al territorial, donde lo que se busca es abordar lo identificado en el diagnóstico local generando un plan desde “abajo hacia arriba”.

Principios del Decreto 608¹⁰
I. Busca la equidad social, por cuanto propende a facilitar a todos los ciudadanos del país las mismas oportunidades de acceso a los servicios básicos para que puedan desarrollar sus potencialidades; es decir, la igualdad de oportunidades no se hace efectiva sino hasta que existe la posibilidad concreta de obtener recursos para el desarrollo de cada persona y de la comunidad en general. II. Aspira a lograr a una equidad territorial, por cuanto identifica las variables de cada región que estimulan las potencialidades de las distintas localidades y que inciden en su desarrollo armónico. III. Es subsidiaria, pues considera, en las políticas públicas, la implementación de acciones y la asignación de recursos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, especialmente en lugares donde es necesario que el Estado estimule la inversión para desarrollar la actividad económica con el fin de lograr una distribución equitativa de oportunidades sociales y económicas. IV. Es excepcional, por cuanto debe considerar la condición de aisladas que tienen algunas localidades, lo cual implica una complejidad mayor para instalar políticas públicas efectivas que propendan al desarrollo económico y social.

¹⁰ Diario Oficial (2010). “Decreto Supremo N° 608: Establece Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas”. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1019885> Revisado el 12 de Marzo 2012:

V. Es de soberanía, por cuanto el Estado debe asegurar su presencia en todo el territorio nacional, independientemente de las condiciones de accesibilidad, climáticas, entre otras, a través de sus diversas instituciones e instrumentos. Lo anterior, con el fin de facilitar los procesos de integración territorial, la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país y procurar la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social. Busca fortalecer la descentralización, toda vez que se debe radicar en las instituciones regionales, con el objeto de apoyar los procesos de inversión y satisfacer de mejor forma las necesidades económicas, culturales y sociales.

3. DISEÑO DE ESTUDIO Y METODOLOGÍA

El estudio se realizó con enfoque exploratorio, utilizando metodología cualitativa. Se utilizó ese enfoque ya que se busca examinar un tema que de la manera que se está abordando ha sido poco estudiado, por lo que se pretendió aumentar el grado de familiaridad con el tema presentado de manera de determinar tendencias e identificar relaciones potenciales entre variables¹¹.

3.1. Objetivos

3.1.1.Objetivo General:

Generar una propuesta de implementación de la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas, a través del diagnóstico que se realice en las localidades aisladas y según lo señalado por los actores claves de la presente política.

3.1.2.Objetivos Específicos:

- Indagar la existencia y la forma cómo se materializa la oferta de servicios públicos en localidades aisladas, tanto los Ministerios y Servicios claves como los mecanismos de coordinación existentes en las comunas en condición de aislamiento, con especial énfasis en las demandas de conectividad y bienestar.
- Identificar las brechas existentes entre las acciones presentes y las necesarias (o que deberían existir) en las comunas en condición de aislamiento.
- Analizar los problemas existentes o nudos críticos que imposibilitan o dificultan la presencia de acciones del Estado de estas comunas.
- Generar propuestas de líneas de acción para la implementación de la política pública de localidades aisladas.

3.2. Hipótesis del Estudio

Para efectos del estudio se consideran dos hipótesis:

- La acción de los sectores (Ministerios) más relevantes, que generan mayor impacto y que son claves para la integración de las localidades aisladas, se encuentran en las dimensiones de la conectividad y el bienestar. Por conectividad se entenderán a los Ministerios de: Transporte, Telecomunicaciones, Obras Públicas, entre otros. En tanto, de Bienestar son los Ministerios de: Vivienda, Salud, Educación, entre otros. Quedando

¹¹ En « Metodología de la Investigación », Hernandez Sampieri, R. 1991

fuera Ministerios relevantes como Agricultura, Trabajo, Economía, Bienes Nacionales, etc.

- A medida que los actores del Estado presentes en el territorio trabajan en conjunto, de manera coordinada en abordar las temáticas prioritarias locales, se generan soluciones más completas, dando respuesta de manera integral a las necesidades detectadas.

3.3. Metodología: Técnicas de Recopilación y Análisis de la Información

Para efectos del presente estudio, la información se obtuvo tanto por la revisión de material secundario que hace referencia al tema a desarrollar, como también, a través de entrevistas semiestructuradas a diversos actores relevantes.

3.3.1. Revisión de Material Secundario

Revisión del material disponible con información relevante sobre las interacciones del Estado en las localidades aisladas:

- Instrumentos legislativos: Decreto Supremo N°608 de Localidades Aisladas.
- Estudio de Localidades Aisladas Geografía PUC 2007.
- Actualización Estudio Localidades Aisladas SUBDERE 2011.
- Estudios y documentos de las comunas.

3.3.2. Trabajo de Campo: Entrevistas Semi Estructuradas

Indagación en profundidad en cuatro territorios, donde se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores públicos relevantes, tanto que son parte de las localidades, como influyentes en las políticas públicas que se implementan en estos territorios.

3.4. Definición de la Muestra

A partir de los objetivos propuestos, la unidad de análisis del estudio son los territorios (comunas) aislados, considerando que para conocer cómo opera la oferta pública en localidades aisladas también se podría haber entrevistado solo a actores del nivel central ya que es desde donde emanan las Políticas Públicas para Localidades Aisladas. En este marco, la opción de este estudio fue mirar desde los actores locales incorporando a los actores del territorio, por lo que la unidad de análisis son las comunas. A partir de las 33 comunas más aisladas de las Macro Zona Norte y Sur del país, no se consideraron comunas de la Macro Zona Centro.

Tabla N°3: Macro Zonas y sus Regiones

Macrozona	Regiones incluidas
Norte	Arica y Parinacota
	Tarapacá
	Antofagasta
	Atacama
	Coquimbo
Centro	Valparaíso
	Metropolitana
	O'Higgins
	Maule
	Biobío
	Araucanía
	Los Ríos
Sur	Los Lagos
	Aisén
	Magallanes

Fuente: “Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011” SUBDERE

En la Macro Zona Norte se escogió la Región de Tarapacá y, en la Macro Zona Sur, la Región de Magallanes. Al interior de éstas regiones se eligieron las dos comunas más aisladas, según señala el Estudio de Territorios Aislados de la SUBDERE 2011.

Tabla N° 4: Comunas en Aislamiento Macro Zonas Norte y Sur

Macro Zona	Región	Comunas
Norte (16 comunas)	Arica y Parinacota	General Lagos
		Putre
		Camarones
	Tarapacá	Colchane
		Camiña
		Pica
	Antofagasta	Ollagüe
		Taltal
		San Pedro de Atacama
		Sierra Gorda
	Atacama	Alto del Carmen
	Coquimbo	Canela
		Combarbalá
		Paiguano
		La Higuera
Sur (17 comunas)	Los Lagos	Palena
		Futaleufú
		Chaitén
		Puqueldón
		Hualaihué
		Cochamó
	Aysén	O'Higgins
		Guaitecas
		Tortel
		Lago Verde
	Magallanes	Cabo de Hornos
		Timaukel
		Primavera
		Torres del Paine
		San Gregorio

Fuente: Elaboración propia en base a Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011. SUBDERE

Tabla N° 5: Indicadores Comunas Aisladas Macro Zonas Norte y Sur

Macro Zona	Región	Comunas en Aislamiento 2011	Población Censo 2002	Pobreza Casen 2009	Enseñanza Media Municipal	IDH 2003
Norte	Arica y Parinacota	General Lagos	1.234	24,60%	NO	195
	Arica y Parinacota	Putre	1.498	33,90%	SI	117
	Arica y Parinacota	Camarones	1.508	10,30%	SI	43
	Tarapacá	Colchane	1.649	40,30%	SI	327
	Tarapacá	Camiña	1.109	11,40%	SI	309
	Tarapacá	Pica	12.907	13,00%	SI	12
	Antofagasta	Ollagüe	276	9,60%	NO	172
	Antofagasta	Taltal	10.932	14,20%	SI	98
	Antofagasta	San Pedro de Atacama	7.512	8,20%	SI	107
	Antofagasta	Sierra Gorda	3.220	6,80%	NO	15
	Atacama	Alto Del Carmen	4.846	7,30%	SI	210
	Coquimbo	Canela	8.865	13,80%	SI	263
	Coquimbo	Combarbalá	12.749	22,90%	SI	215
	Coquimbo	Paiguano	4.428	7,90%	SI	62
	Coquimbo	La Higuera	3.900	11,60%	NO	193
Sur	Los Lagos	Palena	1.687	2,80%	NO	205
	Los Lagos	Futaleufú	1.845	7,80%	NO	208
	Los Lagos	Chaitén	7.183	s/i	SI	125
	Los Lagos	Puqueldón	4.137	9,00%	NO	299
	Los Lagos	Hualaihué	8.439	11,10%	SI	220
	Los Lagos	Cochamó	4.356	6,50%	SI	155
	Aisén	O'Higgins	589	s/i	NO	338
	Aisén	Guaitecas	1.751	s/i	NO	236
	Aisén	Tortel	589	s/i	NO	234
	Aisén	Lago Verde	997	s/i	NO	276
	Magallanes	Cabo de Hornos	2.637	5,50%	SI	11
	Magallanes	Timaukel	656	s/i	NO	96
	Magallanes	Primavera	708	2,20%	NO	25
	Magallanes	Torres del Paine	977	s/i	NO	75
	Magallanes	San Gregorio	872	5,70%	NO	7
	Magallanes	Río Verde	367	s/i	NO	18

	Magallanes	Laguna Blanca	649	s/i	NO	17
--	------------	---------------	-----	-----	----	----

Fuente: Elaboración Propia¹².

3.4.1. Criterios para la Selección de Comunas

Para la selección de comunas a trabajar se consideraron las Macro Zona Norte y la Macro Zona Sur, de las cuales fueron escogidas las regiones de Tarapacá y de Magallanes y la Antártica Chilena correspondientemente, donde a su vez, fueron escogidas las dos comunas más aisladas por región, según señala el estudio de la SUBDERE 2011.

Las comunas que se trabajaron:

Macro Zona Norte: Región de Tarapacá:

Colchane

Camiña

Tabla N° 6: Índice de Aislamiento Comunal: Región de Tarapacá

COMUNA	CUT 2010	PROVINCIA	AISLAMIENTO ESTRUCTURAL	GRADO DE INTEGRACIÓN	ÍNDICE DE AISLAMIENTO
Colchane	1403	Tamarugal	0,4075	0,1014	-0,2047
Camiña	1402	Tamarugal	0,4344	0,3066	0,1788
Pica	1405	Tamarugal	0,5596	0,5226	0,4856
Huara	1404	Tamarugal	0,5088	0,6089	0,7091
Pozo Almonte	1401	Tamarugal	0,4406	0,6934	0,9462
Alto Hospicio	1107	Iquique	0,3448	0,8313	1,3177
Iquique	1101	Iquique	0,4011	1,0000	1,5989

Fuente: Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011. SUBDERE

Macro Zona Sur: Región de Magallanes y la Antártica Chilena:

Cabo de Hornos

Timaukel

¹² Mideplan: Encuesta Casen 2009 <http://www.mideplan.cl/casen/index.html> [en línea 15 enero 2011]. Cabe destacar que la desagregación por comuna de la incidencia de la pobreza regional, se hizo tomando en cuenta los intervalos de confianza debido al margen de error muestral que presenta la Casen 2009 a nivel comunal.

PNUD: Índice de Desarrollo Humano <http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/pub12/IDHC%20con%20portada.pdf>. [La Trayectoria del desarrollo Humano en las Comunas de Chile. PNUD](#)

Tabla N° 7: Índice de Aislamiento Comunal: Región de Magallanes y Antártica Chilena

COMUNA	CUT 2010	PROVINCIA	AISLAMIENTO ESTRUCTURAL	GRADO DE INTEGRACIÓN	ÍNDICE DE AISLAMIENTO
Cabo de Hornos	12201	Antártica Chilena	0,3818	0,1007	-0,1804
Timaukel	12303	Tierra del Fuego	0,5893	0,4209	0,2524
Primavera	12302	Tierra del Fuego	0,4067	0,4939	0,5811
Torres del Paine	12402	Última Esperanza	0,6249	0,6207	0,6166
San Gregorio	12104	Magallanes	0,4961	0,5718	0,6475
Río Verde	12103	Magallanes	0,4938	0,6044	0,7149
Laguna Blanca	12102	Magallanes	0,4462	0,6117	0,7771
Natales	12401	Última Esperanza	0,6049	0,8803	1,1556
Porvenir	12301	Tierra del Fuego	0,4839	0,8223	1,1606
Punta Arenas	12101	Magallanes	0,4645	1,0000	1,5355

Fuente: Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011. SUBDERE

3.4.2. Criterios para la Selección de Entrevistados

Para la muestra se identificaron actores de los 3 niveles del Estado involucrados en la gestión de las localidades aisladas. A nivel local se encuentra el municipio, que es la institucionalidad pública de carácter comunal por lo que es la que cuenta con mayor presencia en las localidades aisladas. Se entrevistaron dos actores por municipio, los cuales no necesariamente cumplen los mismos roles en las 4 comunas. En el nivel comunal, cabe destacar que también se entrevistó a Profesionales del Programa Servicio País¹³, los cuales no son funcionarios municipales si no que mas bien son parte de la Sociedad Civil ya que pertenecen a la Fundación para la Superación de la Pobreza.

En el nivel regional se encuentran las Secretarías Regionales Ministeriales y los Gobiernos Regionales. Considerando que la mayor parte de las estrategias y políticas que se implementan en territorios aislados se diseñan a nivel central, se entrevistaron también actores de este nivel.

En reiteración con la hipótesis, en relación a los representantes de los Ministerios y/o Servicios Públicos, tanto a nivel regional como nacional, que se relacionan con las localidades aisladas se identifican dos áreas claves de las problemáticas de las localidades aisladas:

¹³ Los profesionales Servicio País contribuyen a fortalecer las capacidades de los administraciones locales aportando su conocimiento, compromiso y creatividad a la gestión de las políticas y programas sociales desde distintas instituciones de nivel local: Municipio, escuela, servicio, entre otros.

- Los que se relacionan para efectos de conectividad, ya sea Obras Públicas, Transportes, Telecomunicaciones, entre otros.
- Los que su trabajo está enfocado al Bienestar de los habitantes de las localidades aisladas, estos pueden ser Vivienda, Educación, Salud, entre otros.

Para el estudio, se entrevistó la siguiente muestra:

Tabla N° 8: Actores

Nivel	Actores	Nº Entrevistas
Local	2 Actores del Municipio (4 Territorios)	8
Intermedio	1 Gobierno Regional (2 Regiones)	2
	1 Sector Conectividad: Obras Públicas, Transporte, Telecomunicaciones, otro. (2 Regiones)	2
	1 Sector Bienestar: Vivienda, Salud, Educación, MIDEPLAN, otro. (2 Regiones)	2
Central	2 Sector Conectividad: Obras Públicas, Transporte, Telecomunicaciones, otro.	2
	2 Sector Bienestar: Vivienda, Salud, Educación, otro.	2
Total Entrevistas Muestra: 18		

Fuente: Elaboración Propia

Independiente de la unidad de análisis, otra categoría que se abordó de manera de nutrir con información complementaria el estudio, fueron los informantes claves, siendo éstos actores de Ministerios políticos que actúan desde el nivel central, que cuentan con injerencia en las localidades aisladas. Tal es el caso de la SEGPRES por su rol coordinador de políticas públicas y la SUBDERE como el organismo a cargo de implementar el Decreto 608.

Tabla N° 9: Informantes Claves

Ministerio	Actores	Nº Entrevistas
SEGPRES	1 Coordinación de Políticas Públicas	1
SUBDERE	2 Actores (un técnico y un político). Junto a los GOREs, es la responsables de la aplicación del decreto 608	2
Total Entrevistas Muestra: 3		

Fuente: Elaboración Propia

En resumen, se entrevistaron a 18 actores relacionados con los territorios, y 3 informantes claves, lo que da un total de 21 entrevistas.

Tabla N° 10: Actores Relacionados con los Territorios

<i>Nivel</i>	<i>Institución</i>	<i>Cargo</i>	<i>Nombre</i>	<i>Fecha Entrevista</i>
Local Tarapacá	M. Camiña	Servicio País (2011)	Jorge Bustos	02 Feb 2012
	M. Camiña	Alcalde	Sixto García	13 Dic 2011
	M. Colchane	Servicio País (2011)	Carlo Rojas	03 Feb 2012
	M. Colchane	Servicio País (2010)	Verónica Robles	03 Ene 2012
Local Magallanes	M Cabo de Hornos	Asesora Alcalde	Marisela Gallardo	8 Nov 2011
	M Cabo de Hornos	Dir. de Obras	Andrés Cuevas	8 Nov 2011
	M Timaukel	Administrador Municipal	Rafael Sáez	8 Nov 2011
	M Timaukel	Asesora Municipio	Pamela Díaz	11 Ene 2012
Regional Gore	Gore Tarapacá	Jefa Div. Planificación Desarrollo Regional Gore	Katherine Aliaga	14 Dic 2011
	Gore Magallanes	Jefe Depto. Gestión y Ordenamiento Territorial	Edgardo Casanova	8 Nov 2011
Regional Conectividad	Conect Tarapacá/ Transporte	Seremi Transporte Telecomunicaciones	Álvaro Gómez	14 Dic 2011
	Conect. Magallanes	Seremi de Obras Públicas	Pablo Rendoll	18 Ene 2012
Regional Bienestar	Bienestar Tarapacá/ Min Desarrollo Social	Analista Min Desarrollo Social Tarapacá	Julio Lau	14 Dic 2011
	Bienestar Magallanes/Minvu	Jefe Depto. Desarrollo Urbano	Dubalio Pérez	08 Nov 2011
Central Conectividad	MOP	Directora de Planeamiento	Vivian Villagrán	24 Oct 2011

	Transporte	Encargada Subsidio de Localidades Aisladas	Marcela Muñoz	20 Oct 2011
Central Bienestar	Salud	Asesora Div Atención Primaria. Subsecretaría de Redes Asistenciales	Claudia Padilla	22 Oct 2011
	Educación	Encargado Educación Rural	Javier San Miguel	02 Nov 2011

Fuente: Elaboración Propia

Tabla N° 11: Informantes Claves

<i>Nivel</i>	<i>Institución</i>	<i>Cargo</i>	<i>Nombre</i>	<i>Fecha Entrevista</i>
Político	SUBDERE	Subsecretario de Desarrollo Regional	Miguel Flores	30 Ene 2012
	SEGPRES	Jefe Div. Políticas Públicas	Claudio Seebach	27 Oct 2011
Técnico	SUBDERE	Ex Secretaria Ejecutiva CIDEZE	Natalia Piergentili	05 Oct 2011

Fuente: Elaboración Propia

3.5. Operacionalización de Variables

Para hacer operativo el análisis se trabajó con un sistema de variables que consiste en una serie de características del fenómeno a estudiar, definidas de manera operacional en función de sus indicadores o unidades de medida, como se presentan a continuación:

Para la construcción de los instrumentos “entrevistas semi estructuradas”, se generaron matrices para la operacionalización de variables las cuales fueron identificadas del marco conceptual que presenta la investigación. Esto, con el propósito de abordar las distintas dimensiones y variables que se identifican como relevantes, las cuales orientan la investigación.

Se trabajaron las dimensiones de aislamiento, política pública para el desarrollo territorial e institucionalidad entendida esta por la presencia y articulación del Estado en el territorio.

Tabla N° 11: Primera Dimensión

Dimensión N°1: Aislamiento		
Definición operacional: Se refiere a un lugar (espacio físico) que se encuentra: lejos, apartado, desconectado, con difícil acceso, incomunicado, o en situación de isla. En general se percibe como una condición “negativa”.		
Variables	Definición	Indicadores
Conectividad	Cualidad que surge y se desarrolla de la existencia de vínculos entre objetos y funciones que se interrelacionan.	Accesibilidad a las localidades
		Acceso a servicios básicos
		Servicios Básicos
		Clima
Demográficos	Información sobre la estructura y composición de la población de los territorios señalados.	Pobreza
		Composición etaria de la población
		Población desconcentrada
		Población Indígena

Fuente: Elaboración Propia

Tabla N° 12: Segunda Dimensión

Dimensión N°2: Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial		
Definición operacional: Políticas Públicas que en su diseño incorporen el enfoque de abajo hacia arriba.		
Variables	Definición	Indicadores
Enfoque de Abajo hacia arriba	Desde las características locales, propias del territorio, rescatando las particularidades, potencialidades y el mismo patrimonio intangible propio de los territorios, de manera de lograr un panorama completo de las diversas dimensiones que en este interactúan, identificando variables prioritarias para los individuos que habitan en el territorio, potenciando el desarrollo endógeno.	Potencialidades locales
		Prioridades locales
		Patrimonio Intangible (costumbres, tradiciones)
		Participación del municipio en el diseño
		Participación del municipio en la implementación
		Participación de la comunidad en el diseño
		Participación de la comunidad en la implementación
Aplicabilidad de las políticas	Estos esfuerzos deben complementarse con los esfuerzos nacionales que, a través de las políticas de descentralización y	Existencia de diagnósticos y estrategias de desarrollo, construidas desde el territorios
		Asignación local de recursos
		Pertinencia de las políticas públicas hacia el territorio

públicas	asignación territorial de recursos, tratan de potenciar el desarrollo de las regiones mas rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes	Estrategia local para la aplicación de las políticas públicas
		Accesibilidad de las políticas públicas.
		Barreras de entrada de las políticas públicas a los territorios

Fuente: Elaboración Propia

Tabla N° 13: Tercera Dimensión

Dimensión N°3: Institucionalidad		
Definición Operacional: Presencia y articulación del Estado en los territorios.		
Variables	Definición	Indicadores
Capacidad Institucional	Capacidad de los servicios públicos para abordar las temáticas locales de manera de asegurar la igualdad de oportunidades.	Pertinencia/ Accesibilidad a las PP desde el territorio.
		Atribuciones y capacidades de los actores locales
		Flexibilidad de las acciones del Estado en el territorio.
		Inversiones/ Recursos en el territorio
		Recurso humano en el territorio
		Capacidad de gestión de la institucionalidad en el territorio
		Gobernanza de las autoridades en el territorio
Coordinación Intersectorial	Integración de distintos sectores en respuesta de lo identificado en el territorio, con el fin de abordar las problemáticas que se identifican	Interacción entre actores del territorio
		Cooperación entre actores
		Interacción/ Colaboración de los actores de distintos niveles del Estado.
		Sinergias territoriales
		Duplicidad Superposición de acciones en el territorio
		Cohesión de los actores que influyen en el territorio
		Coherencia de la oferta pública en los territorios
		Visión holística de las acciones en el territorio

Fuente: Elaboración Propia

4. MARCO CONCEPTUAL

El presente marco se construye sobre la base de los conceptos claves que serán abordados en este estudio de caso. Como primer concepto a desarrollar, el cual motiva la investigación, se abordarán las Desigualdades Territoriales, ya que es de mi interés conocer *por qué hay territorios que han avanzado de manera considerable y otros que han tenido mayores dificultades para su desarrollo*. En ese sentido, se revisó qué dice la literatura con respecto a las diferentes tendencias para abordar la situación de los territorios aislados. Una forma de abordar las diferencias territoriales es a través del rol clave que cumplen las políticas públicas en pos del desarrollo de los mencionados territorios, ya que tal como señala la Constitución Política es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional de manera que todos los ciudadanos del país cuenten con las condiciones básicas, propiciando que todos los ciudadanos cuenten con igualdad de oportunidades, para ello, el segundo concepto a elaborar es el rol que cumplen las políticas públicas en el desarrollo de los territorios, considerando que en Chile no hay política territorial.

