

Trabajo local en territorios aislados: impactando la política pública desde abajo

Gonzalo Valdivieso Gatica

Introducción

La Fundación para la Superación de la Pobreza (FSP) es una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, que pretende aportar a una discusión y acción en materias relacionadas con la exclusión y el desarrollo social. Esta institución entiende que la superación de la pobreza sólo será posible en el país si se logra un acuerdo nacional, que integre a los distintos sectores -gobierno, empresa, sociedad civil- en esta tarea.

Una de las iniciativas más importantes desarrolladas por la FSP es el Programa Servicio País (PSP) que aporta con profesionales jóvenes para el desarrollo sociocultural, de las localidades rurales y aisladas de Chile. Este programa, en diez años de trabajo, ha hecho una apuesta y reflexión sobre el territorio en el que interviene. A partir de la experiencia de cerca de dos mil profesionales que han pasado por él, trabajando y viviendo en los espacios rurales a lo largo del país, se construyen aprendizajes y experiencias, que logran impactar y develan nuevas formas de innovar y de construir procesos de transformación a partir de las propias comunidades, para avanzar en la solución de sus problemáticas específicas de pobreza.

En este marco es que se presenta una reflexión crítica sobre los procesos de integración y las apuestas públicas sobre los territorios extremos y especiales. Estamos convencidos de que este país debe revalorizar lo que entiende por espacios rurales y lugares aislados, comprendiéndolos como parte central de la diversidad nacional. En ellos, las expresiones sociales, económicas y culturales juegan roles que se entrelazan con la historia e identidad. Estos territorios son una gran oportunidad para un país que pretende avanzar en los desafíos éticos de equidad y superación de la pobreza.

En Chile es posible identificar una serie de territorios con una vasta diversidad de expresiones y condicionantes, producto de una riqueza otorgada no sólo por los rasgos heterogéneos de estos lugares, su geografía y vocaciones, sino también, por la pertenencia a diferentes etnias y los múltiples aspectos culturales e identitarios que se manifiestan en las distintas comunidades.

Asociado a lo anterior, se constata que estas características se vinculan a una territorialidad especial, planteando un desafío central para el desarrollo y la gestión de esas zonas de manera particular. El desafío implica un trabajo que consiga mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en estos lugares, que están determinados por características que hacen que estos territorios sean más vulnerables en comparación al resto del país. Esta aseveración no se refiere a una limitación en particular, sino al conjunto de ellas "espacializadas", las que se traducen en factores de desigualdad en relación a las oportunidades que se les presentan a los individuos, respecto a las que se otorgan en otras regiones. En ese sentido, es la sumatoria de limitantes - geográficas, socio-económicas, demográficas, culturales, etc.- la que hace un territorio aislado o especial, es decir, es el conjunto de factores el que produce exclusión territorial y su desigual integración al desarrollo de un país.

En este documento analizaremos algunos de los avances que se han desarrollado desde el Estado para enfrentar esta condición de aislamiento, pero al mismo tiempo, intentaremos mostrar que este conjunto de iniciativas e instrumentos de fomento, que buscan revertir esta condición marginal y de desintegración territorial, no logra impactar los espacios locales. Para que ello ocurra, se requiere de un proceso distinto, que se constituye a partir de la actoría de agentes locales que generen procesos de diálogo hacia las estructuras y políticas regionales y nacionales.

A partir de cinco experiencias desarrolladas en comunas con características extremas o de aislamiento crítico (Ministerio del Interior: 1999), se demostrará que son los territorios los que se integran, con diversos mecanismos, a partir de su propio desarrollo endógeno y así logran dialogar e impactar las políticas en los distintos niveles de la estructura del Estado. Con el fin de ilustrar estos procesos, se expondrán las experiencias correspondientes al trabajo del Programa Servicio País realizado en las comunas de Lago Verde, Cochamó, Juan Fernández, la localidad de Islas Huichas y una experiencia asociativa de cinco comunas de la región de Tarapacá.

El documento se estructura comenzando con algunos conceptos fundamentales para comprender desde dónde estamos hablando. En consecuencia, una exposición de los avances más sustantivos en políticas públicas para estos territorios en las últimas dos décadas, la que será contrastada con algunas constataciones que se plantean desde la experiencia y lugares donde este Programa se encuentra. Finalmente, se proponen diversos argumentos, sustentados en el conocimiento práctico, sobre una nueva forma de hacer políticas públicas en la lógica de “integración” desde abajo hacia arriba.

Servicio país y el modelo de desarrollo local

El Programa Servicio País basa su apuesta de intervención en una comprensión amplia de la pobreza considerando la heterogeneidad y diversidad de sus causas y manifestaciones. Por ello, estima que es muy importante el diseñar e implementar estrategias de intervención adecuadas y pertinentes a las características económicas, sociales y culturales de cada uno de los diversos espacios de intervención.

Sobre la base que entrega la experiencia de trabajo, acumulada en diez años de existencia del Programa Servicio País, es posible decir con cierta propiedad que se ha aprendido a trabajar en y desde el mundo rural, al vincularse con una enorme cantidad de organizaciones sociales, municipios a lo largo del país y con muchas personas que nos han permitido como Programa, crear y aprender en conjunto, nuevas maneras de trabajar y comprender el entorno, facilitando la puesta en marcha de iniciativas pertinentes e implicativas. (Programa Servicio País: 2004)

Es esta forma la que otorga una clara definición por el hacer, desde los “espacios locales” y para el desarrollo de los mismos. Es así como el Programa Servicio País, ha situado su espacio de acción en lo local, más específicamente en lo local rural. Por lo tanto, es desde estos espacios desde donde pretende influir en las perspectivas institucionales del estado, para que pueda abrirse hacia la diversidad de las realidades locales, adjudicándoles un mayor grado de responsabilidad y protagonismo a los distintos actores y agentes locales, en sus propios procesos de desarrollo.

Cuando hablamos de lo local, nos referimos a la porción de territorio en que las personas habitan, se relacionan, trabajan, comparten normas, valores, costumbres y representaciones simbólicas, conformando una identidad que los distingue de otros territorios (Raczinski, Dagmar y Serrano, Claudia: 2001)

Desde esta perspectiva, entendemos que los espacios locales, constituyen espacios privilegiados para la acción, pues implican relaciones de cercanías y sentido de pertenencia a un territorio compartido. En estos espacios, se expresa la dinámica de la vida cotidiana, la construcción de identidades propias e inclusivas, tanto dentro de la comunidad, como con el resto de la sociedad en su conjunto.

En consecuencia, podemos reconocer al menos tres elementos fundamentales que constituyen, dan forma y debieran estar siempre presentes al momento de definir los espacios locales. Estos elementos centrales son:

- a) **El territorio**, delimitado por características físicas determinadas, el que establece el ámbito existencial en que se ubica, genera y reproduce la identidad colectiva de las personas que lo habitan.
- b) **Los actores sociales**, representados por las personas, las diversas instituciones públicas y privadas presentes en los territorios, municipalidad, iglesias, empresas, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales, la población no organizada.
- c) **Las relaciones cercanas**, entre los diversos actores y de éstos con el territorio. De ellas, nace y se reproduce permanentemente la identidad colectiva que identifica al ámbito local. Las relaciones “cara a cara” propias de estos espacios, que vinculan a los diversos actores entre sí, posibilitan el encuentro, la discusión y la posible construcción de consensos que pueden llegar a convertirse en transformaciones y cambios que desarrollen este ámbito local, desde el reconocimiento de sus potencialidades, carencias y dificultades.

Con todo, asumimos que el Desarrollo Local no es un proceso independiente de las corrientes de desarrollo predominantes en el ámbito regional, nacional o mundial, pero sí constituye una reacción activa ante los cambios que estas corrientes provocan en lo local. En este sentido, nuestros esfuerzos se orientan a procurar y aprovechar las múltiples oportunidades que dichas corrientes abren, para desplegar iniciativas propias y crear actividades que permitan a los actores sociales locales, orientar sus procesos de desarrollo en la dirección que estimen más adecuada para la obtención de sus objetivos de calidad de vida y bienestar.

En definitiva, el modelo de intervención que el Programa Servicio País adscribe, implica considerar los siguientes aspectos:

- a) **Revalorización de lo local y territorial**, fortalecimiento de los procesos de descentralización y optimización del uso de los recursos locales.
- b) **Coordinación y articulación de las políticas sectoriales**, en el ámbito local, adaptándolas en lo posible a las necesidades y demandas locales y articulando este nivel con el regional y nacional.
- c) **Promoción de la participación y concertación de los actores locales**, en la definición y ejecución de estrategias viables de desarrollo apropiadas al lugar.

- d) **Fortalecimiento del rol del gobierno local**, los municipios, dadas sus facultades, recursos y posición en la estructura del Estado, como promotor y facilitador del desarrollo local, así como gestor y articulador de la participación en él, de los distintos actores locales. (Programa Servicio País: 2004a)

Desde otra perspectiva, y asumiendo el protagonismo de las personas, de las organizaciones y de la comunidad organizada en un determinado lugar, en torno a sus propias necesidades, problemas o requerimientos de participación; sólo es posible que se generen estrategias sostenibles si se considera “que los colectivos sociales actúan en estas circunstancias de manera inteligente; es decir, que tienen capacidad para: a) analizar la realidad y responder a los problemas; b) para modificar los planteamientos y las respuestas en función de una realidad cambiante...” (Carpio, José: 2001)

Según la experiencia y reflexión del Programa vale la pena señalar, que cuando se trata de experiencias de desarrollo local surgidas desde territorios especiales y extremos, se hace necesario comprender una serie de elementos, que en su conjunto, distinguen las particularidades de habitar y restringen las posibilidades de generar procesos de cambio reales pro desarrollo e integración, en y desde un territorio extremo.

Cuando se piensa en territorios extremos y/o “aislados”, principalmente se alude, de forma individual y no como la suma de problemáticas, a espacios geográficos en que la situación de vida de sus habitantes tiene características realmente difíciles de sobrellevar, tales como el costoso y difícil acceso a bienes y servicios, la ausencia de servicios básicos (luz, alcantarillados, agua potable), la inexistencia de representantes de organismos públicos estatales, la imposibilidad de la diversificación productiva por falta o mal manejo de los recursos naturales existentes, la deficiente frecuencia de movilización que conecte a las comunidades a centros de abastecimiento, la ausencia o mala calidad de servicios educacionales, la falta de conectividad y desarrollo de las comunicaciones, la ausencia de centros de salud con especialidades mínimas, el alto costo de vida, y muchas otros factores, que integrados configuran un espacio que por sí mismo plantea serias dificultades de “integración” a las que se ven expuestos los territorios “aislados”.

En este escenario, donde las limitaciones son muchas y las posibilidades de integración otorgadas por las distintas instituciones del Estado son limitadas, parece fundamental el protagonismo evidente que adquieren los gobiernos locales, la gestión municipal, la participación ciudadana, la movilización de las comunidades. Según nuestra experiencia, la promoción de encuentros de diálogo y decisión genera en definitiva procesos de integración de primer orden “desarrollo endógeno” y facilita la retroalimentación local territorial, propiciando espacios más *eficientes, pertinentes y efectivos* de desarrollo local “de abajo hacia arriba”, contribuyendo a la generación de políticas de integración, “sentidas” y pensadas desde los propios territorios.

Políticas públicas para zonas extremas: el proceso de integración incompleto en territorios aislados.

Desde una perspectiva política administrativa, el proceso de descentralización en las últimas dos décadas ha sido guiado por la llamada “Política de Modernización de la Gestión Pública Chilena”, la que se ha articulado sobre la base de tres ejes ligados a una reorientación sustantiva del Estado: *“mayor democracia, entendida como mayor participación ciudadana,*

profundización del proceso de descentralización y mayor transparencia en la gestión pública; gestión eficaz, orientada a resultados y a la calidad de servicios en la atención al ciudadano, lo cual hace apropiada la utilización de metas, indicadores y evaluaciones de gestión y por último, mayor eficiencia en la gestión pública, entendida como economía de recursos” (Programa Servicio País: 2004a).

En ese marco, la descentralización se ha propuesto avanzar para provocar una articulación institucional adecuada e impulsar estrategias de desarrollo territorial que puedan asumir exigencias del actual modelo económico, potenciando las capacidades de las regiones y garantizado la igualdad de oportunidades entre los ciudadanos.