En ese contexto y dado que el estudio es sobre la realidad que existe en Chile, se proponen dos puntos fundamentales para avanzar progresivamente hacia una política territorial que supere las desigualdades territoriales presentes en el país: generando capacidades institucionales para el desarrollo territorial y a través de mejores coordinaciones intersectoriales. Ambos conceptos se elaboran en el marco conceptual.

4.1. Desigualdades Territoriales

En la presente sección se revisará el debate presente frente a las desigualdades territoriales, en particular a las localidades que no han avanzado al mismo ritmo que los *“territorios ganadores”*¹⁴ del país. La constatación de desigualdades territoriales es un punto de partida relevante, ya que hay localidades que no están avanzando al mismo ritmo del promedio del país, es decir, se están quedando fuera del desarrollo.

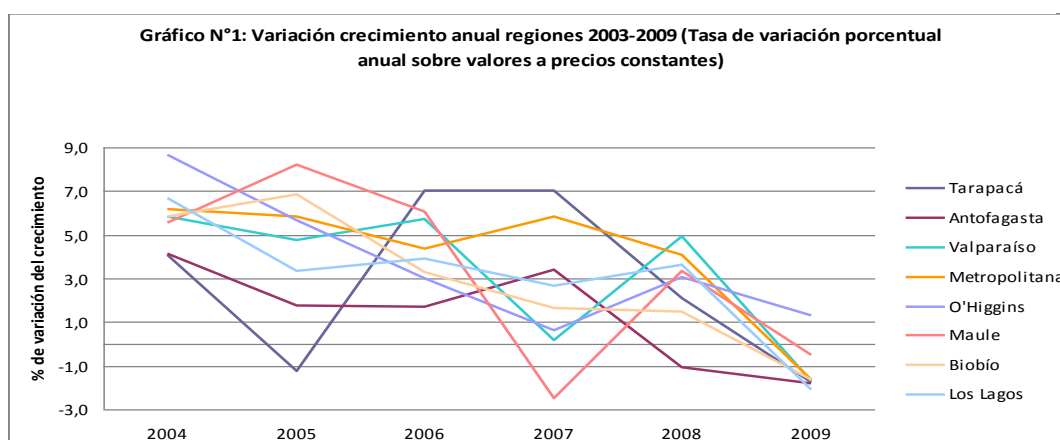
En ese sentido, existe debate a nivel mundial sobre cómo abordar los territorios que no cuentan con todas las potencialidades para el desarrollo, es decir, no es tan obvio que hay que hacer

¹⁴ Tipologías de Territorios según sus Dinámicas de Crecimiento en “Disparidades, Competitividad Territorial y Desarrollo Local y Regional en América Latina”. CEPAL 2003. Santiago.

esfuerzos particulares para que los territorios que cuentan con mayores dificultades avancen hacia el desarrollo, sino que mas bien es un debate donde los países han tomado distintas posturas, discusión que está plasmada en diversa literatura. En ese contexto, existe un amplio debate de fondo sobre cómo abordar los territorios que presentan mayores dificultades para avanzar hacia el desarrollo, en otras palabras, qué hacer con los “*territorios perdedores*”, dejarlos como están, incentivando a la población a que se mueva hacia los territorios ganadores, o potenciar los diversos territorios del país resguardando y desarrollando las potencialidades locales. Es de relevancia conocer cuál es la opción que ha tomado el país en relación a la visión, postura recursos, etc. que se apostarán para estos territorios.

Chile es un país heterogéneo y diverso, por lo que no es de extrañar que así como se distribuye desigualmente la población, el crecimiento, la actividad económica, el turismo, la inversión pública o privada, también se distribuya desigualmente la pobreza. Prácticamente todos los indicadores demográficos, económicos, institucionales y sociales conocidos dan cuenta de diferencias territoriales importantes (Fernández, 2010, p.4). Por su parte, los acelerados procesos de crecimiento económico recientes en Chile no han ido acompañados de mejoras sustantivas en la distribución del ingreso. Esta elevada desigualdad limita el potencial del crecimiento para reducir la pobreza, y por ende debe ser abordada de forma decidida y oportuna. Sin embargo, y como se ha visto, las dinámicas nacionales de desarrollo ocultan marcadas diferencias en los procesos de redistribución del ingreso entre zonas del país. Todos estos antecedentes deben servir para sustentar el diseño de políticas de desarrollo inclusivas, diferenciadas territorialmente y que consideren las particularidades propias de las distintas zonas geográficas del país (Rimisp N°30, 2009, p.2).

Gráfico N°1: Variación Crecimiento anual regiones 2003-2009



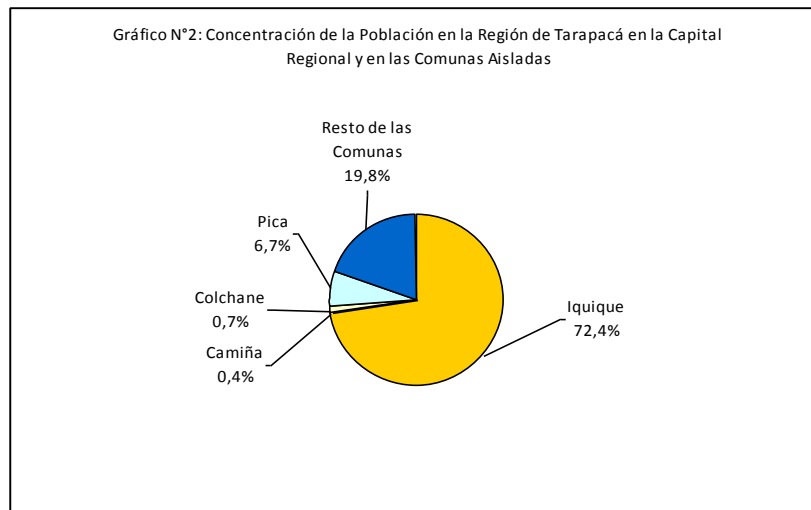
Fuente: Banco Central. Producto interno bruto por región, a precios constantes, base 2003 (millones de pesos)

Es en este contexto, donde el territorio —entendido como un sistema de interacciones sociales históricamente estructuradas y en constante evolución— adquiere un rol vital para comprender los procesos concretos en que intervienen los nuevos factores del desarrollo. En efecto, la cercanía espacial y las relaciones cara a cara, cruciales para generar confianza, permiten explicar en gran medida diversos ejemplos de dinámicas exitosas de desarrollo territorial en todo el mundo. Asimismo, en el otro extremo del espectro, un número considerable de territorios no logran salir de la trampa del estancamiento, caracterizada por altos niveles de pobreza de singular persistencia.

Se dan allí sistemas de relaciones sociales, caracterizados por una estructura histórica, que perpetúan y ahondan el rezago económico y social, y reclaman nuevas relaciones sistémicas para revertirse (CEPAL, 2010, p.131). Es en estos lugares donde se debe aplicar una fórmula distinta en la búsqueda de que los territorios no se vayan quedando rezagados, donde una buena respuesta puede ser el desarrollo territorial rural, este entendido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural (Schejtman y Berdegué: 2004).

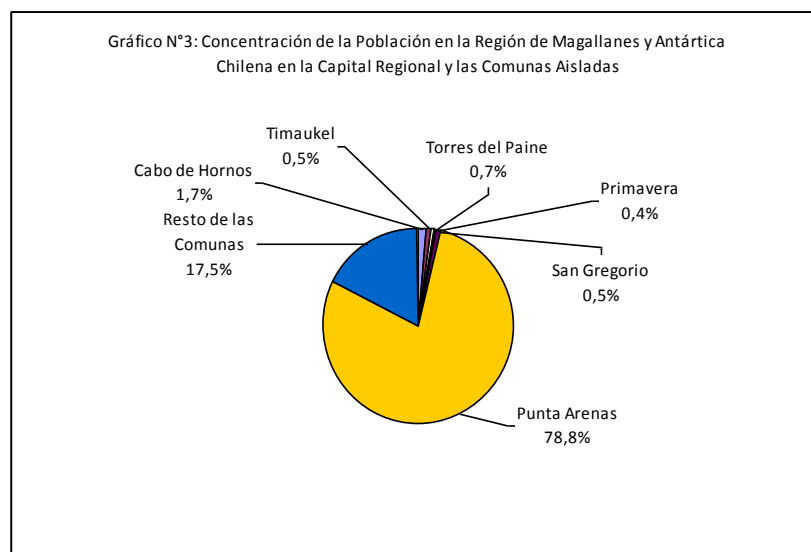
Un primer factor a tener en cuenta en términos de las diferentes capacidades que presentan los territorios, se refiere a los análisis de convergencia territorial que vienen a contextualizar una vieja preocupación de los estudiosos de los temas regionales relativa a las desigualdades territoriales y a su comportamiento a través del tiempo en el sentido de averiguar si ellas tenderán a incrementarse, permanecer constantes o, idealmente, a desaparecer. (CEPAL, 2003, p.3) En este marco, las personas desfavorecidas geográficamente deben enfrentarse todos los días con la realidad de que el desarrollo no genera prosperidad económica en todas partes al mismo tiempo; los mercados favorecen a algunos lugares más que a otros. Sin embargo, una mayor desconcentración general de la producción no necesariamente contribuye a la prosperidad. (CEPAL, 2003, p.5)

Gráfico N°1: Concentración de la Población en Tarapacá



Fuente: Elaboración Propia en base a Proyección INE para el año. www.sinim.cl

Gráfico N° 2: Concentración de la Población en Magallanes y Antártica Chilena



Fuente: Elaboración Propia en base a Proyección INE para el año. www.sinim.cl

En este sentido, hay diferentes tendencias sobre cómo potenciar el desarrollo de los territorios. Las naciones que tienen un desempeño económico satisfactorio facilitan la concentración de la producción y, al mismo tiempo, instituyen políticas que permiten uniformar las condiciones de

vida de las personas en lo relativo a educación, salud, alimentación y saneamiento en todo el territorio. Para beneficiarse tanto de la concentración económica como de la convergencia social se requieren medidas que propicien la integración económica (CEPAL, 2003, p.5), tal como señala el Banco Mundial en su Informe del 2009 “Nueva Geografía Económica”, que para participar en esta riqueza, hay que acercarse a ella (Banco Mundial, 2009, p.7). Lo señalado, lo plantea a través de un mapa de geografía económica que modifica la superficie de un país en función de su PIB, revela los beneficios asociados con las grandes ciudades, las personas dispuestas a cambiar de residencia y los países integrados. Esto con el argumento de que Estados Unidos, Europa Occidental y Japón dominan la economía mundial. Las ciudades, la migración y el comercio han sido los principales catalizadores del progreso en el mundo desarrollado durante los dos últimos siglos. La historia se repite ahora en las economías más dinámicas del mundo en desarrollo. (Banco Mundial, 2009, p.8).

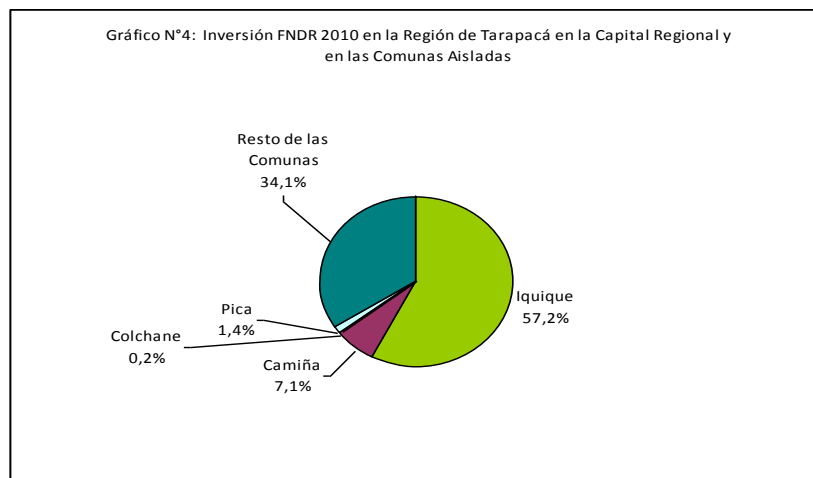
En el Informe, se sostiene que en relación al desarrollo mundial, algunos países están obteniendo buenos resultados porque han promovido transformaciones en las tres dimensiones de la geografía económica: Mayores densidades, como se observa en el crecimiento de las ciudades, distancias menores, a medida que los trabajadores y las empresas migran para aproximarse a la densidad, menos divisiones, a medida que los países reducen sus fronteras económicas y se introducen en los mercados mundiales para aprovechar las ventajas de la escala y la especialización. (Banco Mundial, 2009, p.8)

En dirección opuesta, la OECD postula que para aumentar la productividad y diversificar la economía nacional surge por tanto la necesidad de implementar políticas basadas en el territorio, enfocadas a mejorar la calidad y distribución de inversiones y servicios públicos para las regiones. Tal como señala el Estudio Territorial de Chile-OECD (2009), el país ha adoptado progresivamente una perspectiva regional innovadora a través de iniciativas como la creación de agencias de desarrollo regional y un fondo de innovación regional.

Otras reformas importantes, como la elección directa del consejo regional, o la reforma municipal, están también en proceso. No obstante, Chile todavía carece de un marco institucional regional capaz de coordinar, de forma regular, las distintas políticas, instrumentos y actores implicados en el desarrollo económico. La agenda económica regional se sigue decidiendo principalmente desde el gobierno central. Por otro lado, los mecanismos de inversión pública se rigen por una lógica sectorial que dificulta la financiación de iniciativas integrales y coordinadas. Avanzar hacia políticas con enfoque territorial en Chile requiere una mayor participación de los actores regionales en la planificación y coordinación de la agenda de desarrollo regional. A este respecto, los acuerdos de gobernanza y coordinación entre los distintos niveles de Gobierno y otros mecanismos tales como

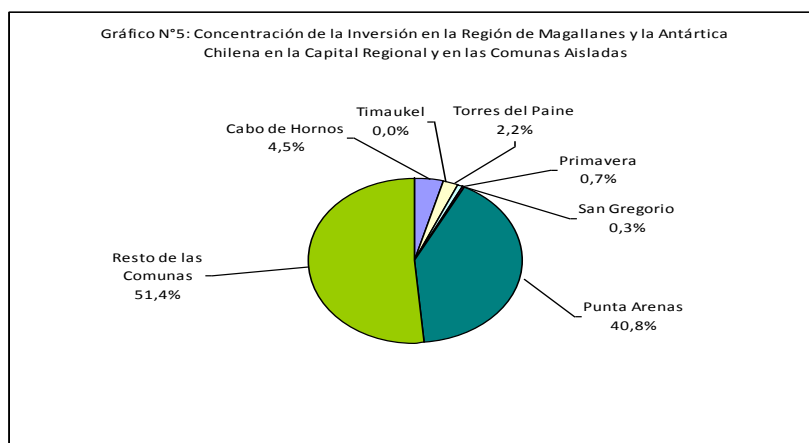
el desarrollo de capacidades o el fomento de instituciones para la participación, ayudarán en este proceso de reforma¹⁵.

Gráfico N° 3: Inversión FNDR 2012 en la Región de Tarapacá



Fuente: Elaboración Propia en base a información SUBDERE 2011

Gráfico N° 4: Concentración de la Inversión en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena



Fuente: Elaboración Propia en base a información SUBDERE 2011

¹⁵ http://www.oecd.org/document/25/0,3343,fr_33873108_39418658_43391385_1_1_1_1,00.html

En este sentido, es de relevancia generar políticas públicas inclusivas, que consideren estas variables, incorporando las particularidades de los territorios en pos del desarrollo. En relación a lo señalado, existen distintas tendencias de cómo abordar este tema. Unas señalan que hay que incentivar el poblamiento y la concentración de capitales en los *“Territorios Ganadores”* de manera de aprovechar al máximo el potencial existente, y otros que hay que potenciar los *“Territorios según sus condiciones demográficas”*, que es la opción que ha tomado Chile. La CEPAL en el informe *“Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”* 2003 realiza una categorización de Territorios *“Potencialmente Ganadores”* y *“Potencialmente Perdedores”*.

En definitiva, de lo que se trata es de detectar qué es lo que se puede hacer desde lo nacional y desde lo propio de cada territorio, en particular, para conseguir que las regiones atrasadas logren crecer más rápidamente, sin perjuicio de que los territorios más avanzados puedan mantener sus buenos niveles de comportamiento económico. (CEPAL, 2007, p.52). Los territorios cuentan con características propias que los hacen diferentes unos de otros, diferencias tanto geográficas, climáticas, demográficas, institucionales, políticas, entre otras. Estas diferencias impiden que sean tratados de la misma manera, ya que las diferencias territoriales ya señaladas en puntos anteriores redundan en la existencia de lugares que cuentan con mejor conectividad, acceso a servicios básicos, y condiciones para el desarrollo económico que otros, generándose desigualdades territoriales.

4.2 Políticas Públicas para el Desarrollo del Territorio

A continuación, dentro de las opciones de política para resolver los temas de las desigualdades territoriales presentes en el país, el estudio se centrará en el enfoque que pretende relevar la propuesta para hacer frente a las desigualdades territoriales. Se considera que el enfoque territorial, a través de la articulación de la política pública, es la alternativa adecuada para abordar el panorama que enfrentan las localidades aisladas, ya que como se revisa en los antecedentes, han existido ciertas acciones sectoriales las cuales no han logrado el impacto esperado debido a la multidimensionalidad que presentan los territorios, ya que las complejidades y los desafíos que se presentan requieren de ser abordados integralmente, desde la interacción de los actores como un todo.

De esa manera, potenciando y diseñando estrategias desde los territorios para su desarrollo, se podrían lograr avances reales que apunten a conseguir una mejor calidad de vida para los habitantes de las localidades aisladas, para así, definir un piso mínimo y avanzar hacia el desarrollo. Desde el punto de vista de la política pública, la visión territorial permite sobrepasar

concepciones segmentadas y sectorizadas de la acción pública y contribuye a establecer relaciones cooperativas de mutuo interés entre diversos actores. Pero quizás la principal promesa del enfoque territorial diga relación con su potencial para abordar asuntos de equidad e inclusión social. (Serrano, 2010, p.1).

En ese sentido, la presente sección da cuenta que la política pública para el desarrollo del territorio sobrepasa la visión sectorial, al ser esta mirada desde la interacción de los distintos actores en lo local. Para alcanzar esta mirada holística de lo que acontece en el territorio, es de importancia el enfoque de abajo hacia arriba, desde donde se desprende la interacción misma en el territorio. De esta manera la construcción del diagnóstico será desde las características locales, propias del territorio, rescatando las particularidades, potencialidades y el mismo patrimonio intangible local, de manera de lograr un panorama completo de las diversas dimensiones que en este interactúan, identificando variables prioritarias para los individuos que habitan en el territorio, potenciando el desarrollo endógeno. Considerar el territorio como unidad de análisis, como lo hace la Teoría del Desarrollo Endógeno, significa adoptar una categoría que permite enlazar los procesos sociales fundamentales con las prácticas políticas y las estrategias para asegurar la emergencia de capacidades endógenas de desarrollo (Grosjean y Maillat, 1998).

El desarrollo local, entendido como un proceso desde abajo hacia arriba, pone en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con una mayor creación y movilización de las capacidades propias. Las sinergias entre los agentes públicos y privados, entre los distintos niveles de Gobierno, y entre los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el desarrollo territorial. Estos esfuerzos deben complementarse con los esfuerzos nacionales que, a través de las políticas de descentralización y asignación territorial de recursos, tratan de potenciar el desarrollo de las regiones mas rezagadas y atender sus necesidades más apremiantes. Así la dialéctica entre la movilización desde las propias regiones y las políticas nacionales de cohesión territorial deben crear círculos virtuosos entre el capital social y la política pública, fortaleciendo las capacidades de desarrollo específicas que los territorios demandan (CEPAL, 2010, p.148). Las políticas basadas en el territorio podrían mejorar la calidad de las inversiones públicas si se diseñan correctamente. Al mismo tiempo, las políticas territoriales pueden explotar sinergias y así asegurar que el potencial local se aborde de manera amplia. Impulsar el crecimiento regional por medio de políticas territoriales específicas para cada contexto estimulará a todas las regiones a utilizar sus recursos para alcanzar su potencial de crecimiento, reportando así un beneficio al conjunto del crecimiento nacional. (OECD, 2011, p. 161)

Al destacarse la dimensión institucional de la política, el problema central pasa a ser la gobernación¹⁶ del proceso de desarrollo: el dotarse de un sistema de gobierno en el que los actores se interrelacionan para tomar decisiones y resolver sus conflictos conforme a reglas y procedimientos que pueden registrar diversos niveles de institucionalización. Un sistema social es gobernable, entonces, cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que los actores territoriales se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. (Madoery, O. 2008, p.51)

No obstante, estos intentos no han sido suficientes para generar impacto real en los territorios, invirtiendo en las prioridades locales, ya que las grandes obras e inversiones de alto impacto siguen siendo de decisión sectorial, donde la articulación local de los actores no es un tema relevante, las acciones en los territorios responden a partidas presupuestarias destinadas desde el nivel central al sector en la región, sin considerar el diagnóstico local¹⁷.

4.3 Capacidades Institucionales

Como se ha señalado anteriormente Chile no cuenta con política territorial, por lo que una forma de avanzar hacia este tipo de política sería generando capacidades institucionales y mejorando la coordinación intersectorial conceptos que serán abordados en la siguiente sección.