Los esfuerzos del aparato estatal se han centrado en generar modificaciones constitucionales (ver cuadro N° 1), que si bien, en algunos casos, han quedado en iniciales esfuerzos, su contenido normativo ha apuntado a transformaciones, cuyo impacto se restringe al ámbito regional. Por otra parte, en lo relativo a zonas extremas y especiales, también, se han elaborado distintos instrumentos y leyes de fomento que han intentado afectar localidades y comunidades de las regiones de Tarapacá, Aysen y Magallanes, además de otras insulares como el archipiélago Juan Fernández (Ver cuadro N° 2). Cabe destacar, que en este esfuerzo por ir transfiriendo de forma efectiva poderes, funciones y atribuciones al ámbito territorial se pueden evidenciar significativos logros en cuanto a la desconcentración de funciones administrativas y presupuestarias desde el nivel central al regional.

En tanto, en el nivel local, la consecuencia que ha traído este énfasis del proceso de descentralización, ha estado centrado en la legitimación del municipio ante los ciudadanos y la dirigencia política como organismos administrativos descentralizados, lo que le ha permitido adquirir nuevas competencias, potenciarse en áreas relacionadas con el desarrollo de la comuna y posicionarse ante los usuarios como la institución del Estado más cercana a las personas. Sin embargo, este acercamiento a la comunidad local, ha significado enfrentar nuevas y crecientes demandas ciudadanas y por tanto, exigencias sobre ciertas funciones que requieren de nuevas capacidades de gestión, de relación con los actores locales y particularmente, de coordinación con el resto del aparato público.

No obstante, el trabajo y los resultados obtenidos con dichos instrumentos y leyes (ver cuadros N° 1 y 2), el Comité Interministerial de Desarrollo de Zonas extremas y Especiales (CIDEZE) señala que una política pública debiera también orientarse a igualar las oportunidades de desarrollo individual, social y económico de sus habitantes, *“que ningún chileno se vea disminuido en sus oportunidades por el lugar donde vive”* (CIDEZE: 2005). Asimismo propone que la aplicación de una política pública está absolutamente vinculada al propósito de acelerar los procesos de regionalización del país, asegurando igualdad de oportunidades de desarrollo. Señala además, que los criterios orientadores para la implementación de programas específicos en zonas aisladas no puede sólo obedecer a criterios demográficos tradicionales (densidad/dispersión), sino también, debe plantear la necesidad de inversión adicional en esos territorios: *“entender que no es suficiente para intervenir el problema, con los recursos (presupuestos) que actualmente se entregan sectorialmente en estos territorios”* (CIDEZE: 2005). En ese sentido, expone que las zonas extremas deben contemplar recursos especiales por sobre los que ya se han entregado por la vía sectorial.

Si bien, existe un conjunto de iniciativas que han estado conducidas a otorgar mayor flexibilidad a las políticas sociales y maximizar su eficacia (ver cuadro N° 3), el Estado y sus instituciones se han percatado de sus debilidades y visiones restringidas. En cuanto a la asignación de recursos, han reconocido que ésta no puede ser concedido bajo el supuesto de que las condiciones en que viven los sujetos y de los territorios son homogéneas.

Las necesidades y formas de satisfacción son diversas, la percepción y el sentido que tiene cada carencia para diferentes personas y grupos es singular; por lo que es clave profundizar en la comprensión de estas particularidades. Siguiendo esta línea, la estrategia que debe adoptarse frente a territorios de características de aislamiento, no puede seguir soslayando el concepto de planificación pertinente, cuestión que en nuestro país, dadas las grandes diferencias ambientales y sociales, debe ir cada vez más en el camino de la diferenciación de planes y programas.

Queda al descubierto entonces insatisfactorios resultados, excesivo centralismo, exiguo nivel de participación de la sociedad civil en la elaboración y aplicación de instrumentos, entre otros elementos que lleva a advertir que el proceso en torno a la descentralización sigue siendo insuficiente.

Sin desmerecer los avances y logros antes mencionados, parece que conceptos como “desconcentración y descentralización” siguen estando aún en la base teórica del postulado sobre el que se basa, quedando en algunos casos y situaciones, someramente en el ámbito de lo discursivo. Esto queda manifiesto en una realidad que se palpa y observa en el día a día en espacios rurales, en el trabajo cotidiano con las comunidades de zonas extremas.

En términos de impacto y desarrollo social, grandes iniciativas que pretenden incluir a los territorios extremos a los procesos de desarrollo, sólo logran impactar a las capitales regionales, siendo ineficaces para incorporar los territorios más pequeños que, paradójicamente, son los que se encuentran más aislados. Ejemplo de ello, son las leyes de excepción, la puesta en marcha de beneficios tributarios como la bonificación a la producción y contratación de mano de obra en la región de Magallanes, instrumentos que han traído consigo un desembolso de dinero importante, que en términos de resultados visibles, no ha logrado satisfacer el impacto esperado. Otro ejemplo de esto mismo se puede observar en el área de promoción y fomento de la participación, donde las políticas públicas relacionadas a la infancia y juventud, no llegan a los espacios locales, como se plantea en las conclusiones que aporta el Plan de Acción de Ministerio de Planificación (MIDEPLAN: 2004): *“hay que considerar que estos procesos (los de participación) no sólo requieren de esfuerzos y adecuaciones por parte del aparato estatal sino también de las personas, por lo que es preciso tener en cuenta el cambio cultural experimentado en nuestra sociedad, cambio que se ha sentido con mayor fuerza en la población infantil que es altamente vulnerable a las presiones de un medio en que aparentemente predomina una lógica de acción de tipo individualista”*.

El problema a nuestro juicio es que estas políticas públicas buscan impactar principalmente los asentamientos donde se encuentra la mayor parte de la población, como capitales regionales y provinciales, a través de medidas que buscan dar solución rápida a condiciones extremas de pobreza y aislamiento, como es el caso de las medidas de fomento de la inversión privada, orientadas a la generación de empleo a nivel local; la generación de mercaderías por medio del uso de productos locales, medidas que resultan insuficientes a la

hora generar un impacto verdadero en el desarrollo de un territorio. Estas medidas hacen que las comunidades de los sitios cercanos se vean forzadas a desplazarse hacia esos puntos estimulados, provocando situaciones complejas de migración (sobrepoblación y despoblamiento), colapso de servicios básicos, marginalidad de los cordones periféricos de esos territorios y convivencia social asociada a problemas de delincuencia, drogas y alcohol, resultado lógico de cambios en las condiciones del entorno.