Para avanzar hacia una política territorial es clave el rol que juegan las capacidades institucionales como la coordinación intersectorial en el territorio. En la revisión bibliográfica, se evidencia cómo la institucionalidad pública no logra articularse, apareciendo fragmentada y operando de manera sectorial, contando con un mandato específico orientado hacia el logro de metas puntuales, las cuales son evaluadas por cada ministerio.

Dada la forma en que está organizada la gestión pública en Chile, las autoridades regionales se ven compelidas actuar a través de acciones individuales, específicas y segmentadas, vía proyectos circunscritos y cerrados en sus limitados objetivos (Correa, 2001:12). Aunque hay excepciones, por su parte la institucionalidad pública regional no logra articularse entre sí y aparece fragmentada en

¹⁶ Definida por Vázquez Barquero como un proceso histórico, territorialmente concreto, y por lo tanto, diverso en su proceso de acumulación de capital, en la organización de la producción, en sus actores y las relaciones de poder e influencia que establecen, y en la formalidad o informalidad de aquellos (2005:131 y ss.)

¹⁷ Ejercicio presupuestario el cual se define en las discusiones de presupuesto, donde representantes de la región se reúnen con sus pares del nivel central y con un equipo de la DIPRES para evaluar las peticiones de presupuestos y definir cuanto se les asignará.

lógicas particulares que se anteponen a la lógica territorial (Raczynki y Serrano, 2001). La incorporación del enfoque territorial en las políticas públicas es casi un proceso anti natura para el nivel central del Estado, pues implica a entidades acostumbradas a operar con lógica centralizada y sectorial la incorporación de reformas sustanciales en el ámbito institucional que profundicen sus procesos de descentralización y desconcentración y estén dispuestas a dejar en manos de los actores regionales sus instrumentos para colaborar al desarrollo territorial. (Serrano, 2010, p.11). En ese sentido, la autoridad regional no cuenta con la potestad de articular lo priorizado como estrategia territorial, ya que no responde al mandato del sector. Para que exista desarrollo territorial, se requiere de institucionalidad descentralizada y colaborativa, que permita mejorar la toma de decisiones de la administración pública.

En este sentido es donde la disparidad entre los territorios se hace presente, las capacidades institucionales locales, principalmente de recursos económicos y humanos, (especialmente en los Municipios), termina diferenciando la oferta pública de acuerdo a la realidad institucional, ya que solo acceden a los recursos a través de metodologías que les sean abordables. En este marco, es que antes de hablar de desarrollo, es necesario mirar que es lo que está pasando con las capacidades básicas de los territorios, de manera de impulsar modelos de integración, y así avanzar hacia el desarrollo; para esto, es necesario que las localidades cumplan con cierto estándar mínimo de institucionalidad, que asegure tanto el acceso a las localidades, condiciones mínimas de conectividad, como a la vez, el acceso a los servicios básicos, entre otros.

El desarrollo territorial requiere una institucionalidad descentralizada y colaborativa con sólidos mecanismo de gobernanza y coordinación desde el nivel descentralizado al nivel central del Estado y entre actores activos en el nivel horizontal. Schejtman y Berdegúé, señalan que una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial está asociada a la presencia y calidad de cinco elementos: a) las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; b) la coordinación y existencia de controles y equilibrios entre los distintos niveles de gobierno; c) las redes y asociaciones entre los gobiernos locales; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil y los espacios. d) mecanismos para la concertación público-privada. (Schejtman y Berdegúé (2004) en Serrano, 2010, p.5)

La disparidad encontrada en las capacidades de Municipios nos lleva a un tema que se discute periódicamente: la necesidad de diferenciar la oferta nacional de acuerdo con esta realidad ya que por ejemplo la descentralización no estará consolidada mientras no se tengan categorías de Municipios con responsabilidades y autonomías diferenciadas. Las necesidades básicas insatisfechas tienen un fuerte sesgo territorial en los países y entre ellos. Para enfrentarlas, se requiere un enfoque integrado, a fin de lograr sinergias entre los sistemas productivos, el acceso a

los mercados y políticas de apoyo directo para atender las necesidades más urgentes. (CEPAL 2010, p.150).

La integración debe comenzar con instituciones que aseguren el acceso a los servicios básicos, como educación primaria, atención primaria de la salud, servicios de saneamiento adecuados y suministro de agua potable para todos. A medida que dicho proceso se torna más difícil, las políticas de adaptación deben incluir obras viales, ferrocarriles, aeropuertos, puertos y sistemas de comunicación que faciliten la circulación de mercancías, servicios, personas e ideas en el plano local, nacional e internacional. En el caso de las zonas donde por razones políticas o sociales la integración resulta más difícil, la respuesta debe ser tan amplia como lo requiera la situación, con instituciones que unan, infraestructura que conecte e intervenciones que se centren en metas específicas, por ejemplo los programas de mejoramiento de barrios de tugurios o los incentivos a productores para que se radiquen en determinadas zonas. (CEPAL, 2003, p.5).

Para avanzar en políticas de cohesión territorial hay que reconocer la coexistencia de instituciones y políticas que hasta ahora no se han integrado entre sí, lo que con frecuencia ha redundado en fallas de coordinación y el desperdicio de los recursos de los Gobiernos nacionales y los activos locales y territoriales, que suelen ser escasos. En este marco, los países deben construir una arquitectura propia que les permita afrontar con mayor eficacia los desafíos de coordinación entre sectores y entre niveles territoriales de gobierno. (CEPAL, 2010, p.151)

En ese sentido, para avanzar en potenciar las particularidades locales es de importancia identificar las disparidades existentes de manera de generar políticas e institucionalidad necesaria, en la medida que se requiera, para avanzar hacia el desarrollo. Para esto hay que asumir la coexistencia de actores (sectores) que interactúan en la dimensión señalada de manera de avanzar hacia la cohesión territorial, aprovechando el capital disponible.

4.4 Coordinación de la Institucionalidad Pública para el Desarrollo de los Territorios

La oferta pública, de proyectos planes y programas de carácter sectorial e implementada desde el nivel central, genera muchas veces una desarticulación en el territorio. Es por esto que comúnmente se aprecian programas que duplican funciones, a veces son complementarios entre ellos y/ muchas veces atienden a la misma población. O a la vez, programas que no son aplicables a las necesidades del territorio, ya sea que cuentan con complejos requerimientos para acceder; capacidad técnica, co financiamiento, complejas metodologías de postulación, por lo que solo algunas instituciones, que por lo general se repiten las mismas, pueden acceder a estos. La complejidad de las metodologías de postulación a proyectos genera que los Municipios pobres o

más pequeños, que cuentan con baja capacidad técnica, debido a la cantidad de tareas que deben atender y el escaso recursos humano con que cuentan, no cuentan con la capacidad técnica para postular a dichos proyectos (como es el caso del Sistema Nacional de Inversiones) por lo que se mantienen postulando a proyectos de formatos simples, de bajos montos, sin acceder a financiamiento de altos montos con los cuales se pueda generar inversión significativa para los territorios.

Por intersectorialidad entenderemos a la integración de distintos sectores en respuesta de lo identificado en el territorio, con el fin de abordar las problemáticas que se identifican. Esta integración de sectores para la coordinación en pos de la solución de un problema, permite reducir contradicciones o redundancias, desarrollando políticas integrales, apuntando a la cohesión y coherencia entre ellos, disminuyendo la burocracia.

La coordinación es reconocida como un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por tanto, y tomando como primera referencia lo que sucede en la gestión estatal de las políticas públicas, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático; y e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998, en Repetto, 2009, p.11)

En el plano territorial regional es clave articular la participación de los distintos niveles de gobierno, con sus respectivas atribuciones y competencias, en un marco de complementariedad en torno a las divisiones de competencias por niveles. A esta colaboración entre niveles de gobierno y, en general, a la colaboración de distintos actores con propósitos comunes de bien público en sintonía con una agenda de desarrollo y administración del territorio, se llama gobernanza multinivel (OECD 2005). Para esto, hay que fortalecer las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, las cuales, si se encuentran en sintonía con el desarrollo del territorio e involucrados en el proyecto. Se releva el rol de la autoridad local, y la capacidad convocante de este, en este caso el Alcalde, es clave su capacidad de gobernabilidad local articulando la interacción entre la estrategia local como la nacional, es decir, tanto la estrategia de abajo hacia arriba con los lineamientos que vienen desde los niveles centrales de gobierno, en busca de una coordinación pro integralidad; abordando la multidimensionalidad de los problemas.

Por las mismas razones señaladas más arriba, referidas al carácter integral y multidisciplinario asociado el enfoque territorial del desarrollo, este constituye una obligada manera de coordinación de la política pública. Al definir a las regiones o territorios como eje de la

programación territorial, es esta la lógica que aporta coherencia a la intervención pública, asegura la integración y coordinación y organiza la complementariedad y gobernanza común entre los territorios urbanos y rurales. Un punto a tener en consideración es que la impronta territorial no implica que se imponga la estrategia de abajo hacia arriba de forma que ignore o anule las líneas de desarrollo que vienen desde los niveles centrales de gobierno. Si bien tienen prioridad la mirada regional para articular propósitos y visiones de futuro, esta debe interactuar con la línea vertical. En efecto, es inteligente entender a los territorios y regiones como propone Salez (2010), quien afirma que son el punto de reunión entre las estrategias de desarrollo de arriba hacia abajo y las de abajo hacia arriba. (Serrano, 2010, p.9)

Es posible sugerir, a estas alturas, una definición (que sin duda deja fuera múltiples aristas de la problemática) de coordinación pro-integralidad. Aquí se entenderá por ésta al “...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales”. (Repetto, 2005)

Lo que complementa este enfoque es entender que la coordinación es una función estatal, que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y actor o conjunto de actores que la lideren (Acuña y Repetto, 2006 en Repetto, 2009, p.11). Para esto, se requiere de un Estado que cuente con un rol activo en propiciar una política territorial donde la intersectorialidad y la mirada desde el territorio sea un supuesto incorporado para la acción en los territorios. En ese sentido, es necesario generar reformas estructurales, donde el mandato de los Ministerios esté en avanzar progresivamente según los requerimientos y estrategias territoriales, ya no por metas sectoriales que es el mandato actual, de manera de abordar la multidimensionalidad de los territorios.

Además de la articulación de estructuras institucionales en escenarios multisectoriales, la cofinanciación es un instrumento importante en la articulación y coordinación entre los tres niveles territoriales propios de la división político administrativa nacional (Zapata, 2009, p. 42). Así aprovechar las sinergias que desde la sectorialidad actualmente se desperdician, ya que al generar

soluciones de política mas integrales se logran mejores soluciones, porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

Para Cunill, una premisa es que la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan estrategias globales de desarrollo, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente. (Cunill, 2005, p.2). “La necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo” (Repetto, 2009, p.11)

Otro grado refiere a la “integración de políticas”, la cual implica que se van articulando ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados. En este sentido, la coordinación implica no sólo una articulación de carácter operativo al momento de implementar acciones concretas, sino, por sobre todo, la elaboración de acuerdos relacionados con las propias metas de las organizaciones. Es este un proceso donde predomina la negociación política entre las organizaciones involucradas, las cuales deben realizar un trabajo conjunto con el objetivo de establecer si sus metas son, efectivamente, compatibles. A pesar de que la integración es normativamente deseable, esta tarea supone un acomodamiento previo de las metas de las organizaciones (Repetto, 2009, p.11). Esto en el marco que las políticas públicas tienen tantos de “Policy” como de “Politics”, donde la negociación hacia el logro de acuerdos es de relevancia para la gestión intersectorial, donde los consensos serán de importancia para avanzar hacia la búsqueda de nuevos equilibrios.

Coordinar, constituye a la vez un proceso técnico y político. Los mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política estratégica. A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político y la alta dirección estatal habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático (Repetto, 2009, p.9).

En situaciones de restricciones como las que permanentemente afectan el accionar estatal, la lucha distributiva adquiere una importancia singular. A modo de ejemplo, privilegiar una agenda centrada en un sector social en particular podría ser visualizado, por algunos organismos (y sus funcionarios políticos) de otras áreas claves de la política social, como un potencial debilitamiento de sus agendas específicas, lo cual obviamente generará conflictos muy fuertes. Lo mismo habría de suceder cuando la definición de un liderazgo en la tarea de avanzar en sistemas integrales

redundase en pérdida de influencia y poder político por parte de los otros actores involucrados. A esto se suma los propios retos que cada organización tiene a su interior (Repetto, 2009, p.9).

Como se ha señalado, la intersectorialidad surge como respuesta para abordar los problemas del territorio en su integralidad, ya que estos, como se señala en la sección anterior, son problemas multidimensionales. Esto bajo el supuesto de que la coordinación genera mejores soluciones ya que permite compartir recursos entre distintos sectores. Es de importancia considerar que la coordinación entre distintas instituciones que interactúan en el territorio constituye un proceso técnico y político, en relación a que los instrumentos técnicos del Estado requieren de una direccionalidad política hacia el logro de la estrategia, donde la priorización instalará los temas en la agenda pública. La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial exige alcanzar pactos de cohesión territorial que permitan concertar los esfuerzos de promoción del desarrollo regional y local de arriba hacia abajo. Remediar la desigualdad territorial significa también abordar la desigualdad general, partiendo por la articulación de los espacios más marginados con los enclaves basados en los recursos naturales de exportación. De ahí la importancia de contar con políticas públicas respaldadas por pactos entre los actores de los distintos niveles de desagregación territorial, orientados a promover una mayor igualdad en este ámbito. (CEPAL, 2010, p. 238)

5. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

A continuación se presentan los resultados del trabajo de campo realizado en las regiones de Tarapacá y de Magallanes y Antártica Chilena, entre los meses de Octubre 2011 a Febrero 2012. El análisis se realiza distinguiendo las dimensiones de Aislamiento, Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial e Institucionalidad, las cuales han orientado el trabajo realizado.

Los principales resultados del trabajo que se presenta a continuación indican que la condición de aislamiento en que viven los habitantes de las localidades aisladas, generan que no logren acceder al estándar mínimo de bienestar social al cual tienen derecho todo los chilenos, haciéndoles muy difícil el acceder a la cobertura de los servicios básicos tales como agua potable, luz eléctrica permanente y un sistema regularizado para la eliminación de excretas. A la vez, el acceso y la calidad de la salud y educación, son deficientes, tanto por la cobertura como por la calidad de éstas. Son localidades donde los habitantes no cuentan con opciones de mercado y que no pueden elegir, donde funcionan con fuerza los monopolios.

Por su parte, en relación a las políticas públicas para el desarrollo territorial, los entrevistados dan cuenta que éstas no logran llegar a las localidades aisladas en su plenitud, ya que muchas veces la institucionalidad regional y nacional considera que se están llevando a cabo iniciativas para dichas localidades, las cuales finalmente no logran generar valor público, quedándose en políticas, planes, programas, coordinaciones, incluso con diagnósticos/soluciones erradas. Desde el territorio no se identifica la acción del Estado tal cual los informantes la manifiestan.

En cuanto a la institucionalidad presente en las localidades aisladas, existe consenso entre los entrevistados de los distintos niveles que ésta es deficiente y que es la piedra de tope para generar y activar acciones de manera de avanzar hacia la integración y el desarrollo. Uno de los puntos que explicaría en parte esta deficiencia en la institucionalidad viene dado por la escasez del recurso humano existente, por la alta rotación, así como también por la baja capacitación con que cuentan los funcionarios municipales. A la vez, a parte de los funcionarios municipales de la salud, educación y organismo de zonas fronterizas, no existe mayor presencia estable y permanente del Estado en dichas localidades.

La Política Nacional de Localidades Aisladas, a través del Decreto Supremo N° 608 y su implementación, aspira a mitigar dicho aislamiento, asegurándoles a todos los habitantes del territorio nacional el estándar mínimo de bienestar social.

5.1. Dimensión de Aislamiento

Las localidades aisladas se caracterizan tanto por sus condiciones geográficas como por el acceso a los servicios, ya que no se encuentran integradas plenamente a la vida nacional, lo que no permite que los habitantes de éstas logren acceder al estándar mínimo de bienestar social de manera de satisfacer sus necesidades básicas. Por la diversidad geográfica del país, el nivel de aislamiento a lo largo del territorio nacional es muy desigual en las distintas regiones, aunque en su mayoría, las localidades aisladas pertenecen al mundo rural.

Para mitigar el mencionado aislamiento se puede intervenir la variable integración a los servicios lo cual modificaría la calidad de vida de los habitantes de las localidades aisladas, ya que las condiciones geográficas son permanentes y no se pueden modificar.

Existe consenso entre los informantes nacionales que las acciones del Estado en las localidades aisladas le logran cambiar la vida a la gente, el impacto de las obras y las acciones que se generan mejoran tanto el estándar de bienestar social, así como rompen o aminoran el aislamiento en que se encuentran inmersos.

5.1.1. Conectividad

El nivel de conectividad -la cual hemos definido como la cualidad que surge y se desarrolla de la existencia de vínculos entre objetos y funciones que se interrelacionan- con que cuentan las localidades aisladas, es de suma relevancia ya que es una de las variables claves que definirá el nivel de integración a través del acceso a centros de servicios y resolución de problemas materializando lo señalado en la Política Pública de Localidades Aisladas. *“Dichas localidades requieren de políticas especiales que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para así satisfacer debidamente sus necesidades, especialmente en materia de conectividad y calidad de servicios”*. Decreto Supremo N°608

En relación a la **accesibilidad a las localidades**, cabe considerar tanto la condición de los accesos; el tipo de medio de transporte a utilizar (terrestre, aéreo, marítimo) el tiempo de desplazamiento, como la frecuencia. Además si se cuenta con medios de comunicación como telefonía fija o celular, Internet, señal de TV cable o satelital etc., incidirán en la manera en que el Estado acerque sus servicios a estas localidades. La cantidad y la calidad de estas conexiones son factores fundamentales y aportan a que la gente esté más integrada a la vida nacional. Los proyectos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones que dota de Internet y telefonía IP a las zonas aisladas, se complementan con el acceso a transporte público, el cual puede ayudar a modificar las

condiciones de desplazamiento determinadas por las condiciones climáticas severas que con regularidad deben enfrentar estos territorios.

En relación a acciones del Estado en materias de conectividad, el Ministerio de Transporte cuenta con el “*Subsidio al Transporte en Zonas Aisladas*” el cual ha acercado a los habitantes a los centros de mayor desarrollo, pero no ha sido suficiente ya que no se ha implementado el subsidio en todas las localidades aisladas del país.

“Que la gente pueda planificar una hora para irse a atender al médico en Iquique, o puedan venir a comprar sus insumos, que además tienen que ver con un almacén que allá por ejemplo un kilo de azúcar costaba \$1000 cuando en Iquique costaba \$400. El indicador de cómo afecta también en la economía de las personas también tienen que ver con esto, con la conectividad”. **Informante Regional**

En ese sentido, el impacto es bastante concreto, ya que de un día para otro la gente tiene un servicio de transporte, lo que implica que se puede mover, llegar donde antes no llegaba o lo hacía de maneras muy precarias, inseguras e irregulares y con un alto costo de movilización. A su vez, ciertos Municipios y Gobernaciones subsidian los casos urgentes que acreditan situación de pobreza, los cuales requieran de traslado a la capital regional. Otra alternativa que se utiliza frente a emergencias y para satisfacción de necesidades en general, es el abastecimiento en países vecinos; con Bolivia en el caso de Tarapacá y Magallanes y Antártica Chilena con Argentina.

Los entrevistados de distintos niveles han señalado como prioritario en el estándar mínimo de bienestar social el **acceso a servicios básicos**. Tal como señala la Constitución Chilena, todos los habitantes del país deberían contar con un cierto estándar mínimo de bienestar social el cual se compone por distintos elementos partiendo de la satisfacción de las necesidades más básicas, avanzando hacia la satisfacción de necesidades más avanzadas. Los entrevistados han señalado que lo primario en términos de habitabilidad es contar con acceso a los servicios básicos, que cada hogar cuente con luz, agua potable y servicios sanitarios. A la vez, contar con acceso a una escuela, a un centro de salud a menos de 30 minutos contribuiría enormemente al desarrollo de estos territorios.

El estándar mínimo con que se debería contar sería cerrar las brechas de acceso a una sociedad de oportunidades de la zonas aisladas en materias de servicios sociales como la educación, la salud y otros que tal vez por las propias características de las zonas aisladas nunca van a llegar a ser, ya que por ejemplo no se espera que sean zonas donde se desarrollen grandes industrias, pero si podrán ser otro tipo de emprendimientos locales.

Tanto en las comunas del norte como en las del sur la situación en cuanto a los servicios básicos es muy precaria, la potabilización del agua es principalmente artesanal, con contenedores y mediante pastillas de cloración por lo que en reiteradas ocasiones los Municipios deben comprar el agua para abastecer a los servicios (salud, educación, otro) de manera de no correr riesgos sanitarios, incurriendo en una fuerte dependencia del presupuesto municipal. Existen soluciones individuales de agua potable a través del Programa de Agua Potable Rural (APR) para el cual se debe contar con un mínimo de habitantes por localidad (corte regional), por lo que diversas localidades no pueden acceder a dicho Programa ya que no cuentan con la densidad poblacional requerida para conformar los comités de agua potable, o a la vez, muchas personas no están dispuesta a pagar por el servicio.

En cuanto a electricidad, las localidades aisladas no cuentan con conexión al sistema central, por lo que el abastecimiento de energía eléctrica es a través de generadores que se mantienen encendidos por períodos determinados del día, no las 24 horas. Un problema que se presenta permanentemente es el financiamiento del combustible el cual recae en los Municipios que no cuentan con ítem presupuestario para abordar este costo.

En relación al sistema de eliminación de excretas, las localidades aisladas como la mayoría de los sectores rurales del país, no cuentan con alcantarillado ya que por la dispersión población se dificulta la implementación de éste. En general existen soluciones individuales como pozos y/o fosas sépticas que derivan en las aguas por cauce natural, no existen plantas de tratamientos de aguas servidas.

Por las particularidades climáticas de la zona sur del país, la calefacción constituye parte de los servicios de supervivencia para los habitantes de las localidades aisladas, por lo que es un ítem clave que se debe considerar. El sistema de calefacción de la región de Magallanes y Antártica Chilena es en base a gas y no llega a las localidades aisladas, por lo que la fuente energética mas utilizada es la leña. Los Municipios cuentan con sistema de subsidio de leña para las familias en condición de pobreza.

En cuanto a asegurar los derechos mínimos de los ciudadanos, los entrevistados de todos los niveles señalan que la salud y la educación son prioritarios en el estándar mínimo de bienestar social, es decir que todos los habitantes de las localidades aisladas puedan acceder regularmente a salud y educación de calidad y oportuna.