Estos costos sociales superan en muchos casos los efectos esperados y de alguna u otra forma, deben ser asumidos por el Estado y sus instituciones. Es por esto que el mejoramiento de la gestión pública en los territorios, sobre todo en aquellos que se encuentran marginados del desarrollo social y económico, aún no se encuentra consolidado y se mantiene con una gran fragmentación sectorial no acorde con los contextos sociales, económicos, culturales e identitarios de las localidades. En este sentido, el proceso de descentralización llegará a robustecerse, sólo cuando se alcance una efectiva y equitativa distribución de poderes entre las distintas entidades territoriales que permita articular las medidas sectoriales en pro del desarrollo con la necesaria participación de las comunidades.

En vista del planteamiento que las políticas públicas nacionales no logran impactar con toda la energía necesaria los procesos de integración de los territorios aislados, nos hacemos la siguiente pregunta *¿cómo se hace una política que aporte a los procesos de integración de los más chicos, de los espacios locales, de las comunidades?*

Intentando dar respuesta a esa pregunta, creemos que no son las políticas nacionales o regionales por sí solas las que generan integración, sino la capacidad de una comunidad de organizarse, posicionarse como actor relevante y dialogar con esas políticas. Esta constatación deberá por tanto impactar la forma de trabajar del Estado y sus autoridades, tensionando la relación entre lo local, regional y nacional, en un intento por establecer una ecuación más equilibrada, en que se refleje la importancia de los procesos locales y su actoría en la construcción de verdaderas políticas de integración. Es esta nueva forma de dialogar, la que debiera equilibrar la balanza entre la propuesta nacional-regional y la voz emergida desde las comunas y localidades.

Experiencias sobre integración: forjando actoría desde los espacios locales

Las experiencias a las que se hace referencia a continuación, muestran patrones o elementos comunes que permiten dar cuenta no sólo de las distintas soluciones e ideas acerca de cómo debe hacerse una política que aporte a los procesos de integración desde los espacios locales, sino que también muestra una apuesta de este programa por una "forma de hacer", donde se relevan los distintos tipos de participación que surgen desde los territorios aislados, con dificultades mayores para crecer, mejorar y desarrollarse de forma integral. La lógica mira detenidamente los movimientos que provienen de abajo, de lo local, de las bases de la sociedad y que de alguna forma, generan influencia en los nivel de arriba, donde se encuentra la cúpula de poder gubernamental, donde yace el poder de diseñar y decidir las políticas nacionales y de territorios marginales. En cada una de las experiencias que a continuación se mencionan, es posible encontrar particularidades y exclusividades de aquella forma de integrarse desde lo local, que se articula en torno al territorio y sus problemáticas; y desde ahí, consigue dialogar e impactar otros niveles, sean ellos comunales, provinciales, regionales o nacionales.

Consejo de Desarrollo de Islas Huichas (CODIH) / Comuna de Aysén
La configuración de una institucionalidad de alcance comunitario.

La experiencia del Consejo de Desarrollo de Islas Huichas explicita diversos aprendizajes acerca de las posibilidades que tienen comunidades aisladas para enfrentar de manera protagónica la resolución de sus problemáticas y necesidades. En este caso, la constitución de una estructura de índole comunitaria, conformada en base a la generación de una red de organizaciones sociales, que siendo capaz de enfrentar al aparato público comunal y regional, asume tareas relativas a su propio desarrollo integral.

Dicha estructura, confluencia de la totalidad de las organizaciones sociales del territorio, define su funcionamiento sobre la base de generar propuestas orientadas al mejoramiento de su calidad de vida, asumiendo una actitud no sólo demandante sino también propositiva y ejecutiva, que se manifiesta en planificaciones y un gran número de acciones concretas.

Esto último, va de la mano de la constitución de una supra-estructura organizacional legitimada por la comunidad y que proporciona un marco adecuado para adoptar decisiones acerca de cuestiones de interés público.

Consigno la experiencia del CODIH, a partir de la acción persistente de sus dirigentes y las organizaciones que lo componen, genera un movimiento que es especialmente relevante, en tanto logra modificar las prácticas de un aparato público municipal y regional, desde una serie de modificaciones a sus mecanismos de operación, que incorpora por primera vez en su actuar a un grupo de actores y su territorio.

Unidad de Planificación y Gestión Municipal/ Comuna de Lago Verde
El Municipio como interlocutor válido con la institucionalidad pública.

El aporte de esta experiencia a la modificación de políticas públicas dice relación con la configuración de una estructura de alcance comunal y municipal, que con mucha habilidad ha sido capaz de acercar los programas y políticas públicas al territorio. Dicha labor sienta un precedente sobre el quehacer del aparato público en parte del territorio regional, multiplicando los recursos para la gestión que desarrolla el municipio.

En ese sentido, la experiencia despliega una estructura funcionaria “liviana“, descentralizada, relacionada con el territorio comunal y articulada con el soporte institucional público regional. Dicha estructura se define por una apuesta explícita sobre la transformación de las formas de operación del Municipio, en tanto actor local primordial, situación que modifica prácticas de intervención social, hasta el momento sostenidas casi de manera exclusiva sobre tareas de asistencia. El resultado de ello, queda expuesto en acciones de promoción, que desde ya implican adelantos sustantivos en el traspaso de actorías a las comunidades y procesos de ciudadanía, hasta un tiempo atrás, vedados.

Federación de Pescadores del Estuario de Reloncaví (FEPAER)/Comuna de Cochamó
El actor social como actor político y técnico.

La experiencia de la Federación de Pescadores del Estuario de Reloncaví entrega interesantes luces acerca de las capacidades de una comunidad que adopta un rol

protagónico en la administración, gestión y manejo de los recursos que le competen a un territorio determinado como es el Estuario de Reloncaví, en la región de Los Lagos. En ese marco, la FEPAER, se configura como una entidad de alcance local, de carácter comunitario y productivo, capaz de asumir de manera distintiva y ejemplar las problemáticas que afectan a su sector. Siendo activos promotores de alternativas viables, logran como consecuencia posicionarse y ser reconocidos de forma notoria dentro del contexto regional.