En términos de salud, las localidades aisladas cuentan con presencia de distintos niveles de atención ya sean estaciones médico rurales, postas rurales, rondas médicas o con hospitales nivel 4. Los establecimientos de salud constituyen parte de la institucionalidad relevante en el territorio

ya que la representatividad del Estado en las localidades rurales está dada fuertemente por éstas, siendo una de las instituciones que logra permear gran parte del territorio.

“Anda a quitarle su Posta a la gente, se mueren, es de las cosas más importante que tienen dentro de las localidades comunas, villorrios, pueblito o lo que sea, es su Posta o su Consultorio”. **Informante Nacional**

No obstante, el nivel de resolutividad de la institucionalidad de salud en localidades aisladas es bastante baja, -tanto que, por ejemplo no se permiten nacimientos en éstos territorios- solo para atender situaciones generales. En el caso que se requiera de un tratamiento más específico y de emergencias, se debe viajar a la capital regional o cruzar a los países vecinos.

“Los nacimientos de personas que viven allá han sido ocasionales o por emergencia, o gente que ya es mayor y que sus hijos nacieron en una isla, entonces hoy en día no hay nacimientos en Puerto Williams las embarazadas se trasladan en el séptimo mes obligatoriamente. No hay lugar donde se quedan, tienen que buscar familiares, o algunas veces les prestan, pero cuando hay alta vulnerabilidad asociada, les prestan alguna casa de salud del Servicio de Salud Magallanes, pero no para todas”. **Informante Local**

En cuanto a educación en localidades aisladas, existe *fuerte presencia* de educación básica a lo largo del país lo cual, al igual que salud, logra permear todo el territorio nacional con *fuerte presencia* en los sectores rurales, con programas diferenciados según demandas locales como son las escuelas unidocentes. En las capitales comunales se está avanzando hacia la presencia de enseñanza media con la construcción de liceos.

En estas localidades aisladas la deficiente calidad de la educación, conduce a que los padres y apoderados de los menores prioricen el trasladarlos a vivir a ciudades más urbanizadas que cuenten con estándares superiores en materia de educación, ya que hay amplias diferencias tanto en contenido, tecnología y calidad. Sería interesante potenciar la educación según los recursos locales, es decir, orientando a carreras que le sirvan a la región: ecoturismo agrícola, forestal y minero para atender los actuales y futuros temas presentes en las zonas aisladas. El Ministerio de Educación debería contemplar un tratamiento especial presupuestario y técnico para abordar las temáticas que se presentan en las localidades aisladas ya que actualmente no están dando respuesta a la realidad local, sino que quedan muchos vacíos.

En cuanto al *clima* de las localidades aisladas, éste determina muchas veces la calidad de vida de los habitantes como también el ritmo de las acciones que se llevan a cabo en el territorio como por ejemplo, generar obras en dichos territorios. Un ejemplo de lo anterior en la zona sur, por

motivos de viento y nieve hay períodos del año en que no se puede construir, tal como sucede en el norte en las épocas en que se presenta el “*Invierno Altiplánico*”. A la vez, en diversas ocasiones los accesos a dichas localidades se ven imposibilitados por cortes de caminos, derrumbes, aluviones, fuertes marejadas, entre otros por lo que los habitantes quedan completamente aislados de los centros urbanos.

Una modificación que se debería considerar es que actualmente hay políticas públicas que no son aplicables a los territorios ya que no consideran las particularidades locales, estandarizando los montos sin muchas veces considerar las condiciones climáticas ni abordando los costos de envío y traslado de materiales, por ejemplo, como tampoco se considera la contratación de mano de obra que tiene distinto valor de acuerdo a la región en que se deseen construir, o muchas veces, es inexistente por lo que se debe trasladar el recurso humano.

5.1.2. Aspectos Demográficos

En relación a los aspectos demográficos de las localidades aisladas -entendidos como la información sobre la estructura y la composición de la población de los territorios señalados- dan cuenta que tanto las características de la población que habita en dichas localidades como su composición, son determinantes en el acortar brechas de manera de avanzar hacia el estándar mínimo de bienestar social. En ese sentido, reconocer las características propias del territorio y sus habitantes es determinante en el éxito de las acciones que se lleven a cabo para la implementación de la Política de Localidades Aisladas, de manera de avanzar hacia la integración y un posible desarrollo futuro.

Las localidades aisladas se suelen confundir con territorios en condición de **pobreza**. Cabe considerar que existe relación entre ambas, ya que diversas localidades aisladas a lo largo del país cuentan con altos índices de pobreza, pero la una no es condición necesaria para la otra, es decir, no todas las localidades aisladas son pobres. En ese sentido, es de importancia destacar la multidimensionalidad de la pobreza, la cual alude a la evaluación de las privaciones en dimensiones del bienestar que incluyen el ingreso o el consumo, pero que también y abarcan bienes y servicios que no son comprados con los ingresos y que representan constituyentes importantes del bienestar, ya que tal como señalan los entrevistados de distinto nivel, en las localidades aisladas se vive una situación -la cual si es medida en términos de ingreso o como insuficiencia de recursos- se puede señalar que es población en pobreza.

Si abordamos las distintas dimensiones relevantes para los habitantes de las localidades y el cómo satisfacen sus necesidades, no se encontrarían en situación de pobreza, ya que por lo general los habitantes de localidades aisladas no cuentan con flujos de ingresos, pero por ejemplo si logran abastecerse de alimentos a través de la producción local generando trueque con sus vecinos. Otro indicador relativo el cual da cuenta de que su propia condición de pobreza, es que hay habitantes de las localidades aisladas que son propietarios de tierras, vehículos, casas, etc. pero no cuentan con servicios básicos regularizados ni con flujos de ingresos permanentes.

“Lo que yo creo es que la población de Colchane, en términos de pobreza dura, como de manejar dinero constantemente creo que puede ser mas del 50% sin embargo muchos de ellos tienen tierras, animales pero que no se traduce en una mejor calidad de vida a modo como chileno, por que viven en casa con piso de tierra, con 2 horas de electricidad tienen muy bajo nivel educacional, con problemas de salud importantes, pero que creo que también es un estilo de vida que ellos no sé si quieren transar el tener más cosas, tener mejor casa, creo que es una pobreza en nivel educacional importante de servicios básico importantes y en algunos casos de dinero, pero ellos tienen bienes que no los van a transformar en dinero”. **Informante Local**

En este marco, es de importancia definir en relación a qué se va a considerar la situación de pobreza en las localidades aisladas, tomando en cuenta que las condiciones de vida en estos territorios son más bien homogéneas para todos sus habitantes, es decir, cuentan con las mismas oportunidades de acceso a bienes y servicios en el territorio y similares condiciones de vida (a excepción de la situación de los estancieros en la región de Magallanes y Antártica Chilena).

En relación a la **población indígena** presente en las localidades aisladas, cabe destacar que existe fuerte presencia de descendientes de pueblos originarios donde los valores y énfasis no son los mismos que se abordan como prioridad en las políticas públicas que se aplican en estos territorios, sin consideran la cosmovisión indígena, esta entendida como la forma de percepción del universo y del mundo que tiene cada etnia. En el norte se encuentra fuerte presencia de población Aymará y ambas comunas observadas son parte del área de Desarrollo Indígena ADI Jiwasa Oraje. En el sur la comuna de Cabo de Hornos en sí constituye el ADI Cabo de Hornos. En la región de Magallanes y Antártica Chilena, se encuentran los últimos integrantes de los pueblos Yagan, Onas y Kawasker, los cuales están en proceso de extinción.

“Los Kawasker son una de las dos comunidades canoeras que existen en el país, no los puedes tratar con la lógica de que son personas rurales pobres. Si tratas la ruralidad como

condición de pobreza porque te faltan servicios, estás muerto, porque esa comunidad es indígena, tienen otra visión. La comunidad Yagan está en Puerto Williams, la Comuna de Cabo de Hornos completa es un Área de Desarrollo Indígena, que se ha hecho como ADI....nada, el ADI es un decreto de MIDEPLAN que dice que nos coordinemos y que si hay inversión pública en territorio indígena consultes...nada, ni siquiera hay consulta, ahora el 169 está obligando a consultar”. **Informante Regional**

Respecto de la ***composición etaria*** de la población en las localidades aisladas, los entrevistados locales señalan que ésta se ha ido envejeciendo debido a la migración de los jóvenes hacia centros poblados que cuentan con mayores oportunidades - tanto de estudios como laborales- ya que la oferta existente en estas zonas es bastante baja, por lo que hay bajos incentivos para permanecer en éstas. Las localidades aisladas cuentan con baja densidad poblacional y que las fuentes laborales formales en su mayoría son servicios del Estado como el Municipio, escuelas o servicios de salud, como también la institucionalidad fiscalizadora fronteriza tales como Aduanas, Servicio Agrícola Ganadero (SAG) entre otros.

En su mayoría, los habitantes de estos territorios son adultos, adultos mayores y niños pequeños, ya que se destaca la seguridad y tranquilidad de vivir en dichas localidades donde los habitantes se conocen entre ellos, y construyen redes sólidas. A la vez existe presencia de población flotante que permanece en las localidades por un tiempo, como por ejemplo, recurso humano que se instala en la zona por un tiempo para la construcción de alguna obra de infraestructura, o también por motivos de fiestas locales como es en el caso de la zona norte donde la mayoría de las localidades se pueblan masivamente para las fiestas, ya que gran parte de los asistentes cuentan con 2 viviendas, una al interior y otra en el sector urbano de la región. A la vez se puede considerar una pequeña masa de turistas que se presenta en las localidades aisladas, la cual es aun incipiente.

En relación a la ***dispersión de las viviendas*** en el territorio, los entrevistados locales señalan que en las localidades aisladas la gran mayoría de las viviendas se encuentran entorno a la capital comunal. Existen localidades aledañas con baja densidad poblacional y tal como se ha señalado anteriormente, en el caso del norte existen localidades que están completamente deshabitadas las cuales se utilizan en ocasiones esporádicas (fiestas, ceremonias). No obstante, las condiciones de vida en los poblados fuera del entorno de la capital comunal, son aun de mayor precariedad ya que cuentan con mayor dificultad tanto para el acceso a los servicios básicos como a la conectividad en general: caminos, acceso a transporte público, redes telefónicas, internet, etc.

Lo señalado en la dimensión de aislamiento, da cuenta tanto de las condiciones básicas en que viven los habitantes de las localidades aisladas, como de su composición demográfica, donde se confirma la relevancia de la acción de ciertos Ministerios y Sectores claves en éstos territorios,

como Vivienda, Salud, Desarrollo Social (Ex MIDEPLAN), Educación en Bienestar Social y Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones en Conectividad, tanto para la cobertura de servicios básicos, el acceso a salud y educación de calidad y a mayor conectividad. Esto, considerando que son los sectores que intervienen directamente en las prioridades señaladas por los actores de todos los niveles.

A la vez, cabe destacar que el ser habitante de una localidad aislada tiene mas limitante que las ya señaladas, ya que existen brechas de mercado donde las posibilidades de elegir se ven completamente limitadas, contando con una oferta única y bastante restringida en comparación a lo que se puede acceder por ejemplo en las capitales regionales. Son zonas donde funcionan los monopolios no existiendo variedad de oferta ni capacidad de optar.

“Un mínimo también debería ser acceder a la oferta en general, tanto pública como privada; tener la oportunidad de elegir servicios, como telefonía, banco, abastecimiento de alimentos, o sea no a gran escala como Santiago, como una gran urbe por cierto pero tener la capacidad de elegir y yo creo que esa es la diferencia entre las localidades aisladas y las que no son aisladas.

Creo que en términos de dimensión más profunda la diferencia de los habitantes de esta zona es que no tienen la capacidad de elegir, ni su servicio ni su abastecimiento ni su escuela y eso es complejo porque lo que deberíamos tratar de avanzar es que tuviéramos los mínimos de cobertura en aquellos servicios en que el Estado les presta, y que el sector privado les presta de tal manera de que en un segundo momento o en un largo plazo, pudiesen a partir de esos poder tener la capacidad de elegir sobre esos porque se generaría más competencia, más dinamismos etc., pero como hoy día ni siquiera la cobertura está garantizada lo que deberíamos partir claramente es por cubrir los servicios básicos de habitabilidad y de mínimas condiciones de mercado para que ellas puedan abastecerse, etc”. **Informante Estratégico**

5.2. Dimensión Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial

En la presente dimensión se persigue revisar si las políticas públicas incorporan en su diseño e implementación el “enfoque de abajo hacia arriba”, es decir si éstas son aplicables a la realidad de las localidades aisladas logrando ser pertinentes o no, y si finalmente logran generar valor público en dichos territorios. Esto en el marco del Decreto Supremo N° 608 que, entre otros aspectos, aspira a lograr una equidad territorial, por cuanto identifica las variables de cada región que estimulan las potencialidades de las distintas localidades y que inciden en su desarrollo armónico.

5.2.1. Enfoque de Abajo hacia Arriba

Las variables a considerar desde el “*enfoque de abajo hacia arriba*” hacen referencia a las características locales propias del territorio, rescatando las particularidades, potencialidades y el mismo patrimonio intangible propio de los territorios, de manera de lograr un panorama completo de las diversas dimensiones que en este interactúan, identificando variables prioritarias para los individuos que habitan en el territorio, potenciando el desarrollo endógeno.

La creación de la política pública de localidades aisladas a través del Decreto Supremo N° 608 tiene que ver con la voluntad política para generar una nueva orientación de política pública. La implementación de la Política es un proceso largo en el que va a ser necesario un cambio de mentalidad de parte de los distintos actores involucrados, ya que la lógica es distinta a la que actualmente prima, en la que se espera dar paso desde la sectorialidad a la territorialidad donde se pretende contar con la participación de distintos actores de manera de abordar las particularidades de las localidades, respondiendo a través de la política pública a la heterogeneidad territorial.

“Esta política aún cuando es nacional, en el fondo cumple las pautas de lo que debe ser una política pública, una orientación de la acción del Gobierno y en eso lo deja general y lo que hace es dejar a las regiones la capacidad de flexibilizar sus instrumentos o de generar una política regional y ahí es donde se deberían recoger las particularidades territoriales; identitarias, económicas, etc. Esta imagen que contribuye a refrendar algo que todos sabemos, pero que en la practica no se acoge en política que tiene que ver con la heterogeneidad territorial”. **Informante Nacional**

“O sea al constatar esto, cuando decíamos las regiones crecen, el factor productivo, la competitividad, la región portuaria, la región agrícola, etc... estamos rompiendo el paradigma de que tenemos 15 regiones más o menos iguales y que cada una se distingue de la otra por un factor productivo asociado al clima y su condición geográfica y que dentro de esas regiones hay pobres, entonces hay que concurrir con esa población de pobreza. Entonces lo que estamos diciendo hoy día es que en el fondo constamos primero la heterogeneidad territorial y que muchas veces esa pobreza la da las condiciones del territorio y que nosotros las podemos mitigar, entonces el foco de la planificación se centra en el territorio”. **Informante Estratégico**

En relación a las **potencialidades locales** presentes en las localidades aisladas los informantes locales destacan los recursos culturales, patrimoniales y naturales particulares de estos territorios. Los recursos naturales en el sentido del capital único presente en estas zonas, la diversidad

climática y geográfica presente donde destacan parques nacionales, geysers, termas, volcanes, oasis, musgos, la diversidad ecológica etc, la presencia de microclimas que da pie a focos agrícolas y ganadería. La diversidad cultural presente en estos territorios también se presenta como una potencialidad ya que es única en el país tanto por la presencia de pueblos originarios, su arquitectura, tradiciones y sus formas de vida.

Tanto el patrimonio natural como el cultural hacen que estas localidades sean muy atractivas como foco turístico, y en especial desde el punto de vista del turismo de intereses especiales donde muchas de estas zonas se caracterizan por que allí se dan patrones de vida que son interesantes de conocer, o por que están en una naturaleza que es particularmente privilegiada. Sin embargo, el turismo en estas zonas es más bien incipiente en relación al tremendo potencial existente. El potenciar la actividad turística en localidades aisladas le otorgaría sustento a la comuna generando actividad económica. Cabe considerar que actualmente no se cuenta con la infraestructura que pueda acoger la demanda turística. En el marco de las particularidades naturales y el patrimonio ecológico único en localidades aisladas se presentan focos para posible desarrollo científico a través de la investigación de los recursos naturales presentes en estas zonas.

Por otra parte, la ubicación estratégica en que se encuentran las localidades aisladas fronterizas en relación a los países vecinos se identifica como una potencialidad tanto por la relación comercial como por el uso de servicios para la satisfacción de necesidades.

Respecto de las **prioridades locales** de las localidades aisladas los entrevistados señalan como urgente la regularización de los servicios básicos, mejor y mayor acceso a salud y educación (recurso humano, infraestructura y equipamiento).

“Hay Postas que funcionan con pozos de agua que son de las escuelas o de los vecinos cercanos, a veces se les corta el agua y no puede funcionar la posta. Hay algo que es la autorización sanitaria que son los criterios mínimos de salubridad que cualquier establecimiento de salud debe tener, tenemos postas que no tienen agua para consumo humano, que no tienen luz todo el día, el tema de radio comunicación y conectividad, el tema de Internet y el tema de radio comunicaciones, o teléfonos satelitales en los casos en que lo uno o lo otro es posible. Transporte de los equipos de salud y transporte de la población”. **Informante Nacional**

Otro requerimiento que se ha señalado es el de ordenar el territorio, en el sentido que exista una definición y planificación de éste ya que falta regularización por lo que se presentan grandes falencias existiendo construcciones en zonas de riesgo o en terrenos privados. Se presenta como

un tema relevante tanto desde el ordenamiento del territorio en relación a ordenar el territorio (regular) para asegurar un uso adecuado de éste como por la propiedad de la tierra. Un ejemplo de aquello se encuentra en la región de Magallanes y Antártica Chilena donde gran parte del territorio de las comunas aisladas, es de propiedad de Estancieros.

Otro tema presente, es el de mejorar la conectividad y las relaciones con los países vecinos –en el caso del norte con Bolivia y en el del Sur con Argentina, particularmente las comunas fronterizas (Colchane y Cabo de Hornos respectivamente)- de manera de impulsar un trabajo territorial funcional, y así asumir y establecer una relación local-internacional, ya que ésta ya existe en la cotidianeidad, pero se podría fortalecer institucionalizándola, reconociendo que existen atributos naturales –como el Altiplano y la Patagonia- en los cuales conviven pueblos del mismo origen (Aymaras, Kawasker, Onas, Yaganes). A la vez, controlar el tráfico ilegal que se produce en las fronteras tanto de drogas, autos, personas entre otros, ya que existen pasos no regularizados por donde se generan cruces ilegales.

“Tu podías caminar 10 minutos y estabas al otro lado de Bolivia y había feria cada quince días. También había mucho tráfico de drogas, de personas. Entonces si se piensa un desarrollo local de un pueblo fronterizo solo pensando de Chile para acá, se hace vista ciega a un proceso que también es tu vecino. La unidad territorial es el altiplano, entonces en ese sentido una estrategia de trabajo tiene que ser a nivel altiplánica con la región donde contemple el pueblo próximo que es Bolivia”. **Informante Local**

En relación al ***patrimonio intangible*** en las localidades aisladas, los informantes locales señalan que tanto el patrimonio cultural, natural como el paisajístico entre otros se debe resguardar, definir su uso y proteger ya que de otra manera corre peligro de extinción, como también definir la explotación turística en relación al patrimonio cultural y natural. Tal como se ha señalado anteriormente, en relación al patrimonio cultural, el tema indígena propio de las localidades, su cultura, lengua, ritos, tradiciones, gastronomía, música-folclore, artesanía, arquitectura, iglesias etc.

“Claro tenemos graves problemas con la lengua Yagan, o sea la hablan dos personas hoy en día vivas, y la abuela Cristina tiene 85 años, entonces nos queda nada de la abuela Cristina. A los mismos Yaganes no les interesa aprender, no hemos logrado hacerlo tampoco. Creo que ahí estamos perdiendo un espacio bien importante y no para el turismo sino que para Chile”. **Informante Local**

Se está en riesgo que se pierda las tradiciones de los pueblos originarios ya que no existe mayor interés por parte de los jóvenes de conservarlas ya que éstos están migrando de las localidades aisladas, desplazándose a los centros urbanos. Para que esto no suceda, hay ciertos esfuerzos aislados del Estado, Ministerios, algunos Municipios pero éstos no están siendo suficientes para resguardar el patrimonio cultural. A la vez, en relación al patrimonio natural no existe mayor regulación de éste, el que se está viendo amenazado por posibles futuros proyectos de mineras e industrias en estas localidades, en los cuales por ejemplo no se han considerando los niveles de contaminación que puedan generar y el impacto tanto en el patrimonio cultural como paisajístico.

En el marco de la ***participación del municipio en el diseño y la implementación de políticas públicas en el territorio*** los informantes locales señalan que el Municipio tiene ciertas líneas de acción acorde a las prioridades locales pero que los recursos disponibles -tanto humanos como económicos- son insuficientes para generar líneas de acción alternativas a las que vienen señaladas desde el nivel central y regional, las cuales están estandarizadas y los Alcaldes no cuentan con la facultad de modificarlas de tal manera que recojan la pertinencia local haciéndose cargo de las prioridades del territorio.

Según señalan los informantes locales, los Municipios tienen claridad del diagnóstico local, de cuál es la realidad que vive el territorio y qué es lo prioritario de abordar, pero no siempre las Municipalidades se hacen cargo de dichas prioridades sino que mas bien responden a las líneas de acción al alcance, conocidas y factibles de implementar, las cuales les han dado resultados exitosas anteriormente. A la vez, ciertos Municipios generan una política asistencialista con la comunidad, otorgándole prioridad a generar instancias de integración (fiestas y celebraciones) lo que da cuenta que no existe una visión de desarrollo, sin contar con una planificación ni proyección a largo plazo de las acciones que se llevan a cabo y para qué, sin definir qué es lo que se pretende lograr.

“El Municipio estaba preocupado principalmente de generar instancias de integración; fiestas, el día de no se que cosa, de hecho hicieron un arco en la entrada de Isluga siendo un monumento nacional y ahí tuvieron un problema con Monumentos Nacionales entonces tuvieron que parar la obra, yo fui después de un año y la obra seguía así para arriba. Entonces es cierto que no hay una visión de desarrollo como que están mas para las fiestas, para la asistencia, pero como una estrategia de desarrollo no hay”. **Informante Local**

Tanto la acción asistencialista de los Municipios, como el foco en actividades de integración, también responden a una realidad donde existen elecciones municipales, donde muchas veces las prioridades de los Alcaldes y del aparato municipal se ven enfocadas a éstas.