Esta nueva posición, tanto en el escenario comunal y regional, se sustenta sobre la base de cómo la federación va modificando prácticas relacionales con la comunidad, con el municipio, incorporando a la FEPAER como un actor social más, clave a nivel político y técnico en el Estuario de Reloncaví. Es así como la federación ha ido progresivamente aprendiendo a instalar las demandas relativas a la actividad pesquera artesanal ante distintas instituciones del aparato público, generando condiciones favorables para el desarrollo del estuario.

Cabildos infanto-juveniles

Un espacio de acercamiento ciudadano

Los Cabildos Infanto-Juveniles son experiencias de participación ciudadana, desarrolladas en cinco comunas de la Región de Tarapacá; Huará, Camiña, Colchane, Camarones y Pozo Almonte.

La génesis de los Cabildos se encuentra en la identificación de ciertas problemáticas como la baja participación ciudadana de los grupos sociales y el correspondiente débil control social, señales de un enjuto tejido social, en términos del resguardo de los derechos de las personas y su capacidad de articulación como colectivo para abrir espacios en la búsqueda de fórmulas que ayuden a dar solución a sus problemas.

Para revertir esta situación, aboga por un proceso que intenta producir un cambio cultural de mediano plazo, invitando a la identificación en conjunto de necesidades y soluciones de un estrato de la población. Su apuesta consiste en abrir espacios de reflexión y trabajo colaborativo en torno a diversas temáticas, espacios en los cuales a través de la participación de los niños y jóvenes y su toma de conciencia respecto de las problemáticas que los aquejan como sector en su comuna, intenta gradualmente ir transformándolos en actores fundamentales para el desarrollo de su entorno familiar y comunitario.

La evolución de esta mirada implica un largo proceso, durante el cual se han ido conformando distintas mesas de diálogo entre autoridades, niños y jóvenes, en donde han sido expuestos y confrontados sus distintas visiones, sueños y expectativas, oportunidad que en sí mismo plantea y demuestra su carácter innovador. Los Cabildos han resultado ser una posibilidad de encuentros exitosos en relación a los objetivos planteados inicialmente, comprobando que existe motivación social y ganas de que espacios de discusión y reflexión sean producidos. (Ver cuadros N°4 y 5)

Consejo de Desarrollo del Archipiélago Juan Fernández

Participación ciudadana, la base para la integración territorial continental

Esta experiencia es el resultado de un trabajo de variados encuentros y capacitaciones en temas de interés para dirigentes y líderes de organizaciones sociales y productivas presentes en la isla. El resultado de ello, lo constituye una iniciativa local llamada Consejo de

Desarrollo del Archipiélago Juan Fernández, organización integrada por actores de dieciséis agrupaciones locales, que tiene actualmente la misión de representar ante las autoridades locales, regionales y nacionales, las necesidades y los intereses de la comunidad y las organizaciones del archipiélago. Además, en complemento a su misión, manifiesta una importante función, esta es, la de asumir el papel de interlocutores de la información que se genere desde ambos sectores. Su norte es velar por el desarrollo local sustentable de la comuna, a partir de la coordinación y la generación de redes de trabajo, que promuevan y potencien la participación de la comunidad en la detección de sus necesidades y en la generación de propuestas.

Generando integración desde el espacio local: un diálogo que surge de abajo

En general, al mirar las políticas públicas se puede establecer en cuanto a su alcance e impacto en el ámbito local, que su orientación no está en la apertura de espacios, ni en la generación de vínculos, de asociativismo y trabajo colaborativo, ni mucho menos en el fortalecimiento de los ya existentes. La consideración más de fondo de experiencias como los Cabildos, refuerzan la idea de que no existen espacios formales, claros y priorizados por el Estado para discutir el desarrollo de un lugar, aunque esto sea parte del discurso político. Por el contrario, los intentos gubernamentales por integrar e impactar los sectores desprotegidos, en el caso de niños y jóvenes, es restringido en su visión, al ser percibidos como estratos “con problemas”, transformándolos en objeto de protección y no en sujetos de derecho.

Cuando se analizan diversas experiencias de intervención del Programa Servicio País a nivel nacional, como las cinco anteriormente descritas, se constata efectivamente que existe un denominador común: una apuesta por la integración y la equidad social de los territorios con características extremas y aisladas. Independiente de la temática abordada por cada experiencia, las metodologías de trabajo, sus equipos interdisciplinarios y las diferentes alianzas generadas, la articulación de los actores para la integración, tanto de la sociedad civil como del mundo público-privado, es innegable.

Si se concibe a un territorio “extremo” como aquel que por sus características geográficas se ubica espacialmente distante de un territorio “central”, inevitablemente se incurrirá en el error de pensar que la sola articulación de éste con el aparato central, promueve automáticamente procesos de integración. En esta línea, el análisis es mucho más delicado cuando tras este pensamiento subyace la idea que la característica de territorio “extremo” puede superarse, sin la necesaria comprensión de estos territorios desde su principal singularidad: su condición de aislamiento.

Por consiguiente, la apuesta de este programa acerca de la integración y equidad social para zonas extremas no sólo se centra en generar mayores redes y alianzas entre actores diversos o entre los sectores públicos, privados y civiles, como tampoco en sólo promover espacios conjuntos de diálogo y discusión de las necesidades, oportunidades o políticas a implementar para éstos, sino principalmente en la comprensión que fundamenta estas redes e instancias de integración, es decir, en función de las características geográficas, culturales, sociales, históricas, étnicas, naturales y económicas de los territorios.

En otras palabras, es la comprensión y visualización de estas instancias de diálogo y retroalimentación como espacios donde lo local territorial sea relevado por sobre la iniciativa

centralista de “integrar a los desintegrados”, lo que marca la diferencia respecto a qué procesos de integración se quieren generar y cómo se quieren llevar a cabo. Esto exige que existan procesos reales de empoderamiento y participación, para hacer sustentables y efectivas estas políticas.

Es el reconocimiento y valor de la diversidad de aquellos espacios locales lo que genera integración, lo que impulsa a definir y exigir diálogo y participación, lo que moviliza a la “actoría local”, líderes, organizaciones y ciudadanos con sus respectivos municipios, en pos de la búsqueda de soluciones a problemáticas comunes. En el caso de Cochamó, Huichas, Juan Fernández y la de los Cabildo Infanto- Juveniles, la actoría se manifiesta desde su ámbito comunitario, en donde el agente es la propia comunidad organizada como actor. Mientras que en el caso de Lago Verde la actoría juega un papel fundamental desde el escenario institucional, donde el rol protagónico lo asume el Municipio y el equipo técnico respectivo. En ambos casos, nos referimos a experiencias que hablan de iniciativas, diálogos y/o movimiento surgidos “desde lo local”, es decir, desde abajo hacia arriba, y no al revés. Si bien, este piso es un buen punto de partida, no es lo único que se necesita para hacer que una experiencia de este tipo prospere hasta convertirse en un elemento de integración territorial, disminuyendo de forma espontánea las inequidades presentes en estos lugares.

En esta línea, cuando hablamos de generar integración, el desafío o búsqueda inicial debe concentrarse en generar la integración territorial que desencadene los mecanismos adecuados para el anhelado desarrollo local desde lo local. Frente a este escenario, el reto para los territorios aislados precisa la exploración de elementos que se inclinen por el desarrollo endógeno de los mismos. En definitiva, la integración se logrará siempre y cuando en este proceso de articulación – el encontrarse, escucharse y buscar soluciones conjuntas – exista un real compromiso y participación entre los líderes, la comunidad y la administración local. Si este nexo se basa en relaciones homólogas, en donde el diálogo se establece en un mismo nivel, el proceso de integración iniciado tendrá un mayor sustento y posibilidad de desarrollo en el largo plazo.

Un elemento a destacar en este punto se refiere a la capacidad de estas experiencias de generar cambios en las estructuras que van más allá del espacio local. No basta con que el CODIH se constituya y organice, necesita ser capaz de interlocutar con el nivel municipal y regional, lo que en este caso se logra con ejemplos tan concretos como el haber logrado que el Comité de Asignación Regional, sesionara en la isla. Lo mismo ocurre en el caso de FEPAER, que son invitados y considerados en el Comité de Asignación Regional para el tema Pesca y su territorio es priorizado para la inversión. Casos similares se producen en cada una de estas iniciativas, en que la estructura central, de nivel regional o nacional, logra generar adaptaciones que le permiten dialogar con los actores locales. Esta cuestión es central para la sostenibilidad no sólo de las iniciativas, sino de las políticas que buscan por estos medios, generar reales procesos de desarrollo no excluyentes.

Los “medios” encontrados, propuestos o desarrollados hacia los cuales avanza el desarrollo de estas experiencias y con ello, la búsqueda de la solución a la problemática identificada, detonante de la movilidad y actoría local, dan cuenta de una respuesta “natural” o “moldeada” por el territorio en el cual se despliega dicha experiencia. Natural o “moldeada”, porque antes de “formalizarse” como tal, es decir, antes de que el consejo sea consejo en el caso de Juan Fernández, o la unidad de planificación de Lago Verde sea decretada unidad, mostraron un nivel de desarrollo y “funcionamiento” desde lo informal. Evidencia de ello es Cochamó,

donde el interés que moviliza es efectivamente ver cómo se avanza para dar solución a las problemáticas del Estuario, tales como marea roja, vibrión, entre otras. Asimismo, en el caso de los Cabildos, lo que mueve aquí, es la necesidad de niños y jóvenes de contar con un espacio definido, en el cual puedan expresarse, ser respetados y valorados como generadores de opinión, una oportunidad que también, les concede poder escuchar a otros.

No obstante, el carácter innovador y la significación que conlleva movilizarse para fortalecer capital social y humano, no debe perderse de vista algo fundamental, es decir, la atención y acompañamiento en las distintas fases y procesos de vinculación (articulación, diálogo y generación de confianza) entre los niveles locales comunitarios-institucionales, sobre todo el vínculo y relación entre la comunidad y el municipio. Esto es una condición primordial para forjar proyectos sustentables en el tiempo, verdaderamente integradores y pertinentes a los territorios extremos.

Conclusiones

Teniendo en consideración los antecedentes antes expuestos, que responden básicamente a elementos observados a partir de experiencias concretas de intervención social, el aporte en esta línea viene dado por una serie de aprendizajes y conocimiento práctico por un trabajo local cercano y constante desde espacios extremos o aislados

Como bien hemos señalado, es posible reconocer esfuerzos y avances en materia de generación de políticas públicas para los territorios extremos y especiales, no es menos cierto, que todavía son insuficientes para incorporar lo local. Es necesario y prioritario avanzar en el establecimiento de mayores espacios de democratización en los procesos de formulación de políticas e instrumentos públicos, que incorporen una amplia gama de temáticas pertinentes al desarrollo de los lugares, sobre la base de un diálogo equilibrado con los actores locales. En ese sentido, queremos enfatizar la importancia de fortalecer la presencia y el trabajo que debe realizar en terreno el Estado, pensando en generar mecanismos que movilicen de manera constante el motor del desarrollo local, desde el territorio y con el territorio, desde las personas y con las personas.

La participación es un elemento central en cualquier política de desarrollo que pretenda generar procesos inclusivos y de integración social. Experiencias exitosas nos muestran que eso es posible y más factible en el nivel local. La constitución de buenos gobiernos locales, en que la comunidad entabla procesos de diálogos permanentes con las autoridades comunales, son pilares fundamentales para avanzar en el desarrollo de los lugares. Así mismo, a partir del trabajo asociativo de diversas organizaciones, es posible impactar en los instrumentos, planes y programas diseñados en otros niveles. Esta capacidad de modificar políticas predefinidas, tensiona a las instituciones y autoridades, pero es un elemento central para fortalecer estos procesos. En este sentido, cabe hacer la pregunta sobre la capacidad real, en el actual marco institucional, de responder a esta tensión y la calidad de las autoridades para hacer frente a estas oportunidades.

Cuando una política pública es diseñada para el territorio aislado desde “arriba”, desde el centro geográfico del país, ponemos bajo sospecha la racionalidad del “*policy maker*”, es decir, quien diseña tradicionalmente estos instrumentos desde una lógica burocratizada, la cual no releva, ni logra poner en el primer plano de la discusión la diversidad presente en

estos territorios. Estas experiencias nos muestran que eso puede cambiar, siempre y cuando se genere un diálogo equilibrado en el territorio.