Los entrevistados locales señalan que en relación a la ***participación de la comunidad en el diseño y la implementación de las políticas públicas en el territorio***, al ser una comunidad acotada no es difícil informar a la comunidad de las acciones que se están o se pretenden llevar a cabo. Cabe destacar que existe participación de los actores relevantes del territorio como los Presidentes de las Juntas de Vecinos, de los Comités los cuales participan de las estrategias y de las decisiones que se van tomando. A la vez, los informantes locales señalan que continuamente se les pregunta a las personas y se realizan diagnósticos, pero las personas ya están cansadas de tantas reuniones y de no ver nada concreto por lo que no hay mucha credibilidad de la gestión del Estado, por lo que la gente deja de asistir a las reuniones ya que desconoce la utilidad de la participación en éstas. Por lo señalado, existe dificultad para generar estrategias participativas de gestión, desarrollo y acción.

Por su parte, los informantes regionales señalan que los Servicios le preguntan a los habitantes, se hacen reuniones a las que asisten las personas y el municipio, pero el poder de decisión lo tienen los servicios, mas que el Municipio, es decir, se realizan consultas pero no hay claridad si lo consultado es tomado en cuenta para las definiciones que se toman. Para los servicios es de importancia consultar y dar cuenta de lo que se va a realizar en el territorio, de manera de generar vínculos de confianza para que así la gente esté interesada y motivada en participar y de hacer propia la acción que el servicio pretende realizar, generando una acción- obra aplicable a la realidad local y que los habitantes la utilicen y la consideren propia.

“En Pisagua, nuestra Sectorialista que estaba trabajando en el proyecto, nos decía Seremi estamos listos, el proyecto va a salir, nos queda una semana, tenemos que ir a avisarle a la gente, yo le decía, sigue adelante avanza y no generemos expectativas, cuando tengamos todo listo vamos y les avisamos. Resultó que cuando lo tuvimos listo el proyecto no alcanzamos a ir a avisarle y el operador que ya estaba contratado, nos dice yo puedo partir mañana, entonces privilegiamos el hacer que el comunicarle, y ahí nos dimos cuenta que habíamos cometido un error por que cuando parte este transportista la gente no creía, creía que era una broma”. **Informante Regional**

Como ya se ha señalado anteriormente, no existen mayoritariamente ***Diagnósticos y Estrategias de Desarrollo, construidas desde el Territorio***. Las Municipalidades cuentan con instrumentos de planificación como los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal, el cual es construido a través de talleres con la comunidad, y que tiene el propósito de contribuir a una administración eficiente de la Comuna promoviendo iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico,

social y cultural de sus habitantes. Sin embargo, no es una herramienta útil en el sentido de orientar la acción de la comuna en el marco de este ya que no es vinculante por lo que no hay obligación de que los Municipios trabajen de acuerdo a los PLADECOS. Lo que se genera es que mas bien se levantan proyectos de acuerdo a las necesidades que van apareciendo, no se cuentan con una planificación a largo plazo sino que se va reaccionando según las líneas de financiamiento disponibles, aprovechando los períodos de cierre de año y la baja ejecución presupuestaria -los cuales se presentan como oportunidad para los Municipios- por lo que no cuentan con tiempo para realizar participación ciudadana. Otro instrumento es el Plan de Gestión del Alcalde, desde el momento en que éste plantea cuales serán sus compromisos de campaña y las acciones que llevará a cabo en su administración si llegase a salir elegido, queda la instancia por la cual la comunidad le puede pedir cuentas.

Al no existir planificación territorial, no se consideran, y se desaprovechan los recursos locales, generando soluciones externas las cuales no cuentan con sustentabilidad en el tiempo.

5.2.2. Aplicabilidad de las Políticas Públicas

En la presente sección se hace referencia a si en general las políticas públicas nacionales son aplicables o no a las localidades aisladas, en el sentido de que si los esfuerzos nacionales se complementan con esfuerzos locales de manera de generar políticas con pertinencia las cuales logren llegar y generar impacto en las localidades aisladas del país para potenciar el desarrollo de los territorios rezagados y atender sus necesidades más apremiantes.

Los Ministerios no abordan las temáticas de las localidades aisladas según las problemáticas que se presentan, ya que se rigen por la ley, la cual es estandarizada y no adaptan las metodologías de manera de destrabar nudos para la solución de problemas. Cabe hacer la excepción de aquellas medidas particulares que están precisamente a las zonas extremas definidas desde la capital nacional las cuales, tal como se ha señalado anteriormente, cuentan con ciertas consideraciones particulares, como es el caso de las localidades aisladas de la región de Aisén y las medidas que se han adoptado para la resolución del reciente conflicto (Enero-Marzo 2012)

En este marco los informantes de distintos niveles señalan que en relación a la **asignación local de recursos** lo prioritario de abordar es la escasez de recurso humano en este tipo de Municipios, ya que limita bastante la gestión y ejecución de acciones dentro del Municipio para el desarrollo del territorio. Ese tema se abordará con mayor profundidad en la dimensión de institucionalidad.

En relación a los recursos económicos del Municipio, los informantes locales señalan que casi el único ingreso es el Fondo Común Municipal (FCM) ya que por lo general no acceden a más recursos por otras fuentes. Gran parte de los recursos que tienen asignados estos Municipios -que son pequeños- se van en remuneraciones y gastos administrativos como también en el diferencial de la subvención en educación -que es la parte que no es cubierta por la subvención del ministerio- la paga el municipio con recursos propios al igual que el diferencial en salud que no logra ser cubierto por las transferencias del Ministerio.

Entre los problemas más recurrentes que han señalado los entrevistados del nivel local, se encuentra la manutención de la infraestructura educacional, la cual es bastante precaria y no cuenta con los estándares mínimos para brindar un servicio de calidad a los alumnos, profesores y administrativos ya que existen falencias en los servicios básicos: Agua potable, luz, calefacción (en el caso del sur), soluciones sanitarias adecuadas. Esto se ve dificultado ya que los gastos de operación que no son cubiertos por el Ministerio de Educación los asume la Municipalidad, por lo que los mismos Municipios no fomentan mejoras en los servicios educacionales. A la vez, el recurso humano es escaso, alta rotación por los bajos sueldos y baja capacitación del profesional docente, no hay forma ni incentivos para capacitarse.

En cuanto a la ***pertinencia de las políticas públicas en el territorio*** de modo tal que aborden las prioridades locales y cuenten con aplicabilidad para lograr generar impacto y valor público en los territorios, los informantes locales señalan que en general las acciones emanadas desde el nivel central y regional aparecen aisladamente proveyendo de servicios puntuales por ciertas coyunturas u oportunidades que se van presentado: interés específico de algún actor del territorio, posibilidad de línea de financiamiento, etc. Por lo general las políticas públicas no recogen la pertinencia local y no dan espacio para que los actores locales las modifiquen de manera que sean aplicables al territorio.

“Yo creo que hay que tratar de ver como la zona aislada conversa con la estrategia de desarrollo regional y si habría que pedir una mirada y una definición al respecto, por que fijate que en el extremo uno podría llegar a decir, sabes que en vez de invertir en esas zonas aisladas y trasladar esa gente de esa zona aislada eso es mucho mas rentable, y lo que pasa es que eso no se hace cargo de las características por las cuales esta comunidad aislada existe y en ciertos casos eso podría ser factible y podría ser que la gente se quiera ir de allá pero en muchos casos estas hablando de pueblos originarios, en muchos casos estas hablando con gente en las que el arraigo es muy importante y que no tienen ningún interés en moverse y que prefieren que el pueblo se desvanezca de a poco con el paso del tiempo, que desplazarse y desde el punto de vista del respeto que uno debiera tener por esas minorías es absolutamente legítimo”. **Informante Nacional**

Los informantes locales también señalan que en general, existen escasas iniciativas estatales en el territorio, ya que se comprometen muchas cosas pero no se materializan.

“Poca iniciativa hemos visto para el territorio, estamos viendo lo de la conectividad, no saco nada diciendo que vamos a aumentar la frecuencia del transporte rural...hay que hacerlo, el tema de los caminos, las distancia son pequeñas pero cuando se habla de rugosidad del camino, de fricción de la ruta, ahí se observa al máximo estos problemas para desplazarse de un lugar a otro ya que de localidades que están a 60 km de distancia no puede ser que nos demorem 4 horas, con factores climáticos adversas, no hay como llegar”. **Informante Local**

Los informantes del nivel regional señalan que para que la política de localidades aisladas tenga legitimidad, una manera bastante clara sería levantando las necesidades desde los territorios, de manera de hacer propia la política mas allá que sea un tema presidencial. Los sectores deben trabajar de la mano con los Municipios y con la comunidad para levantar lo que realmente se requiere para orientar de mejor manera la inversión.

“Debiésemos tener una política global de gobierno de tratar de aumentar las coberturas en las zonas rurales, pero mucho mas controlada y buscando objetivos, pero no trazado desde el gobierno central, sino que tratado a nivel de pertinencia de los territorios”. **Informante Local**

En relación a la ***accesibilidad de las políticas públicas en el territorio***, los informante locales señalan que esta es relativa ya que depende tanto de las redes de las autoridades locales, como de su capacidad de gestión, considerando que la mayoría de las políticas públicas se presentan de manera estandarizada a nivel nacional por lo que muchas veces no son aplicables en el territorio.

En general, es bastante baja la oferta pública que llega al territorio y más bien estandarizada a nivel país y la presencia de los Ministerios en estos territorios es escasa. Las adaptaciones a las políticas públicas se generan principalmente a nivel local por iniciativas puntuales e inquietudes de actores del territorio.

“En los colegios les enseñaban Aymara o por ejemplo en Enquelga tenían un ramo de artesanía, que era una misma señora que les iba a hacer el curso, en ese sentido si se trataban de hacer cosas, pero yo siento que era mas por iniciativa, de cuando se podían generar los diseños ahí mismo que cuando venían mas estructurados. Por lo general llegaban mas estructurados”. **Informante Local**

Las políticas públicas que llegan a las localidades aisladas son las que están focalizadas y que cuentan con presencia permanente en el territorio, es decir, no es que las localidades aisladas puedan acceder a la oferta pública en general ya que por condiciones prácticas, logísticas y de cobertura, no llegan a este tipo de territorios. En ese sentido, las políticas públicas focalizadas son las que se implementan en las localidades aisladas lo que es bastante positivo en el sentido que son pertinentes, pero estas localidades siguen quedando al margen de diversas políticas públicas a las cuales no logran acceder.

En relación a las ***barreras de entrada existentes para que las políticas públicas lleguen a los territorios***, entendidas éstas como los obstáculos existentes para que las políticas públicas se plasmen en el territorio de manera de generar valor público, los informantes locales señalan tal como se ha explicado anteriormente, la falta de profesionales es una piedra de tope. A la vez está la falta de incentivos para invertir en estas zonas la cual se podría fomentar a través de posibles leyes de excepción o incentivos tributarios, ya que estas localidades se encuentran en desmedro con los sectores urbanos donde hay mayor cantidad de habitantes y potencialidades locales.

“Poder nuevamente generar alguna ley de extracción que beneficie a la comuna, nosotros teníamos la Ley Navarino y la extendieron a Tierra del Fuego y la perdimos, si Tierra del Fuego está aquí al frente, entonces lo que necesitamos es poder generar de nuevo esa diferenciación aún mayor de porcentaje de devolución de las ventas porque allá ya ni se cobra de ninguno de los dos lados, o sino queda el subsidio, que nosotros tenemos subsidio marítimo y aéreo, pero el marítimo... Con el subsidio de transporte marítimo, deberíamos, o sea el costo de transportar desde Puerto Williams a Punta Arenas que se iguale al de Tierra del Fuego con Punta Arenas”. **Informante Local**

Una oportunidad que se identifica en diversas localidades aisladas es contar con la categoría de Áreas de Desarrollo Indígena (ADIS) por la cual se les asigna puntaje especial para la aprobación de proyectos de inversión del Sistema Nacional de Inversiones. Las ADIs como organismo de coordinación de la oferta pública ya no están operativas pero continúa la asignación especial para el RS, tema que será tratado en detalle mas adelante.

Otra barrera de entrada es el alto costo de transporte y la escasez de oferta en las localidades aisladas, lo que genera que los precios sean bastante altos y haya baja diversidad y dificulta el acceso a servicios como por ejemplo en términos de proyectos poder contar con asesoría específica para líneas innovadoras que contemplen las particularidades locales de manera de abordar de forma integral las temáticas presentes en el territorio.

“Yo creo que para formar un proyecto, se necesitan una serie de considerantes, por ejemplo armamos un proyecto de una calefacción para un gimnasio municipal, a través de una caldera biomasa que en el fondo estamos experimentando con eso, biomasa la combustión se hace a través de un chip de madera que es la escoria que te deja la misma madera, la cáscara, entonces estamos apostando a la innovación tecnológica en cuanto calefacción ya, para eso nosotros tenemos que asesorarnos porque no tenemos profesionales, yo soy arquitecto, sé la teoría pero, el criterio digamos, pero no soy especialista en ese sentido, entonces me tuve que hacer asesorar porque no tengo atribuciones adecuadas a nivel del municipio, no tengo instalado un panel los ingenieros. Entonces en ese sentido cuando queremos formular cosas nuevas, sobre todo de innovación tecnológica nos tenemos que hacer asesorar, entonces eso quizás atrasa los procesos” **Informante local**

Otra variable a considerar -la cual es mas bien de la gestión pública en general- que se ve agudizada en las localidades aisladas por la complejidad de llevar a cabo acciones en el territorio, es la periodicidad en los cambios de administración de Gobierno, porque se generan ciertas modificaciones en los procedimientos y en los énfasis de cada línea de acción, se atrasan los proyectos y se replantean la forma de hacer las cosas lo que desordena y desestabiliza las políticas que se estaban llevando a cabo y posteriormente aparecen otras.

“Yo asumo en un momento en que cambian todas las leyes, cambian los protocolos en muchas entidades, por ejemplo en SERVIU entró la banca privada, entonces ahora son otros protocolos. Entonces, tu tienes que actualizarte muchas veces y tal vez pierdes el tiempo en la capacitación de la nueva estructura, por eso a mi me gustaban los gobiernos de 6 años porque había tiempo, porque son dos años donde tú te adaptas, en un año en donde ya aprendes y el último es de cierre, vienen las elecciones, entonces yo prefería los de 6 años”. **Informante Local**

Los procesos administrativos son lentos y burocráticos por lo que los tiempos retrasan la concreción de los proyectos y los ciudadanos dejan de creer en la acción del Estado debido a continuos incumplimientos. En este marco, en reiteradas ocasiones como mecanismos de solución, los actores locales identifican figuras alternativas para la solución de las problemáticas que se presentan.

“Esto se tendría que hacer sin modificar la ley porque la ley para que la modifiquemos va a salir eterno” **Informante Local**

Según lo señalado, lo deseado sería contar con la disposición y el presupuesto para tener profesionales que vayan a terreno, indaguen primero, re diseñe y apliquen, eso es lo prioritario. Contar con una relación fluida entre los distintos entes que hay en las localidades aisladas como con la posta, el municipio, CONAF, Servicio País, etc. Por otra parte, la atomización y la escasa planificación del trabajo también se presenta como una barrera de entrada ya que si este fuese programado donde se definan con anterioridad las fechas, plazos y objetivos a seguir, posiblemente la población trabajaría de manera mas participativa, por que como no ven la utilidad de reunirse ya que no visualizan avances concretos en su territorio. Los habitantes de las localidades aisladas no quieren participar en las actividades en general ya que por continuos incumplimientos y generación de falsas expectativas de diversos organismos han perdido la credibilidad en las acciones que lleva a cabo el Estado, no creen que lo que se señalan en las actividades y reuniones vaya a concretarse, por lo que prefieren no participar.

5.3. Dimensión Institucionalidad

5.3.1. Capacidad Institucional

En relación a la capacidad de la institucionalidad Estatal, tanto comunal como regional, para la implementación de la PNLA, en orden a avanzar más focalizadamente hacia los desafíos particulares que se presentan en cada uno de los territorios, como ya hemos señalado anteriormente, tanto los informantes del norte como del sur señalan que a nivel municipal existen dificultades graves y complejas por resolver, ya sea por el déficit de recursos institucionales como por la escasez de capacidades profesionales, debilidad que justamente se evidencia en las comunas que tienen localidades aisladas. Cabe destacar que la capacidad municipal es variable, y depende de muchos factores, pero la mayoría de las veces es insuficiente.

“A veces los Ministerios no tienen este perseverar en ir a, en el estilo propio algunos son mas tímidos que otros, algunos no tienen nada de tímido y algunos saben donde ir a golpear la puerta y ver que su proyecto puede avanzar creo que es un rol súper potente y que alguien lo asuma”. **Informante Regional**

En relación a la ***pertinencia y la flexibilidad*** de la institucionalidad en las localidades aisladas, los informantes regionales señalan que para que la política tenga legitimidad, esta debería formularse a partir del levantamiento de las necesidades desde los territorios, de manera de hacer propia la política mas allá que sea un tema presidencial, los sectores deben trabajar de la mano con los Municipios y con la comunidad para poder levantar claramente lo que ellos requiere para orientar de mejor manera la inversión.

En relación a la **capacidad de los actores locales**, tal como se enunció anteriormente, una de las grandes falencias en estas zonas es el recurso humano de las Municipalidades, tanto por que estas no cuentan con financiamiento para contratar mas profesionales, como por lo poco atractivo que es trabajar en un municipio alejado y con recursos limitados, por lo que hay alta rotación de recurso humano en estas comunas lo que genera que se dificulte la continuidad en el trabajo; al contar con bajos sueldos y en condiciones laborales precarias, frente a una oferta laboral con condiciones levemente superiores el profesional abandona el Municipio.

A la vez, se identifica muy baja capacidad técnica de los funcionarios que se desempeñan en éstos Municipios, los cuales carecen de conocimientos específicos y de capacidades para generar redes estratégicas que hagan avanzar a la comuna hacia el desarrollo. Tanto la escasez de recursos humanos como la falta de preparación de los funcionarios municipales se refleja en la gestión de la Municipalidad tanto en el acceso a líneas de financiamiento -ya que para acceder a los instrumentos de postulación a proyectos, los profesionales deben contar con las capacidades técnicas para poder formularlos- como para la gestión de manera de abordar las prioridades locales.

“Falta fortalecer las capacidades comunales para formular proyectos, a veces hay recursos disponibles a nivel regional pero es necesario que los Municipios formulen los proyectos para acceder a estos recursos ahí tenemos experiencias muy diferentes con Camiña que es un lujo y Colchane que necesita fortalecer sus capacidades técnicas”. **Informante Regional**

En reiteradas ocasiones la contratación de recursos humano para el Municipio se da por compromisos políticos más que por las competencias de los postulantes para desempeñar el cargo. A su vez, el recurso humano que trabaja en salud y educación en las localidades aisladas es bastante precario, con baja capacitación y con alta rotación. Un recurso frecuente que se identifica en las localidades son los médicos generales de zona, profesionales jóvenes que se instalan en localidades aisladas por un período determinado lo que les otorga puntaje para la postulación de becas y especialidades.

Faltan profesionales con capacidad para generar iniciativas, programas, ideas, lineamientos y planificación del territorio en la comuna, de manera que activen líneas de acción e intencionen que los Ministerios tengan presencia en sus comunas. Los informantes locales señalan que esto se debe a la falta de liderazgo de las autoridades en general.

“Falta de liderazgo tanto del Gobierno, como del Gobernador, del Alcalde, para ir y subirse por el chorro e instalarse en Santiago en el Palacio de la Moneda y decir que viven en la cresta del mundo y de que es urgente que los asistan, que están en un lugar privilegiado, político. Estamos enfrente de Ushuaia, con tremendo potencial turístico. O sea si nos ponen lucas, estamos al otro lado. Ahí se ve que nos falta liderazgo, falta profesionalización”. **Informante Local**

Hay Municipios que son más eficientes en ir en la búsqueda de la obtención de recursos para su comuna, y otros que los Servicios y Ministerios prácticamente tienen que ir a formularles los proyectos ya que no cuentan con capacidad para generar demanda.

“Se nota que ha habido una buena administración en la comuna de Camiña, se ve que hay preocupación por el desarrollo, por mejorar las calles, por la infraestructura en si. Camiña marca la diferencia en relación a las otras comunas, se nota que hay movimiento, que hay proyectos, que hay ideas que se están desarrollando. Eso lo atribuyo a la gestión que ha hecho el mismo el Alcalde. Quizás dentro del Municipio faltan más profesionales, más capacitaciones ya que a veces no se manejan bien en todas las áreas, pero a pesar de ello si se ve una buena gestión. Yo pondría mas profesionales en el Municipio, en la parte de finanzas, ya que no siempre tienen sus títulos profesionales de acuerdo a esa área”.

Informante Local

Una de las fórmulas que se ha utilizado para suplir esta falencia, es la contratación de profesionales vía proyectos, los cuales pasan a constituir parte importante del recurso humano de las municipalidades, muchas veces asumiendo otras tareas fuera de la descripción de cargo del programa por el cual fueron contratados. Para acceder a estos profesionales, se realizan convenios con distintos organismos, por ejemplo con el Programa Orígenes, INDAP, PRODESAL y el Servicio País. Un aspecto interesante a considerar que los entrevistados locales y regionales señalan como una acción que ha fortalecido el trabajo en los Municipios de las localidades aisladas, son el recurso humano del Programa Servicio País de la Fundación Superación de la Pobreza los cuales han constituido parte importante de la profesionalización en estos Municipios, apoyando en la elaboración de diagnósticos y generando intervenciones según las prioridades locales por un período determinado.

A su vez, los informantes de distintos niveles señalan que, si se pretende que los Municipios asuman nuevas tareas, a su vez hay que dotarlos o señalarles que se preparen con los recursos que se requieren para eso, ya que si solo se les entregan las nuevas atribuciones sin los recursos necesarios no darán abasto para cubrirlas, que es lo actualmente sucede. Existen subsidios de Ministerios y líneas de inversiones que no se concretan ya que los Municipios no cuentan con la

capacidad técnica de ejecutar la solicitud, es decir, desde los distintos Ministerios hay recursos disponibles pero no se implementan los programas por la baja capacidad de los Municipios para formular la solicitud para acceder a los proyectos.

“La comuna no tiene capacidad para implementar una política, puede formar parte pero yo diría que no tienen recursos de ningún tipo para implementar una política de esa envergadura, si los GORES que los preside el Intendente. Ahora tienen que tener una componente local por que evidentemente las necesidades las puede ir detectando un Intendente. A un Ministerio le costaría mucho mas implementar una política de este tipo que podría ser por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Social, pero también el Ministerio de Desarrollo Social está presente en la región si por lo tanto podría apoyar esta política”.

Informante Regional

En cuanto a la capacidad institucional a nivel regional, los informantes nacionales y regionales señalan que actualmente existen las competencia pero falta fortalecerlas a nivel de formulación e implementación de políticas, de manera de generar instrumentos útiles para que constituyan una orientación real y que sea un referente efectivo para la orientación de la inversión que se genere en la región. Normalmente los Gobiernos Regionales se fijan cartas de navegación, pero también enfrentan una serie de urgencias sin contar con un plan de desarrollo en el cual estén explícitas todas estas dimensiones.

“Por más que tenga un montón de políticas y que muchas veces las levantan con información secundaria, se quedan con esa información y no van directamente a la fuente, entonces siento que esa es la manera mas adecuada, de ir a la fuente para levantar bien las necesidades y en base a la fuente plasmar bien las necesidades en un documento que se llame política o la misma estrategia que nosotros hicimos también tiene que ser levantada desde los territorios, ese es un tema”. **Informante Regional**

De todas formas, la capacidad profesional a nivel regional sigue siendo escasa, aún cuando se ha ido fortaleciendo a través de diversas líneas de financiamiento para profesionales y el apoyo constante que otorga la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a través de la cual, se financian profesionales que se instalan en el Gobierno Regional para llevar adelante ciertos programas específicos que tienen impacto en las localidades aisladas, tales como Energización, Residuos Sólidos, Saneamiento Sanitario, entre otros.

“Lo que hace la SUBDERE sin la política, antes de la política, yo creo que se plasma -no se si plasma en todas las localidades aisladas del país- probablemente somos el brazo del Estado que junto a los Municipios llegamos más lejos y que es mas capital que pura

inversión, eso no significa que estemos en todas partes y no significa tampoco –y por eso la política- que haya coordinación entre los distintos Servicios, nosotros podemos dar ciertas prestaciones, nosotros podemos ayudar en energización, podemos ayudar en materias de rellenos sanitarios, podemos ayudar con una mínima infraestructura pública por ejemplo, podemos ayudar a que los servicios públicos prestados por los Municipios sean de mejor calidad, etc. Pero hasta antes de la política, no era un foco de nuestra acción. Segundo, el que lo haga SUBDERE, con las condiciones que tiene la SUBDERE; recursos, penetración a ese nivel hace que haya sido un tema limitado a unos cuantos programas de la Subsecretaría”. **Informante Estratégico**

Otro aspecto a considerar en cuanto a la capacidad institucional regional, es la escasa vinculación directa y cotidiana con el nivel local, particularmente con las comunas aisladas las cuales suelen ser las “comunas perdedoras” en el sentido que son las que generan menor inversión, por lo que muchas veces el nivel regional diseña instrumentos y estrategias que no son aplicables a las localidades aisladas, concentrándose en las “comunas ganadoras”.

En relación a la **flexibilidad de las acciones del Estado en el territorio** los informantes locales señalan que ellos perciben que no son sujetos de las políticas públicas en general, sino que principalmente, se quedan al margen de la acción del Estado, ya que las políticas públicas que se plantean son diseñadas desde el nivel central siendo mas bien rígidas y homogéneas para realidades territoriales diversas y que por ende no aplican a muchas de las problemáticas de las localidades aisladas. A la vez, las autoridades regionales y locales no cuentan con la facultad de modificar, flexibilizar o adaptar las políticas públicas de manera que sean viables en su implementación en estas localidades, ya que se debe cumplir con ciertos requisitos mínimos como población, recursos propios, estándar mínimo, etc.

Uno de los temas mencionados por los actores de todos los niveles (local, regional y nacional) y por los informantes estratégicos, fue la **dificultad de generar inversión pública en las localidades aisladas**. Cabe considerar que estas localidades no son atractivas para la inversión privada ni pública, por la baja rentabilidad social que da el contar con baja densidad poblacional, es ahí donde surge el rol activo del Estado. Es decir, en las localidades donde no es atractivo para los privados invertir, se requiere que el Estado cuente con un rol activo de manera de proveer ciertos mínimos a los habitantes de dichas localidades ya que como el mercado falla, el Estado hace la diferencia.

Otro aspecto a considerar es que por ejemplo en los temas de infraestructura, generar obras en localidades aisladas tiene costos superiores que en otras partes del país, un 30% mas caro por la operativa general del proyecto (traslado de materiales de construcción y de mano de obra, armar

campamento donde se va a construir, entre otras). El instalar mano de obra por un tiempo en una localidad aislada, implica que algunas personas puedan tener una fuente laboral por un período determinado, por lo que los habitantes de dicha localidad contarían con algún grado de actividad económica, hostales, servicios de comida, etc., también pueden tener una fuente de ingreso importante. A la vez, hay meses en que por las condiciones climáticas propias de la zona, no se puede construir.

En relación al Sistema Nacional de Inversiones que administra el Ministerio de Desarrollo Social y en especial a lo relativo al ciclo de vida de los proyectos inversión pública, las metodologías de evaluación social de proyectos han sido la piedra de tope para generar estas iniciativas en localidades aisladas, ya que no permite que se genere inversión pública en dichos territorios lo que no permite elevar el estándar de bienestar social de las personas que viven en este tipo de territorios.

Cabe señalar que en Chile, las metodologías de evaluación social tienen como objetivo entregar herramientas para analizar la conveniencia de ejecutar o no una determinada iniciativa de inversión. Las metodologías pueden adoptar el enfoque costo-beneficio o costo-eficiencia. Si la iniciativa de inversión presentada no es posible asociarla a alguna metodología específica, corresponde aplicar la Metodología General.

Se presenta a continuación un detalle de los 39 Instrumentos Metodológicos vigentes en el Sistema Nacional de Inversiones:

Tabla N° 14: Metodologías Sistema Nacional de Inversiones

METODOLOGÍAS	
General	
Accidentabilidad Vialidad Interurbana	Estimación VVE por Capital Humano
Manual MOSAC	
Aeropuertos	Gestión de Tránsito
Agua Potable	Obras Anexas de Vialidad Interurbana
Alumbrado Público	Plan Marco de Desarrollo Territorial (PMDT - PIRDT) Apéndice
	Encuesta a Productores
Atención Primaria Salud	Pequeños Aerodromos
Caletas Pesqueras	Plan de Reconstrucción Sustentable (PRES)
Camino Bajo Estándar Anexo	Policía de Investigaciones
Ciclo Rutas	Precios y Subsidios Embalses y Obras Anexas
Conjunto Vialidad Urbana y Aguas Lluvias	Recintos Carcelarios

Defensas Fluviales	Reemplazo Equipos
Deportes	Residuos Sólidos
Disminución Buses Transporte Urbano	Soterramiento e Infraestructura Urbana
Edificación Pública	Tecnologías de la Información y Comunicación
Educación	Telecentros
Electrificación Rural	Telefonía Rural
Embalses Multipropósito	Transporte Interurbano
Embalses y Obras Hidráulicas Anexas en Uso	Vialidad Intermedia
Establecimientos de Menores	Vialidad Urbana
Evacuación Drenaje Aguas Lluvias	Vigilancia Policial
Infraestructura y Equipamiento Carabineros	

Fuente: Sitio Web Ministerio de Desarrollo Social/ Revisado el 08 de Marzo 2012

http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=4&Itemid=9/

Cabe considerar que en las localidades aisladas, la inversión que se realiza es mayoritariamente pública, ya que por la baja rentabilidad social de los proyectos en esta zona, no hay interés por generar inversión privada.

“Al considerar la proyección futura de los flujos en estos territorios, en las localidades aisladas nunca va a ser mucho el flujo, por lo que el valor presente debiera ser el que se hace presente la idea de cada ciudadano vale y pesa lo mismo, y que como vale y pesa lo mismo tiene derecho a acceder de manera expedita a los bienes y servicios. Pero ese principio, que es el principio básico de la democracia, un hombre un voto o que cada hombre pesa lo mismo, en la practica, en la evaluación social de proyectos y en como el territorio tiene distribuida la población y los recursos, no es así”. **Informante Nacional**

Es muy difícil que los proyectos en localidades aisladas obtengan aprobación técnica favorable (RS, Recomendación sin Observaciones¹⁸) ya que no son económicamente. Una de las solicitudes mencionadas por los entrevistados es que el Sistema Nacional de Inversiones sea mas flexible a las realidades locales, y que no aplique los mismos parámetros, criterios de inversión, de Arica a Magallanes.

¹⁸ La diferencia para obtener RATE RS entre una u otra, está dado por el enfoque de evaluación de cada metodología. Es muy probable, casi seguro que un proyecto de electrificación rural en una localidad aislada evaluada con la metodología de electrificación rural que aplica costo – beneficio no del RATE RS, pero si al mismo proyecto, la misma metodología le aplicas enfoque de “mínimo costo”, la rentabilidad social será positiva. Por tanto, es un problema de enfoques de evaluación económica.

“En relación al tema habitacional, las viviendas sociales tienen un precio determinado que están en base a los materiales que cuesta construir y eso está en base al subsidio y ese precio es estándar para todas las viviendas del país, por lo que en el caso de la región de Magallanes el monto del subsidio no alcanza para construir viviendas. El subsidio se mantiene 2 años hasta que después tienes que reevaluarlo con la ficha social, por lo que muchas veces los Municipios piden prorrogas para que a la gente no se le vengán los subsidios. Por este motivo, en la región de Magallanes no se construyen viviendas sociales, mas bien son inversiones de privados”. **Informante Regional**

Es prioritario contar con definiciones a nivel nacional de manera de acceder con iniciativas de inversión¹⁹ a las localidades aisladas, definir tanto como se va a evaluar, los criterios a utilizar, considerando que en las metodologías actuales predomina la utilización de los enfoques: costo – beneficio y costo – eficiencia para evaluar las iniciativas de inversión y que éstas no están obteniendo recomendación técnica favorable. A este tipo de territorios no se les puede pedir los mismos requisitos ni evaluar sus proyectos como se hace con las zonas urbanas con mayor densidad población, de manera de responder a la heterogeneidad territorial del país.

En ese marco, se debe generar una definición estratégica que requiere de un acto político mayor, construido transversalmente, referido a la necesidad de impulsar acciones de soberanía sustantivas que apunten a darle centralidad al tema del aislamiento, sobre la base de generar bases sólidas para el desarrollo de esos territorios. Esta definición estratégica debe materializarse a través de instrumentos por ejemplo a través de una reorientación en cuanto a cómo evaluar metodológicamente la pertinencia de la inversión en estos territorios (Regiones, Zonas, Macro Zonas, otras), de manera que genere un marco regulador al respecto. De otra manera, no hay posibilidad de invertir, salvo que se establezca un mecanismo de Prioridad Presidencial discrecional. Es de importancia que exista claridad respecto a cómo se va a viabilizar la inversión en las zonas aisladas, cual o cuáles van a ser la (s) metodología (s) que las va a evaluar y quienes las va a medir.

En ese sentido, entre los entrevistados hay distintas posturas y visiones con respecto a como abordar la inversión pública y de como medir el impacto generado, en localidades aisladas.

“Hay un elemento que como gobierno hemos revisado sobre la situación de las inversiones. El Presidente ha pedido mejorar las metodologías, incluir más parámetros, separar la decisión técnica de la política, pero cuando ironizo es una opinión personal, no una opinión de Gobierno, finalmente no da, no da y por que te fuiste a vivir donde te

¹⁹ Iniciativa de Inversión: Comprende los gastos en que debe incurrirse para la ejecución de estudios básicos, proyectos y programas de inversión.

fuiste a vivir es una opción tuya. Esta misma discusión se ha dado en un caso muy específico respecto de la obligatoriedad de los servicios de correo, de proveer el servicio de correo a la punta del cerro: Es problema tuyo si te fuiste a vivir a la punta del cerro y no llega el correo, pero a propósito del estándar mínimo de bienestar, el Estado debería proveerte el servicio de correo a la punta del cerro. Bueno, a qué costo como sociedad estamos dispuestos a llevarle la carta al señor que vive en el valle y cuida Huemules y no se donde”. **Informante Estratégico.**

Otro informante señala

“El primer semestre del 2011, se elimina el concepto de zonas aisladas y de hecho cuando nosotros vimos el borrador de la Ley del Ministerio de Desarrollo Social, pedimos que se incorporara el concepto de zonas aisladas y nos dijeron que no era necesario por que de alguna manera para efectos del área en que las rentabilidades no existiesen, estaban las Prioridades Presidenciales. Yo creo que mezclar dos cosas que son distintas, no reconocer una característica del territorio y no hacerse cargo con los instrumentos que permiten la inversión, o no, en dichos territorios es de facto limitar las posibilidades de inversión en esos territorios. Muchas de las metodologías de evaluación social de proyectos toman parámetros que se reproducen solo en la Región Metropolitana”. **Informante Nacional**

Los informantes locales señalan, que perciben una pugna de poder entre los profesionales del Sistema Nacional de Inversiones, del Ministerio de Desarrollo Social (Sectorialistas), y los profesionales que presentan proyectos, ya que muchas veces los Sectorialistas no aceptan evaluaciones de privados a modo de complementar la información que les otorgan quienes presentan proyectos, sino que se cierran a los valores que ellos señalan, sin dar espacio para visibilizar otras alternativas de solución.

“Nosotros presentamos un proyecto de electrificación del cruce Pisagua a Camiña, proyecto salió 270 millones de pesos. Cuando fue evaluado, la Sectorialista dijo que estaba sub valorado que valía 450 millones de pesos, pero si esto lo hizo una consultora (...) lo que significaba que si valía 400 millones el proyecto no era rentable. Entonces dijimos no, por que el IPSA había hecho un proyecto similar para Pisagua y cobró 10 millones por kilómetro cuadrado y el proyecto mío era por 5 millones y fracción, en eso se basó, entonces dije hagamos una nueva evaluación. Contratamos un nuevo consultor profesional lo reevaluó y salió 250 millones, o sea bajó de 270 a 250 millones con rentabilidad para el contratista y la Sectorialista no me creyó. Luego me fui a la SERPLAC, hable con el SEREMI y le pedí que me cambiara el Sectorialista, al final tuvieron que poner el RS, me imagino que el SEREMI presionó, licitamos y salió por 220 millones. Se da cuenta,

entonces he tenido que hacer una pugna con los servicios, con la SERPLAC. Era un triunfo sacar un RS”. **Informante Local**

En ese sentido, los analistas de proyectos del Ministerio de Desarrollo Social señalan que los Municipios no les entregan la información suficiente para evaluar los proyectos, que la presentación de antecedentes es deficiente y por su parte los Servicios se resisten a realizar el trabajo que requiere entregar la información solicitada, ya que saben a priori que los proyectos en dichas localidades no contarán con aprobación por las características propias de las localidades aisladas y los requerimientos de la metodología para la aprobación de proyectos. Por lo que para efectos de evaluación de proyectos en localidades aisladas, se termina viendo cuales son las zonas que cuentan con redes de conexión de los distintos poblados y la inversión se termina dando donde están las condiciones parametrizadas para que los proyectos sean rentables, ya que por lo general terminan siendo beneficiados los mismo territorios de siempre, es decir, los que cuentan con las condiciones para que se inviertan, por lo que se sigue perpetuando la situación de inequidad territorial y se beneficia a los “*territorios ganadores*”, postergando a las localidades aisladas.

Los informantes regionales y locales señalan que para viabilizar proyectos de inversión en localidades aisladas, han generado ciertas estrategias locales entre actores que participan del proceso de factibilización y evaluación de los proyectos, de tal manera de torcerle la mano a la realidad que se vive en estas localidades. De otra manera, nunca se podría generar obras de infraestructura.

“Cuando se va a presentar un proyecto de pavimentación los flujos vehiculares que se manejan no son reales, y el SERPLAC sabe que nos son reales, pero si es para que efectivamente se pueda lograr la pavimentación, y no hay ningún inconveniente, se hace. La idea es que en algún momento uno no tenga que estar haciendo, maquillando, sino que sincerar la situación y ahí uno trabaja mas libre y efectivamente muchos proyectos como te decía, de repente uno tiene que empezar a mentir y tu sabes que estas mintiendo, pero es por que te lo están exigiendo, entonces va esa mentira se arregla, se camufla, se podría reducir costos ya que si se hubiera sincerado el tema, no tendríamos que haber hecho eso y tienes tiempo para desarrollar ciertos proyectos de otra envergadura”. **Informante Regional**

Las inversiones en localidades aisladas, aun cuando estén bajo el denominador de “Prioridad Presidencial” no necesariamente serán financiadas, ya que dependen entre otras cosas, de las voluntades y las coyunturas que se puedan presentar, lo cual es bastante poco confiable.

“Luchando hemos sacado muchos proyectos, incluso una vez cuando bajó el agua el año 98 y nos dañó, quedamos aislados la mitad de la comuna. Claro nosotros pedimos hace mucho tiempo el puente en Moquella, pero rentablemente no salía ya que decían que tienen que pasar 300 vehículos diarios para que pueda ser rentable, pasan 100, hasta que bajo el agua y quedamos aisladas, entonces fue la voluntad política del Ministro de aquel entonces que dijo, miren aquí no vamos a medir mediante lo que dice MIDEPLAN, aquí hay una voluntad política del Ministro y ordenó que se construyera el puente, y eso es importante”. **Informante Local**

Uno de los aspectos claves a considerar es que hay que identificar cual es la voluntad real del actual Gobierno respecto de traducir en recursos y en la generación de una nueva metodología o de un nuevo enfoque de evaluación de proyectos, su discurso materializado en la dictación del Decreto Supremo N° 608

“La tarificación eléctrica hace que los que están mas lejos, terminan estando subsidiados por los que viven en las zonas próximas, lo cual es justo hasta cierto punto, pero por otro punto tiene un limite. ¿Por qué el gallo que vive en una zona urbana tiene que subsidiar tarifas al que decidió vivir en la punta del cerro?”. **Informante Estratégico**

Los informantes locales y regionales señalan que en cuanto a ***gobernanza de las autoridades en el territorio***, los Alcaldes cuentan con un rol de suma relevancia al ser los representantes de los ciudadanos del territorio ya que son elegidos directamente, siendo la figura que cuenta con presencia permanente en el territorio ya que los Municipios son la puerta de entrada de los ciudadanos hacia el Estado.

Las capacidades y estrategias de los Alcaldes son bastante diversas, ya que instalan un estilo propio el cual está sujeto a la capacidad de gestión y liderazgo de las autoridades comunales, no obstante son actores claves para la concreción de acciones en el territorio.

“El Alcalde ha sido el líder, asume el liderazgo de la comuna y él es el que ha impulsado el jardín infantil, reabrió el colegio, el colegio igual funcionaba aunque no estaba reconocido por el ministerio de educación. La salud y la educación eran prioridad del Alcalde.”. **Informante Local**

A nivel local, otros actores relevantes mencionados por los entrevistados son los líderes de ciertas organizaciones, tales como el Presidente de la Junta de Vecinos, de comités, dirigentes sociales, presidentes de sindicatos, entre otros; los cuales actúan en respuesta a la inactividad de las autoridades estatales presentes en el territorio, ya que según señalan los informantes locales

existe cierta molestia al sentirse no parte del territorio nacional, quedando al margen de las políticas públicas en general.

En relación a la presencia de autoridades regionales en las localidades aisladas, los informantes locales coinciden en que no hay mayor presencia de estas en el territorio y que la ciudadanía no los considera como actores relevantes en sus procesos de cambio. Por cuanto, los entrevistados locales señalan que las Gobernaciones Provinciales deberían cumplir un rol mas activo, en el sentido de levantar los grandes temas de las localidades aisladas de manera de incorporarlos en el plan regional.

Los Alcaldes deberían recoger las necesidades de su comuna y tener una mesa en el nivel regional con los distintos actores. A la vez, involucrar al Consejo Regional ya que es el que aprueba la política y los recursos de los fondos regionales.

En cuanto al ***rol que deberán tener los Intendentes en la implementación de la Política de Localidades Aisladas***, los informantes del nivel nacional señalan que los Intendentes -como representante del Presidente en la región- son quienes deberían liderar el proceso en cada una de las regiones en relación a sentar las bases de la estructura organizacional para llevar a cabo la política. Para esto, contar con el apoyo del Gobierno Regional el cual está conformado por el Servicio Administrativo del Gobierno Regional (SAGORE) y los Consejeros Regionales.

Cabe considerar que el instrumento que orienta la Política Nacional de Localidades Aisladas es una medida presidencial, por lo que los Intendentes deben poner en practica lo mandado en dicho documento, implementando a nivel regional y con pertinencia local la política según los lineamientos que se han planteado a nivel nacional, de manera que sea aplicada de acuerdo a la particularidad y especificidad de cada región, es decir, que las regiones -tomando en consideración los elementos centrales de la política- la apliquen a su realidad concreta.

“Creo que el asumir que yo Intendente soy responsable de aplicar esta política, eso ha sido mas complejo por que siempre hay otras prioridades, no todos tienen la misma visión de cómo generar políticas públicas, cuando estas políticas no van acompañadas estrictamente de recursos asociados, la primera pregunta de muchos –o de la gran mayoría- ¿y dónde están los recursos?” **Informante Estratégico**

El Intendente debería definir las prioridades a trabajar en conjunto con los actores relevantes, de manera de generar las sinergias territoriales. A su vez, debería definir los plazos para apurar ciertos procesos y velar por que estos se concreten. A la vez, para la implementación de esta política pública los Intendentes deben jugarse su capacidad política, lo que tiene que ver con

generar acuerdos con los distintos actores relevantes como los Secretarios Regionales Ministeriales, Directores de Servicios, Consejeros Regionales, entre otros. Así mismo, deben generar mandatos a sus equipos regionales de tal manera de ejercer liderazgo, tanto para generar condiciones en la región como para desatar nudos antes de que se presenten entre otras cosas, generar contextos favorables para lograr dichos acuerdos tomando la política pública de localidades aisladas como prioritaria dentro de su agenda.

Al identificar *quién o quiénes deberían liderar el proceso de implementación de la política de localidades aisladas*, los informantes del nivel central señalan que debería ser liderada desde el Ministerio del Interior específicamente la SUBDERE, que sea un organismo que esté lo mas cerca posible a Presidencia para así coordinar otros Ministros. Todo esto en coordinación con los Gobiernos Regionales y el Ministerio de Desarrollo Social tanto a nivel regional como nacional. Otro actor relevante a considerar –por su rol en la asignación de recursos locales-son los Consejeros Regionales quienes también son parte del Gobierno Regional.