No obstante las posibilidades de conformar espacios, diálogos y relaciones homólogas desde los espacios locales, se debe tener en cuenta que los procesos de integración son lentos pero tremendamente necesarios. Sin duda alguna, son los territorios quienes se integran, desde sus plataformas más íntimas, a partir de sus personas y organizaciones.

Por ello, cualquier política pública para territorios marginados debe expresar una posición clara del Estado, en la cual todo su esfuerzo debe fundarse para que cada comunidad, independiente del lugar donde esté, tenga las mismas oportunidades al desarrollo del resto del país. Su apuesta debe asegurar tanto la capacidad de escuchar como fomentar la flexibilidad de sus instrumentos y autoridades, para dialogar equilibradamente con las comunidades y con mayor razón, con las personas y organizaciones de territorios especiales y aislados.

Es fundamental relevar las características heterogéneas de las comunas de Chile y sus localidades. No es posible seguir pensando que se puede construir un país integrado sin reconocer esa diversidad. El desafío de construir un país, desde las características propias de sus habitantes, que interactúan y viven en lugares concretos, debe ser abordado desde la valoración explícita y el reconocimiento práctico de las necesidades distintivas de las comunidades y eso sólo se puede hacer potenciando la institucionalidad instalada en los territorios, sea esta pública, privada o de la sociedad civil.

Una vez que se reconoce y otorga valor a la diversidad, hay que avanzar en el reconocimiento y la gran posibilidad que significa contar con la participación ciudadana, con el compromiso de la organización y de la actoría social. Para ello, hay que abrir y rediseñar espacios propicios para el “protagonismo local” y la participación activa en los ámbitos regionales y/o nacionales, posicionando temas y discutiendo acerca de “qué” tipo de desarrollo, “qué” tipo de integración es la que efectivamente se busca y se pretende como territorio.

Sin embargo, tampoco es posible generar una política de integración si es que no existe un municipio fortalecido y consciente de sus posibilidades y alcances, y que lidere espacios de participación con y para la comunidad. Tampoco si desde los espacios regionales y nacionales no se comprende la “integración” como un proceso efectivo de articulación territorial que se fundamenta en el espacio local y que se consolida en la medida que se hacen visibles y válidas las particularidades, sociales, económicas, culturales y geográficas de las zonas extremas.

Finalmente y a partir de la experiencia en territorios de pobreza conferida por su aislamiento, se puede señalar que un elemento clave para la construcción social de la realidad de estos espacios locales, es la “creatividad social”, pues en un contexto de necesidad y organización para la búsqueda de soluciones oportunas y pertinentes, afloran y se promueven condiciones de innovación, lo que supone la capacidad de generar respuesta y construir espacios nuevos para construir una nueva realidad.

La realidad social no es estática ni definitiva, sino más bien dinámica y cambiante, la composición o recomposición de la misma, dependerá como se muestra en algunos casos

expuestos, de lo que las personas y las organizaciones sociales del territorio puedan imaginar, soñar, proponer y crear. Para ello, se torna fundamental la capacidad de escucha y diálogo de las instancias de poder que se encuentran más allá de un espacio local definido, instancias que deben aprender a valorar “ese espacio de diálogo” precipitado desde “abajo hacia arriba”, de quienes dan sentido a los territorios extremos y aislados: las personas, las organizaciones y la comunidad organizada.

Bibliografía

- Carpio, José (2001), “Desarrollo local en los espacios rurales”, en *Revista POLIS, Revista Académica Universidad Bolivariana*, Vol. 1 N° 2. Santiago de Chile.
- Comité Interministerial de Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (2005), “¿Por qué una política específica para territorios especiales?”, Santiago de Chile, mimeo.
- Delpiano, Andriana (2005), “El desafío de la equidad territorial”, en *Diario 7*, 08/07, Santiago de Chile.
- Díaz, Jorge (2003), “Elementos para el diseño de una política de Estado para zonas extremas y especiales, Coyhaique, mimeo.
- MIDEPLAN (2004), “Seguimiento del Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y Adolescencia 2001-2010”. Santiago de Chile.
- Ministerio del Interior (1999), “Diagnóstico y propuesta para la integración de territorios aislados”, LOM, Santiago de Chile.
- Programa Ciudadanía y Gestión Local, (2004), “Ampliando la Ciudadanía, Promoviendo la Participación: 30 Innovaciones Locales”, Santiago de Chile.
- Programa Servicio País (2004a), “Sentido, Experiencia y Acción”. Santiago de Chile.
- Programa Servicio País (2004b), Catálogo recuperación de experiencias. Santiago de Chile.
- Programa Servicio País (2005), “Hacia La Construcción de una Política Pública para Territorios Especiales y Aislados”, Coyhaique, mimeo.
- Raczinski, Dagmar y Serrano, Claudia. Descentralización (2001), “Nudos críticos”, CIEPLAN (ed). Santiago de Chile, 2001

Reseña biográfica

Gonzalo Valdivieso Gatica, Director Nacional del Programa Servicio País de la Fundación para la Superación de la Pobreza, es Ingeniero Agrónomo titulado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y ha desarrollado gran parte de su trabajo profesional en temáticas de desarrollo local, desde el nivel municipal, regional y nacional. Miembro del consejo directivo de la Red Internacional de Desarrollo Económico Local y Comunitario (RIDELC) que agrupa a dieciséis organizaciones de siete países de América, ha sido invitado y ha presentado trabajos en iniciativas de Desarrollo Económico Local en Canadá, Brasil y Perú. Recientemente fue elegido como uno de los 100 líderes jóvenes generadores de cambio por el diario El Mercurio y el centro de liderazgo de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Email: gonzalo.valdivieso@fundacionpobreza.cl

Fono: (562) 6891010 Fax: (562) 6891010

Dirección postal: República 580, Santiago Centro, Chile.