“En este caso las personas que toman las decisiones desde el punto de vista de los dineros es el CORE, haga referencia justamente a la política pero siento que es la única manera de hacerla mas nuestra y de tener a todos los distintos actores mas involucrados a los servicios público, a los consejeros regionales, y a la comunidad, pero levantar las necesidades desde el territorio”. **Informante Regional**

Para la implementación de la política, el Gobierno Regional debería contar con un plan explícito de desarrollo donde defina sus grandes prioridades, desafíos, estrategias, logros previstos y que dentro de ese plan se explicita tanto qué es la ruralidad, como cuáles son las zonas aisladas, es decir, que existan definiciones locales para así fijar los desafíos que van a justificar una estrategia regional en materia de localidades aisladas. A su vez, en la Estrategia Regional de Desarrollo de cada región, deberían estar explícitos las características y los desafíos de los Sectores (Ministerios) en estas localidades. Si no se define una estructura clara, una arquitectura organizacional para abordar lo propuesto en el decreto 608, las localidades aisladas permanecerán desconectadas.

“No pasa por Santiago, pasa por las regiones, no pasa por decisiones que podamos tomar en las cuadras alrededor de la Moneda, necesariamente, y eso pasa por decisiones territoriales y descentralizadas. Por eso yo le veo todas las funciones las regiones, no le veo ninguna función a Santiago”. **Informante Estratégico**

5.3.2. Coordinación Intersectorial

En relación a la existencia de *coordinación entre los distintos actores que interactúan en las localidades aisladas*, los informantes locales señalan que en general no existe mayor coordinación ni puntos de encuentro, sino que más bien cada Ministerio se presenta por su parte en el territorio y realiza la acción que le corresponde. Esto da cuenta que no existe una planificación territorial de la acción del Estado en las localidades aisladas ya que muchas veces se duplican esfuerzos y no se aprovechan ciertas acciones que podrían optimizar los procesos de manera de dar soluciones integrales.

“Hay de todo, nosotros hemos criticado que algunos servicios no nos coordinamos, pero algunos se encaminan solitos y quieren trabajar siempre políticamente, como he sido Alcalde 18 años (Alcalde opositor) decían obviemos al Alcalde y vámonos por otro lado, entonces a veces no tenía idea y alguien estaba por allá, pero no con todos, hay algunos que siempre han trabajado con nosotros”. **Informante Local**

Desde el territorio, se han generado ciertas coordinaciones específicas convocando algunos servicios que apoyen y orienten la acción de manera de aunar fuerzas en los temas relevantes del territorio. Cabe destacar que tanto los informantes de los niveles regionales y nacionales señalan que si existe coordinación entre los distintos sectores, las acciones al parecer no logran generar valor público.

Para que la Política Nacional de Localidades Aisladas se priorice a nivel local, es de importancia que se instale en las regiones como un tema en el Gabinete Regional de tal manera de coordinar la acción de los Ministerios en los territorios, y no que cada sector trabaje independientemente. En ese marco, el 30 de Septiembre 2011 se firmó un Convenio de Cooperación para la Ejecución de la Política Nacional de Localidades Aisladas entre las Subsecretarías de: Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Telecomunicaciones, Transporte, Turismo y de Planificación con el objetivo de apoyar técnica y financieramente a los Gobiernos Regionales en la implementación de la Política Nacional de Localidades Aisladas. Para poner en marcha este convenio, desde el nivel central se está a la espera de la tramitación final de este para constituir un Comité Intersectorial (con las Subsecretarías ya mencionadas) de manera de activar lo señalado en el convenio²⁰. Posteriormente, se espera que cada Gobierno Regional, a través del Intendente, convoque a los sectores de su región y así replicar la instancia a nivel local planificando y trabajando territorialmente las prioridades locales.

²⁰ Al 19 de Marzo 2012, no se había realizado el hito constitutivo de la puesta en marcha del Comité Interministerial para la implementación de la Política Nacional de Localidades Aisladas.

“La figura del Comité Intersectorial Nacional se debe replicar a nivel regional, mas allá del mandato nacional, de manera que existan encuentros locales y debate sobre los territorios desde los sectores. La convivencia de los sectores mirando un territorio nos puede ayudar en la implementación de esta política, es tratar de acomodar la visión de planificación central y sectorial a planificación territorial, como eso es complejo, se deben buscar puntos donde mitigar los escollos, y una mitigación de escollos tienen que ver con un comité interministerial en le territorio, con generar participación y acción afirmativa en estos territorios, con generar co responsabilidad con este mandato de los GORES y craneando desde el nivel central para que no se estanque ahí. Que se replique el comité interministerial en regiones es claves por que o si no, va a quedar el Intendente prácticamente solo, con una declaración de intenciones y manejando un poquito el FNDR y nada mas. O sea la gracia es conseguir, y a nivel regional los Ministerios se coordinen a través del liderazgo del Intendente, la aplicación de la política es absolutamente clave”.

Informante Estratégico

Para entregar un servicio de calidad a los usuarios, una de las medidas que se encuentra estudiando el Gobierno -mirando la experiencia Canadiense en esta materia- es la de generar una red integrada de servicios al alero de la plataforma del Instituto de Previsión Social (IPS), ya que es uno de los servicios que cuenta con mayor presencia a lo largo del territorio nacional. Esto busca generar que exista un solo servicio de atención y como el IPS va igual a zonas aisladas, la idea es que junto con pagar las pensiones también pueda proveer de otros servicios de manera que la persona que vive en una localidad aislada no va a tener que ir a la capital regional, sino que reciba el servicio del Estado en su territorio a través de un sistema que integre diversos Servicios.

“Que haya una oficina de atención del Estado única a medida que este ejercicio se vaya extendiendo en el tiempo, deberíamos pensar que va a haber una oficina de atención al cliente única y vas a poder poner un reclamo a la SUBTEL por un problema con tu celular y vas a poder postular al subsidio de capacitación por el SENCE. Sería como una ventanilla única, es que lo que suplió la caja vecina la presencia del Banco del Estado”. **Informante Estratégico**

La ventanilla única se presenta como una medida interesante en tanto ahorra recursos; aumenta la cobertura de las instituciones públicas y simplifica los trámites al usuario. Sin embargo, es importante atribuirle valor en su mérito y no pretender que sea LA solución de todas las coordinaciones.

En cuanto a si existe cooperación entre los actores que interactúan en las localidades aisladas los informantes locales y regionales señalan que en general no existe cooperación entre actores, es decir, hay voluntad de coordinarse pero en la actualidad no se identifica que dicha coordinación genere valor público en el territorio. En relación a los distintos actores que interactúan en, o cuentan con, influencia en las localidades aisladas, el que no exista coordinación intersectorial se identifica como un primer problema, ya que las políticas públicas se implementan a través de redes -en el contexto que cada vez los problemas sociales son mas complejos- por lo que las respuesta son multidisciplinarias, para lo que se requiere de una estructura mas flexible, que trabaje a través de redes.

“Podría haber mucho mas, hay poca. Hay coordinación en el discurso pero en la práctica no se llevan a cabo proyectos multisectoriales. No se dan duplicaciones allá por que llega tan poco. Colaboración tan practica si como por ejemplo van a estas plazas ciudadanas, tratar de compartir la camioneta. Mas allá de lo practico y como de desarrollo de ideas no, como de planificar el desarrollo de los territorios juntos no”. **Informante Local**

Para abordar las temáticas que se presentan en localidades aisladas se requiere de trabajo conjunto que persiga respuestas de mediano largo plazo a partir de procesos descentralizadores y modernizados de la función pública.

Otro de los aspectos que dificulta la coordinación intersectorial, es que los Ministerios que cuentan con trabajo focalizado en los territorios señalados, cada cual cuenta con una definición o foco diferente ya sea con localidades aisladas, territorios vulnerables, comunas más pobres según Casen, zonas extremas, ruralidad, entre otros. Esto dificulta el trabajo, ya que al contar con criterios distintos de intervención no se logra focalizar el trabajo hacia una acción coordinada donde se genere sinergia territorial de manera de abordarlo como una unidad donde interactúan las diferentes líneas del Estado. Lo ideal sería contar con un criterio común para abordar el territorio como una unidad y así planificar desde abajo hacia arriba.

“Ya que alguna vez nos pasó con el Plan Maihue, varios Ministerios tienen medidas con respecto a territorios aislados, pero todos tienen miradas distintas. En algunos casos trabajamos coordinadamente con otros sectores: el MOP es con los que mas hemos trabajado estos temas, nos intercambiamos información para ellos generar inversión en lugares en que nosotros hemos evaluado que se requiere un servicio de transporte subsidiado y donde no están dadas las condiciones específicamente en el tema marítimo lacustre fluvial”. **Informante Nacional**

Cabe considerar que cuando las autoridades de gobierno se presentan en las localidades aisladas, los habitantes de dichas localidades no diferencian sobre el rango de acción de cada funcionario público, sino que más bien lo ven como la autoridad empoderada del aparato estatal. En ese sentido sería interesante que mediante los coordinadores de la política de localidades aisladas se defina una figura que canalice las demandas de estas localidades de manera de hacerlas llegar a cada uno de los responsables de estos temas y realizar seguimiento de manera que las acciones se concreten

“Cuando he estado en las localidades, la gente me dice: SEREMI por favor le encargo que le vengán a pasar la moto niveladora al camino que está en pésimas condiciones, por qué la ronda medica no ha venido en tanto tiempo (...) Cuando vas a estas localidades te traes un listado de cosas que son para tus propios colegas, y la verdad, es que estructuralmente ni formalmente está establecido, pero si lo asumimos de esta manera”. **Informante Regional**

En relación a la ***duplicidad de acciones en el territorio*** los informantes regionales señalan que cuentan con buenos niveles de comunicación a nivel de autoridades regionales, lo que no se constata que se replique hacia abajo y se exprese en las localidades, hacia las bases que están en terreno ya que es sabido que muchas veces se duplica la información, recursos y no se informa a los actores locales de lo que se está llevando a cabo, se generan esfuerzos aislados los cuales si se realizaran en conjunto y si esto fuera un continuo, evidentemente podría potenciar mayormente el desarrollo de las localidades.

“Generalmente es el Municipio con algún otro Ministerio, por ejemplo con la CONADI, están construyendo un canal, no nos avisan y dentro de nuestro PLADECO está el canal y yo como Alcalde estoy buscando como tonto plata para este canal y ustedes están haciendo esto sin informarme. Es necesaria la buena comunicación, por último informar, todos los recursos que se invierten en la comuna son bienvenidos, pero debemos decir quién hace qué. Para qué vamos a estar haciendo esfuerzos en vano, haciendo trabajos en paralelo”. **Informante Local**

A nivel de actores comunales también se duplican ciertas acciones producto de la baja coordinación entre los actores en el territorio.

“La Municipalidad de repente se pone hacer esos comités para vivienda y también los hace la Gobernación, entonces la gente va para allá y para acá para saber quién lo hace mejor, o sea no se juntan para hacerlo ¿y porque? porque la idea es quien es el protagonista de ese proceso, cuando el protagonista da lo mismo”. **Informante Local**

Los informantes nacionales señalan que en ciertas ocasiones se han encontrado con que otros Ministerios realizan una acción muy similar y cuentan con los mismos usuarios, por lo que la acción se ve duplicada y el usuario saturado.

“Nos ha pasado que hemos sabido que salud entrega fondos a una determinada Gobernación o Municipio para que pueda transportar gente de Puerto Williams a Punta Arenas y resulta que nosotros también tenemos un subsidio a la demanda para subsidiarles la tarifa del pasaje aéreo a determinada gente de Puerto Williams y dentro de los motivos de viaje que tenemos, que subsidiamos esta una atención médica entonces ahí estas duplicando. Ese trabajo es tremendo pero es muy necesario, saber quién está haciendo qué y dónde se pueden optimizar los recursos. Por que desde un Ministerio es más difícil ya que nosotros nos vamos enredando y vamos tratando de ajustar ciertas cosas pero reactivamente, no con una mirada más integral de todo el aparataje publico, incorporando el punto de vista de los Municipios y de las Gobernaciones”. **Informante**

Nivel Nacional

En este marco, es necesario identificar qué Ministerio/ Servicios cuentan con acciones focalizadas en las localidades aisladas de manera de generar un trabajo en conjunto, ya que actualmente no se cumplen los principios constitucionales de coherencia y de eficacia. La mesa intersectorial va a permitir que sea más fácil el cruce de información de manera de orientar de mejor forma todos los esfuerzos, no duplicar, no tener la información, y a lo mejor va a ayudar a poner otros temas en la mesa, ya que en el territorio efectivamente no se da la coordinación por lo que no se están generando soluciones mas completas sin dar respuesta de manera integral a las necesidades detectadas.

6. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

6.1. Conclusiones

Luego de haber realizado un análisis en cuanto a la implementación de la política de localidades aisladas, y de haber dado una mirada a las dimensiones de Aislamiento, Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial e Institucionalidad y dado también que las aristas de un proceso de implementación cruza aspectos políticos, técnicos, de gestión, ciudadanos etc., es que planteo las conclusiones de manera temática.

En relación a las Brechas entre las Acciones Presentes y las que debería haber en Localidades Aisladas

A partir de lo revisado, se identifica que, tanto por la condición de aislamiento físico de estas zonas, como por la no priorización de estos territorios en la asignación de recursos por miradas electorales y de impacto (dada la baja densidad poblacional), sumado a la falta de incentivos políticos y públicos para llegar a estos territorios, existe una baja presencia del Estado y escasa capacidad técnica del recurso humano a nivel local. Estos, constituyen elementos claves para comprender por qué los habitantes de las localidades aisladas no logran acceder al estándar mínimo de bienestar social al cual tienen derecho todos los chilenos, haciéndoles muy difícil obtener cobertura tanto a los servicios básicos, como salud, educación y conectividad deficiente, lo que no les permite contar con más y mejores oportunidades de mercado.

La desigualdad no sólo se expresa en términos de mediciones individuales, sino también territoriales. La falta de infraestructura, salud de calidad y el alto costo de vida en algunas zonas, sumado a otros factores, hacen que esta problemática esté latente.

En este aspecto, se confirma la importancia de ciertos Ministerios y Sectores claves, tanto del área de la conectividad como del bienestar social, los cuales tienen un rol de gran relevancia para la satisfacción de necesidades primarias y de avanzar hacia el mencionado estándar mínimo.

Al no existir una definición a nivel nacional y menos a nivel regional, de cual es el estándar mínimo de bienestar social al que debería acceder cada uno de los habitantes del territorio nacional, no hay claridad de las exigencias y demandas a las cuales cada ciudadano tiene derecho, como tampoco hay claridad a quien hay que solicitárselas, es decir cuál es el organismo responsable de que dicho estándar mínimo se cumpla a lo largo de todo el territorio nacional. A la vez, no existen

definiciones claras de cuál es la política de Estado que se persigue en relación a las localidades aisladas o con las zonas fronterizas por ejemplo, de manera de explicitar si lo que se busca es solo que exista un poblado con un par de personas haciendo soberanía, o si se pretende que dicha localidad se desarrolle y tenga un rol estratégico en relación a la vida nacional. Es decir, es una política que declara derechos sin garantizarlos ni explicitarlos el cual es un tema bastante más amplio a nivel país. Cabe considerar que con excepción de Salud a través del Plan AUGÉ, no existe una política social basada en Mínimos Garantizados; nuestra política social se construye sobre la base de subsidios estatales individuales. Si como país resolviéramos tener una política de bienestar sobre la base de mínimos garantizados, y el rol del Estado estuviera meridianamente claro en esta materia, el problema de los territorios aislados cambiaría inmediatamente de eje y varios de los problemas del diagnóstico, como la rentabilidad de las inversiones, no existirían.

Por lo mismo, no existe una línea base de la situación actual y la información disponible es sectorializada (niveles de pobreza, escolaridad u otros), pero no existe información territorializada e integral que, demuestre a lo que se espera llegar, es decir, la cobertura mínima con que debería contar cada ciudadano independiente del lugar donde viva.

Nudos críticos que dificultan la presencia de acciones del Estado en las Localidades Aisladas

En relación a las políticas públicas para el desarrollo territorial, se identifican como nudos críticos que imposibilitan la presencia de las acciones del Estado en estas zonas; Tanto la escasa densidad poblacional, la baja rentabilidad social de los proyectos de inversión, dificultad en los accesos, los altos costos que implica invertir, la baja capacidad institucional presente en los territorios, entre otros. Es decir una suma de factores que los categorizan como territorios perdedores, lo cual obstaculiza el avanzar hacia la integración y futuro desarrollo de dichas localidades.

Está claro que la preocupación especial por las localidades aisladas es un diagnóstico presente en los distintos niveles del Estado, ya que se identifica como una tarea pendiente, la cual es continuamente postergada por la urgencia de abordar “territorios ganadores”, donde el accionar del Estado cuenta con mayor impacto. Pero de todas formas, por las condiciones señaladas, cuesta que la temática de las localidades aisladas se instale como tema prioritario en la agenda pública. Tal como se ha mencionado anteriormente, es de importancia considerar los movimientos regionales de zonas extremas que han surgido en los últimos tiempos (Magallanes 2011-Aisén 2012) los cuales son señales claras del descontento de estos territorios, lo que puede ser el inicio de un cambio en esta materia.

En este sentido los habitantes de las localidades aisladas perciben que no son sujetos de la política pública, sintiéndose al margen de la acción del Estado, lo cual genera descontento y fuerte sentimiento de abandono.

Por su parte, los tiempos electorales-políticos junto con ser una oportunidad de cambio para los territorios, en reiteradas ocasiones retrasan el accionar y el cumplimiento de tareas, ya que se generan cambios en los procedimientos y en los énfasis de acción de cada administración, lo que influye directamente en los posibles avances del territorio.

Existencia, Forma y Mecanismos de Coordinación de la Institucionalidad en Localidades Aisladas

Se identifica que la oferta pública es más bien escasa y deficiente, ya que hay muy baja presencia del aparato público en estas zonas. Por otra parte no hay políticas ni acciones públicas con mirada territorial en el que se consideren las particularidades locales, geográficas, y/o culturales. Sino más bien, lo que nos encontramos son acciones_sectorializadas que se presenta de manera independiente, sin coordinarse con otros sectores y en reiteradas ocasiones duplicando esfuerzos, por lo que muchas veces no se generan soluciones integradas, ni se aprovechan las sinergias territoriales para dar respuesta de manera integral a las necesidades detectadas.

Al no existir una mirada del territorio en cuanto a las políticas públicas, los problemas se visualizan y se abordan de manera atomizada, por lo cual los incentivos al trabajo coordinado son bajos.

El trabajo articulado intersectorial es un gran desafío que se presenta para la implementación de la PNLA ya que en la administración pública, claramente prima una lógica sectorial la cual va a costar romper ya que en la práctica ni siquiera dentro de los mismos Ministerios, Servicios ni Municipios se da un trabajo coordinado, no existiendo conversación entre las distintas áreas.

Postura y Definiciones pendientes de parte del Estado

Por otra parte se visualiza que Chile es un país tratado históricamente de manera homogénea, en materia de políticas públicas, siendo este seriamente desigual en términos territoriales en términos geográficos, económicos, culturales y sociales. Existen diferencias entre lo rural y lo urbano, entre las regiones del centro y las extremas, etc., y al ser las políticas regidas por la Ley, evidentemente en el ámbito territorial, muchas veces no logran impactar en las localidades aisladas, a partir de la poca constatación en el diseño de la política de las particularidades de éstas. A la vez, el centralismo nacional se replica a nivel regional donde la mayoría de las acciones se

focalizan en los ya mencionados territorios ganadores, por lo que instalar como prioritarios el tema de las localidades aisladas representa un gran desafío de romper con los paradigmas actuales.

Aun cuando, el accionar del Estado en las localidades aisladas le logra cambiar la vida a la gente por el fuerte impacto que las intervenciones públicas tienen en sus habitantes, se observa que hay visiones disonantes entre los actores de los distintos niveles del Estado con presencia territorial. Ejemplo de esto es que mientras los actores del nivel local, señalan que la presencia del Estado es escasa o nula, los del nivel regional y nacional señalan que hay presencia del Estado y que sus acciones generan valor público. Por lo que se corrobora lo señalado en cuanto a que desde el nivel central, a partir de intervenciones homogéneas se tiene la convicción de atacar los problemas, mientras que en el territorio donde se viven las problemáticas, las soluciones centralizadas tienen poco impacto.

Esta demanda exige mayor compromiso del Gobierno Central para con las problemáticas regionales, develando la enorme desigualdad territorial que vivimos en Chile y el lento proceso de descentralización.

El Decreto Supremo N° 608 es un buen intento de priorización de las localidades aisladas pero al no contar con un reglamento que lo materialice, junto con carecer definiciones claras tanto de tareas como de responsables de los procesos, se está en riesgo de que esta sea una política pública más -llena de buenas intenciones- que no logra ser implementada de manera que genere valor público en los territorios.

Para que esto no suceda, se requiere como base dar cuenta a través de acciones concretas de la voluntad política real del Gobierno, y que esta se exprese tanto en la destinación de recursos humanos y financieros, junto a la necesidad a la creación de una nueva metodología de evaluación de proyectos para estos territorios. De no ser así, claramente estaremos frente a una política formulada pero que para la agenda pública no es prioritario.

Ante lo anterior, junto con presentar a continuación recomendaciones para contribuir a una viable implementación de la política en ciertos aspectos claves, es preciso señalar que, la desigualdad territorial que produce el aislamiento geográfico y simbólico en el largo plazo no podrá ser asumido de manera sectorial y/ parcializada. Muy por el contrario, los hechos y las necesidades demuestran que, es imperativo y urgente avanzar en el proceso de descentralización junto con avanzar en clave de cohesión territorial como antítesis de desigualdad territorial.

La cohesión territorial implica, una mirada que asume el desafío de hacer políticas públicas integrales que asegure el acceso equitativo de los ciudadanos y los agentes económicos a los servicios del Estado, independientemente del territorio al que pertenezcan.

6.2. Recomendaciones y Propuestas de líneas de Acción para la Implementación de la Política Pública de Localidades Aisladas.

En relación a los avances concretos que se esperan de la implementación de la Política Nacional de Localidades Aisladas y según los objetivos planteados, a continuación se presentan una serie de propuestas y algunos temas pendientes necesarios de considerar para avanzar en este proceso, los cuales surgen luego del trabajo de campo realizado y del análisis de dicha información.

Definiciones Claves a Considerar

Definición de un piso mínimo de necesidades cubiertas garantizadas por el Estado. Como punto de partida y de manera de identificar a lo que se espera llegar, no podría faltar la definición de un piso mínimo de necesidades cubiertas, la cual en primera instancia debe contar con una directriz nacional para posteriormente pasar al nivel regional, según las particularidades de los territorios con pertinencia local, por lo que es de suma importancia que cada región determinar ciertas brechas locales.

Política de Estado. Para que la Política Nacional de Localidades Aisladas se implemente y logre generar valor público, como ya se ha mencionado anteriormente, se va a requerir tanto de tiempo como de un cambio de mentalidad de los actores involucrados de manera de pasar del enfoque sectorial al territorial y así abordar en su integralidad las particularidades y prioridades locales. En el marco de los tiempos que se requieren para identificar efectos de esta medida, es de importancia que ésta no sea una política pública del actual Gobierno si no que se logre instalar como una política de Estado, que trascienda los períodos Presidenciales, para lo cual hay que generar diagnósticos serios y herramientas sólidas que aborden de manera integral la realidad de las localidades y que logren trascender en el tiempo, es decir, instalar esta política como visión de Estado de manera que trascienda los períodos electorales, considerando que son zonas electoralmente poco atractivas considerando que el impacto de las acciones que se generan en estos territorios son menores a las que se puedan realizar en zonas de mayor densidad poblacional.

Priorización de la PNLA en la Agenda Regional. Primero está el que cada Intendente identifique, asuma y le otorgue atención especial a las localidades aisladas de su propia región, a los territorios que tienen un rezago del orden de los social que probablemente lo sabe pero no se le ha asignado nunca la importancia que tenía por que el foco de las políticas públicas había estado en otros, como por ejemplo en las zonas extremas, zonas extremas que se miran desde Santiago y no desde la capital de la región.

Identificación y Priorización a Nivel Local. Que las regiones identifiquen sus localidades y posteriormente levanten ciertas iniciativas de inversión que sean necesarias y estratégicas para mitigar las barreras que generan el aislamiento. En ese sentido es indispensable que la Política Nacional de Localidades Aisladas sea asumida desde los Gobiernos Regionales, ya que realizar una definición desde el nivel central sería un gravísimo error.

Levantar las Demandas desde el Territorio y Generar Trabajo Coordinado entre los distintos organismos. Para que las localidades aisladas avancen hacia la integración y hacia un desarrollo futuro, es de importancia considerar las características propias del territorio y sus habitantes, levantando las demandas desde los territorios generando un trabajo coordinado entre los Ministerios y estos con la institucionalidad y organizaciones locales, ya que al no existir planificación territorial no se consideran y se desaprovechan los recursos locales, generando soluciones externas las cuales no son sustentables en el tiempo.

Temáticas Prioritarias de Abordar

- En relación a las temáticas particulares que se deben abordar se encuentran el mejorar la calidad de la habitabilidad tanto en relación servicios básicos (agua potable rural, electricidad, sistema de eliminación de excretas), salud y educación, conectividad, abordar el tema energético y mayor acceso a la cultura, entre otros.
- La implementación de esta política no solamente se debe enfocar en infraestructura sino que más bien incorpore a los servicios pertinentes los cuales apoyen para que las localidades logren un desarrollo social y productivo para que en su momento, éstas localidades aisladas puedan tener más autosuficiencia que les permita trabajar en forma independiente, ya que no se saca nada en llevar a cabo acciones si efectivamente se va a requerir un rol subsidiario del Estado para que puedan subsistir.
- No existe una política de preservación patrimonial en las localidades aisladas, por lo que si no se otorga especial tratamiento y atención al patrimonio local, tanto tangible como

intangible existente, hay un importante riesgo de extinción de éste, lo que sería una fuerte pérdida para el país. Para esto, es de importancia que exista mayor regulación, ya que en la actualidad, no hay mayor fiscalización ni seguimiento a las intervenciones, tanto públicas, como privadas que se realicen en las localidades aisladas y que afecten el patrimonio local.

Generar un Reglamento claro que operacionalice la puesta en marcha del Decreto Supremo N° 608

- Para la implementación de la política, será necesario contar con un **reglamento específico** que señale los pasos a seguir de manera de alcanzar lo señalado en el Decreto Supremo N°608 el cual defina una estructura de trabajo y sus actores, donde debe existir un plan de acción a mediano-largo plazo el cual cuente con recursos, con el financiamiento adecuado para este caso el cual tenga aprobación directa de la autoridad y del Ministerio de Hacienda.
- Es necesario tener claridad de lo que se pretende alcanzar; un diagnóstico y propuestas traducidas en acciones de mediano y largo plazo concertada con los actores políticos; Gabinete Regional, Consejo Regional, Alcaldes entre otros, y acompañada del trabajo con la comunidad en el territorio. En la medida que la política pública cuente con una estructura clara, y un plan de acción, el cual señale protocolos de trabajo a través de un procedimiento estructurado, un reglamento, recursos asegurados y el procedimiento que señale como se van a distribuir los recursos, se podrá comenzar a implementar la política, y así levantar otras demandas que por el momento ni siquiera se dimensionan.
- Mayor presencia del aparato estatal en los territorios de manera que conozcan las distintas realidades y puedan re diseñar las políticas públicas con pertinencia local para la aplicabilidad en el territorio.
- Participación, una política a nivel local, debiese tener a todos los actores incorporados y debiese tener una participación ciudadana para determinar si el diagnóstico que se realizó esta en directa relación con lo que la localidad necesita.

Definición de Líneas de Inversión y Recursos Asociados

- La política debe contar con recursos asociados para implementarla de manera integral y que cuente con autonomía presupuestaria para llevar a cabo los proyectos planteados por

las regiones. Esto se puede hacer tanto a través de focalización de ciertas líneas de inversión, financiamiento sectorial, generando una glosa especial, y según resultados de la utilización y demanda de la glosa, revisar la viabilidad de generar una provisión especial para los proyectos en localidades aisladas.

- Cabe considerar la falta de incentivos para invertir en estas zonas la cual se podría fomentar a través de posibles leyes de excepción o incentivos tributarios, ya que estas localidades se encuentran en desmedro con los sectores urbanos donde hay mayor cantidad de habitantes y potencialidades locales.
- En ese sentido, el Estado debe reconocer la diversidad territorial y las desigualdades regionales que hoy se producen y asumir que en determinados lugares o territorios debe aplicar un “criterio de igualdad horizontal” de manera de asegurar que los chilenos reciban la misma cantidad y calidad de bienes públicos por los impuestos que estos abonan en cualquier lugar de Chile. Por tanto para asegurar equidad física entre regiones o territorios hay que ser capaces de estimar las necesidades existentes en cada territorio, de tal manera que si al país le resulta más caro proveer estos bienes en zonas depreciadas, aisladas o extremas, deberá compensarse dicha diferencia. Y aquí entra en juego una reforma al FNDR, a sus criterios de distribución de recursos y a todo el sistema de evaluación social de proyectos, para que efectivamente cumpla su mandato legal vigente cuya finalidad es la *“compensación territorial”*.

Modificación de las Metodologías de Evaluación

- Tal como se ha señalado anteriormente es de suma urgencia generar una modificación en los sistemas de evaluación de proyectos de las localidades aisladas, idealmente, generar una nueva metodología que acompañe la implementación de la política y así obtener la aprobación de proyectos para cumplir con los objetivos planteados en el decreto 608. Sería de importancia que existiera continuidad en cuanto a las inversiones en infraestructura básica que se realizan de manera de asegurar el impacto de estas.
- En relación a las herramientas que trasciendan en el tiempo, es de importancia generar un trabajo articulado entre el Ministerio Interior, Gobiernos Regionales y el Ministerio de Desarrollo Social de manera de generar una metodología de evaluación de proyectos la cual recoja las particularidades locales y haga factible la inversión en localidades aisladas, para así sincerar la situación actual que se da a nivel regional y local donde los actores han establecido ciertas estrategias informales para viabilizar proyectos, ya que de otra manera

es imposible generar inversión en estas zonas, ya que el criterio prioridad presidencial no necesariamente asegura que los proyectos serán financiados, ya que es poco confiable.

Trabajo Interministerial

- Sistematizar la información de los distintos Ministerios/Servicios que cuentan con medidas en esta materia, y no solo organismos nacionales sino qué acciones a nivel mas local –comunal, provincial- identificar cuales son las líneas de acción con que cuentan con respecto a determinados territorios aislados de manera de definir tanto los usuarios comunes, las duplicidades y las posibles potencialidades que se puedan dar en los territorio. Esto, a la vez permitirá que los procesos no sean tan burocráticos, mayor agilidad en todo sentido para que las acciones se traduzcan en beneficios para la comunidad y se concreten lo antes posible.
- Generar una política de coordinación entre los distintos Ministerios, tanto a nivel nacional, la cual se replique a nivel regional, de manera de facilitar la coordinación entre sectores. La generación de esta instancia intersectorial va a facilitar el cruce de información y así orientar de mejor forma todos los esfuerzos, no duplicar y a lo mejor va a ayudar a poner otros temas en la mesa.

Institucionalizar Relación con Países Fronterizos

- En cuanto al enfoque territorial, es de importancia considerar el articular un trabajo conjunto con los países vecinos de manera de institucionalizar ciertas acciones que benefician a los habitantes de dichas localidades potenciando tanto la relación comercial, como el uso de servicios para la satisfacción de necesidades, la conectividad y la fiscalización permanente, entre otros.

Dotación de Recursos a Niveles Subnacionales

- Un punto a tener en cuenta es que si para la implementación de la PNLA se va a requerir de tareas que sean llevadas a cabo por los Municipios, se les debe dotar tanto de capacidades, recursos como de autoridad, para convocar y liderar el trabajo a nivel local, ya que con los recursos actuales no dan abasto por lo que la implementación de la política quedará inconclusas, siendo una línea de acción mas del Estado que no se concretó.

- Lo mismo sucederá si a nivel regional no existe un mandato claro, explícito y priorizado de manera de concentrar esfuerzos en dichas localidades para así destinar tanto profesionales a esta tarea, como intencionar recursos regionales, generar instrumentos útiles que constituyan una orientación real y que sea un referente efectivo para la orientación de la inversión que se genere en la región, que cuenten con vinculación directa y cotidiana con las localidades aisladas. En ese sentido, si los Intendentes no se empoderan de la política definiéndola como prioritaria de su gestión, instalándola en el Gabinete Regional como tarea de todos los sectores, y como un tema relevante en el Consejo Regional, es muy probable que la política no se implemente y quede como un buen intento mas bien nominal que real de la acción del Estado en dichas localidades.
- Se tiene que avanzar en hacer más atractivo para los profesionales que se vayan a trabajar a las localidades aisladas, ya que la mejor asignación de recursos humanos en los servicios está en las grandes ciudades, donde hay un público mas informado, mas preparado.

A modo de cierre, se puede señalar que todo esto, es necesario de manera de asegurar que lo descrito en el Decreto Supremo N° 608 genere valor público en los territorios y no se quede en una declaración de buenas intenciones. Por lo tanto, es vital convocar a los distintos actores relevantes a esta estructura, para que la PNLA sea efectiva en los territorios, de lo contrario no se logrará efectividad.

Acudir con una Política Nacional de Localidades Aisladas es abordar las brechas de desigualdad, lo que requiere: Flexibilizar los instrumentos públicos existentes y coordinar de mejor manera la gestión pública, dotar a los habitantes de los territorios de mejores condiciones básicas de habitabilidad. Por otra parte, se debe mejorar la articulación entre Gobierno Regional y Municipio de tal manera de romper con el centralismo regional entre la capital regional y el resto de las ciudades de la región y por cierto, se debe mirar desde el ámbito público como un desafío integral, que va mas allá de la toma de decisiones sobre los recursos, sino que más bien, en el deber ético de comprometerse con los Chilenos que viven en condiciones de aislamiento, incluso en los territorios menos competitivos del país.

Por otra parte, el Ejecutivo no puede actuar sólo, ya que aun dado los esfuerzos que se vienen haciendo en orden a mejorar la infraestructura y en avanzar en el proceso de descentralización, a partir también de exigencias realizadas por la OECD, mientras los partidos políticos no tengan estos temas en sus agenda de manera mas estructurada que en la actualidad, mientras el ceder poder siga siendo una limitante, mientras los grupos de interés no interactúen con las fuerzas

políticas, se seguirá avanzando en otros índices, pero no se mitigaran los factores que producen la desigualdad territorial.

7. BIBLIOGRAFÍA

BANCO MUNDIAL, (2009). *“Una nueva Geografía Económica”*. Panorama General Informe sobre el Desarrollo Mundial. Washington, D.C. <http://tomasmoro.net/biblioteca/prevlibros/Informe-Banco-Mundial-2009.pdf>. Revisado el 18 de Abril 2011.

CEPAL, NACIONES UNIDAS. (2003). *“Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina”*. Santiago. Chile.

CEPAL, NACIONES UNIDAS. (2007). *“Panorama Social de América Latina 2006”*. Santiago. Chile.

CEPAL, NACIONES UNIDAS. (2010). *“La Hora de la Igualdad: Brechas por Cerrar Caminos por Abrir”*. Santiago. Chile.

CORREA DÍAZ, GERMÁN (2001). *“Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la Oferta Gubernamental desde la demanda Regional/Local”*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas. Santiago. Chile.

CUNILL, N (2005). *“La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social”*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18 - 21 Oct. 2005. Santiago, Chile.

CUNILL, N. (2009). *“Articulación y Actores para la Descentralización en Tres Regiones de Chile: Arica – Parinacota, Coquimbo y Los Lagos”*. Chile.
<http://www.innovacionciudadana.cl/portal/imagen/File/descentralizacion/Institucional%20/Documento%20RIGS%20-%20Nuria%20Cunill.pdf> Revisado 20 de Abril 2011.

CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR. (2005). *“Política Pública para Territorios Especiales Aislados”*. Santiago. Chile.

CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR. (2006). *“Gestión Pública para Territorios Especiales 1994-2005”*. Santiago. Chile.

CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR (2010). *“Decreto Supremo N° 608: Establece Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas”*. Santiago. Chile.

CHILE. MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA (2005). *“Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile”*. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302> Revisado el 29 de Marzo 2012

CHILE. MINISTERIO DEL INTERIOR (2011). *“Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011”*. Santiago. Chile.

DEBUYST, F. (2009). *“Lógicas y sentidos de los enfoques territoriales”*. Revista de la Universidad Bolivariana, Volumen 8, N° 22, 2009. Santiago. Chile.

FERNÁNDEZ, M.I. (2010) *“Una mirada comunal de la pobreza: fuentes de ingreso y gestión municipal”* Documento de Trabajo N° 97 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago. Chile.

GAC, D. (2010). *“Articulación de Actores para el Desarrollo Económico Productivo”*. Experiencias de desarrollo local y su incidencia en los territorios como mecanismo de inclusión social. Tesis presentada al Instituto de Estudios Urbanos Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Para Optar al Grado de Magíster en Desarrollo Urbano. Santiago. Chile.

GROSJEAN Y MAILLAT (1998). *“Territorial Production Systems and Endogeneous Development”*. Institute for Regional and Economical Research, University Neuchâtel. Neuchâtel. Suiza.

HERNANDEZ SAMPIERI, R. (1991) *“Metodología de la Investigación”*. McGraw-Hil. México.

INSTITUTO DE GEOGRAFÍA DE LA PUC. *“Diagnóstico y Propuestas para la Integración de Territorios Aislados”* Estudio encomendado por la SUBDERE. Santiago. Chile.

LAHERA, E. (2008). *“Introducción a las Políticas Públicas”*. Fondo de Cultura Económica Chile S.A. Santiago. Chile.

MADOERY, O. (2008). *“Otro Desarrollo. El Cambio desde las Ciudades y Regiones”*. Unsamedita, Buenos Aires. Argentina.

MENÉNDEZ, J. (1999). *“Desarrollo Local, sus desafíos ante la estrategia de desarrollo chilena y el reto de la globalización. Sus posibilidades en el caso de Penco, Región del Bío Bío”*. Centro de Estudios Urbano. Universidad del Bío Bío. Concepción. Chile.

MONCAYO. E. (2002). *“Nuevos enfoques de política regional en América Latina: El caso de Colombia en perspectiva histórica”*. Las nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional. Separata N° 1 de 7. ARCHIVOS DE ECONOMÍA. República de Colombia Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos.

OECD, (2009). *“Estudios Territoriales de la OCDE-Chile”*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. SUBDERE. Santiago. Chile.

OCDE (2011). *“Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile”*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-es>

OLAVARRÍA, M. (2007). *“Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”*. Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Departamento de Gobierno y Gestión Pública

PETERS, G. (2005). *“Modelos Alternativos del Proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”*. Gestión y Políticas Públicas. Vol IV, núm. 2, México.

REPETTO, F (2009). *“Coordinación de políticas: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”*. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil, 27 - 30 oct. 2009

RACZYNSKI, D. /SERRANO, C. Editoras (2001). *“Descentralización, Nudos críticos”* Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica / CIEPLAN, Asesorías para el Desarrollo SA, 2001. Santiago. Chile.

RIMISP (2008). *“Crecimiento y distribución del ingreso como determinantes de la reducción de la pobreza en comunas rurales de Chile”*. Documento de Trabajo N° 14 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago. Chile.

RIMISP (2009). *“La importancia de la desigualdad geográfica en Chile”*. Documento de Trabajo N°30 Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago. Chile.

SCHEJTMAN, A., BERDEGUÉ J. (2004). *“Desarrollo Territorial Rural”*. RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago. Chile.

SERRANO, C. (2010). *“Políticas de Desarrollo Territorial en Chile”*. Documento presentado por Claudia en la jornada de Sociedad y Políticas Públicas. Enero 2011 PUC. RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Santiago. Chile.

ZAPATA, JG. (2009). *“Coordinación y Gestión Territorial de la Política Social en Colombia”*. División de Desarrollo Social Naciones Unidas CEPAL. Santiago. Chile.

8. ANEXOS

1. Pauta de Entrevista a Informantes Claves

Magíster Gestión y Políticas Públicas

Universidad de Chile

Alumna: M. Josefina Pérez Cruz

Estudio de Caso: “Propuesta de Implementación de la Política Pública de Localidades Aisladas

1. ¿En relación a las localidades aisladas, cuál es el estándar mínimo de bienestar con que los habitantes de dichas localidades deberían contar?
2. ¿En relación a las acciones que en la actualidad el Estado está impulsando en dichas localidades, considera usted que éstas generan valor público y logran cambiar la vida de las personas?
3. ¿Cuáles son los avances concretos que usted espera con la implementación de la Política Pública de Localidades Aisladas (PPLA). Por otra parte, a su juicio, que actores deberían liderar este proceso?
4. Dado que, la PPLA fue mandatada desde el nivel central, para la implementación de ésta, mediante qué mecanismos se considerarán las particularidades locales.
5. ¿Cuál debería ser el rol de los Intendentes en la implementación de la PPLA?
6. ¿Cómo ve usted la capacidad de la institucionalidad tanto comunal como regional para la implementación de la PPLA, particularmente en orden a avanzar más focalizadamente hacia los desafíos particulares que se presentan en cada uno de los territorios?
7. ¿En relación a la PPLA en clave territorial como visualiza y/o evalúa la coordinación entre los distintos sectores y cuáles son los desafíos pendientes.
8. ¿A su juicio, qué es lo que no puede faltar en la PPLA?

2. Pauta de Entrevista Actores Nivel Comunal

Magíster Gestión y Políticas Públicas

Universidad de Chile

Alumna: M. Josefina Pérez Cruz

Estudio de Caso: “Propuesta de Implementación de la Política Pública de Localidades Aisladas

1. Cómo es la situación de los servicios básicos en su comuna, entendiendo por estos: luz, agua, alcantarillado, salud, educación y cómo es su calidad?
2. ¿Qué porcentaje de las personas que habitan en su comuna viven en situación de pobreza?
3. ¿Cuál es la composición etárea de los habitantes de su comuna, qué porcentaje de niños, jóvenes, adultos y abuelos hay. Qué hacen los jóvenes luego que termina la enseñanza media, se quedan viviendo en la comuna o migran hacia otros lugares?
4. ¿Las viviendas en su comuna se encuentran dispersas en el territorio o están más bien concentradas en ciertos núcleos?
5. ¿A su juicio, cuáles son las principales potencialidades de su comuna?
6. ¿Hay algún aspecto particular en su territorio que usted considera que es de gran importancia que se conserve y que siente que si no se cuida puede llegar a extinguirse, ya sean costumbres, tradiciones, etc.?
7. ¿En relación a las necesidades propias del territorio, cuáles son los temas más importantes y urgentes a trabajar en su comuna?
8. ¿Desde el Municipio y desde los distintos actores locales, existe una estrategia general para que el territorio se vaya desarrollando según las particularidades locales?
9. ¿La comunidad participa de la estrategia y de las decisiones que se van tomando?

10. ¿Cómo actúa el municipio en relación a generar acciones acordes a lo que sucede en el territorio; tanto en generar, diseñar, proponer nuevas iniciativas, como en llevarlas a la práctica?
11. ¿En relación a los recursos humanos y económicos que maneja su comuna, considera usted que son suficientes y que han contado con una buena administración en el sentido de que se han llevado a cabo las acciones que son prioritarias en el territorio?
12. ¿En general, las inversiones se realizan en el territorio (público, privado), responden a las prioridades locales?
13. ¿Las políticas públicas en general, las acciones de Gobierno, son aplicables y pertinentes para su territorio. Usted considera que su comuna es usuario de las políticas públicas del país?
14. ¿Existe presencia de los distintos Ministerios en su comuna, y si la acción que realizan es pertinente aplicable a la realidad de su comuna. Se puede flexibilizar la acción del Estado en su comuna?
15. ¿A su juicio, cuáles son las principales barreras de entrada para las políticas públicas lleguen a su territorio?
16. ¿Cuentan con una estrategia local para hacer mas aplicables las políticas públicas en el territorio. El municipio, cuenta con la atribución y con la capacidad de generar modificaciones a las políticas públicas.
17. ¿Quién o quienes lideran los procesos de cambio, o las nuevas acciones que se llevan a cabo en su comuna?
18. ¿Existe coordinación entre los actores locales de distinto ámbito: Gobierno, privados, ONG, etc. para planificar lo que se pretende realizar en el territorio de manera de que cuenten con una visión completa cómo impactan a en general en el territorio?
19. ¿Existe interacción y colaboración entre los actores del territorio y actores que trabajan en el territorio, como es el caso de los distintos Ministerios, o mas bien es una relación que complejiza las acciones. Hay actores que se potencien en el territorio para llevar a cabo las prioridades locales?

20. ¿Hay acciones que se repiten en el territorio, por ejemplo dos Ministerios que hagan lo mismo, y hay acciones que deberían existir en el territorio, pero no las hay?

21. ¿A su juicio, qué es lo que no puede falta en la implementación de la PPLA?