www.serviciopais.cl ; www.fundacionpobreza.cl

Cuadros

Cuadro Nº1: Modificaciones legales de impacto regional

Modificaciones de Implicancia Legal	Modificaciones constitucionales (reforma regional)
Perfeccionamiento ámbito competencial del Gobierno Regional. Fortalecimiento Institucional del Intendente. Materias de propia iniciativa del Consejo Regional. Mejoramiento económico de los consejeros. Reformulación del Servicio Administrativo del Gobierno Regional. Creación cargo de Administrador Regional. Fortalecimiento Secretarías Regionales Ministeriales. Nueva metodología de diseño presupuestario e inversión regional. Reorientación del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Promoción del Asociativismo Regional. Disposiciones sobre Transparencia Regional. <i>Se agregarían a las anteriores, todas aquellas materias que requieren previa reforma constitucional.</i>	La Reformulación del Órgano Ejecutivo del Gobierno Regional (Intendente y Presidente del CORE). La delimitación de las competencias de Intendentes y Gobernadores. El Marco General para promover la participación al interior de las regiones. La delegación de la potestad reglamentaria en los gobiernos regionales. La creación de Servicios Públicos Regionales adscritos a los gobiernos regionales. La administración de Áreas Metropolitanas. El establecimiento de Territorios Especiales y Estatuto de Administración. La elección Popular de los consejeros regionales. Los Consejos Regionales definan áreas prioritarias de inversión regional. Las Normas habitantes sobre ingresos propios de los gobiernos regionales y patrimonio regional. La Normativa en materia de fomento productivo (asociación público-privada). La Flexibilización del número de regiones

Fuente: Presentación Jorge Díaz Guzmán, Secretario Técnico CIDEZE, Coyhaique, 29 de julio de 2003.

Cuadro Nº 2: Principales instrumentos y leyes de fomento para territorios aislados

<ol style="list-style-type: none"> 1. Leyes Arica I y II (Nº 19.420, 23 octubre de 1995 y Nº 19.669, 05 de mayo de 2000) 2. Ley Navarino 3. Ley Tierra del Fuego (1992) 4. Leyes australes I y II (Nº 16.606, 14 de abril de 1999 y 2004) 5. La prosecución del decreto ley 889 para la bonificación de la mano de obra 6. Decreto con fuerza de la ley Nº 15, que creó el fondo de fomento y desarrollo de regiones extremas. 7. Política Nacional y plan de acción integrado a favor de la infancia y la adolescencia 2001-2010
--

Fuente: Díaz, Jorge (2003) y Entrevista a Andriana Delpiano (16: 2005)

Cuadro Nº 3: Problemáticas de las zonas aisladas e instrumentos estatales aplicados

Problemas identificados	Medidas o instrumentos que buscan dar solución a los problemas	Niveles donde se han aplicado esas medidas
Conectividad y de desarrollo comunicaciones	Subsidios de Transporte de carga y pasajeros costos de traslado Subsidios de pasajes y cargas	En el territorio austral: Puerto Edén. (Sector Litoral). En el territorio austral: Guaitecas y Litoral Austral.
Desintegración, correspondencia territorial y dependencia político administrativa de las localidades		Guaitecas - Quellón / Palena - Lago Verde / Tortel – Puerto Edén.
Cuantificación y de Caracterización de Pobreza.	Instrumentos de Medición Nacional: Ficha CAS II.	Nivel nacional
Condiciones de pobreza, desempleo, falta de incentivos y oportunidades atractivas que disminuyan la migración. Infraestructura e inversión	Leyes de Fomento a la Inversión Privada y Generación de Empleo: Ley Navarino – Ley Austral – Ley Tierra del Fuego – DFL 15 – 889).– Agenda Palena I y II, Agenda Cabo de Hornos. Ley Arica I y II, decreto con fuerza de Ley Nº15 y prosecución del decreto ley Nº 889 Plan de desarrollo Arica-Parinacota: licitación de puerto y del aeropuerto, el proyecto Pampa Camarones, el rediseño carretera Arica – Tambo Quemado.	Territorio austral: Porvenir y Cabo de Hornos Territorio Norte: Arica y Parinacota
Sueldo Mínimo de “estándar nacional” versus costos de vida		Zonas extremas
La participación infantil presenta un desarrollo incipiente. Los programas implementados son insuficientes para el tratamiento del tema.	Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010 Metas del Plan de Acción Integrado a Favor de la Infancia y la Adolescencia al 2006” “Seguimiento del Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010”, con una temporalidad 2001-2003.	Nivel nacional

Fuente: Programa Servicio País (2005).

Cuadro N°4: Fases y metodología utilizada en el proceso de la experiencia de Cabildos

Fases	Metodología
Previo a los Cabildos	<ul style="list-style-type: none"> - Diseño y aplicación de cuestionario de intereses a algunos niños y jóvenes, que diera luces sobre las temáticas mas cercanas a motivaciones del grupo objetivo, - Definición de 5 temas-comisiones de trabajo (comuna, escuela, familia, futuro y medio ambiente), - Diseño y aplicación de encuesta, con apoyo de la UNICEF, orientada a rescatar opiniones de niños y jóvenes sobre su entorno más inmediato.
Durante los Cabildos	<ul style="list-style-type: none"> - Juegos iniciales, presentación de los profesionales, explicación de la jornada, - Cada niño-joven elige libremente algunas de las comisiones de acuerdo a su interés, - Cada participante escribe los aspectos positivos y negativos del tema escogido, - Opinión sobre como ven y se sienten en la comuna, que les gustaría cambiar y cuales son sus compromisos para ello, - Elección de 2 representantes por grupo para Jornada Intercomunal de Cierre de Cabildos.
Jornada Intercomunal Cierre de Cabildos	<ul style="list-style-type: none"> - Los representantes exponen ante sus compañeros y diversas autoridades presentes las conclusiones de cada grupo de reflexión.

Fuente: Programa Servicio País (2004b)

Cuadro N°5: ¿Cómo nos gustaría que fuera nuestra comuna?

<ul style="list-style-type: none"> • mayor cantidad de liceos y facilidad de transporte para que los estudiantes lleguen a los liceos; • que existan suficientes establecimientos de educación básica y media en las comunas, para que no debamos abandonar nuestros pueblos en busca de oportunidades educacionales; • que el vivir y educarnos en las comunas rurales de esta región no sea una desventaja en relación a la calidad de educación que recibimos; • que los alcaldes y autoridades en general abran mayores espacios de diálogo con los jóvenes; • que el alcalde se comprometa a escuchar a los jóvenes; • que cada cierto tiempo las autoridades comunales, regionales, etc, se reúnan con grupos de jóvenes, adultos, ancianos, para trabajar en la problemática de la comuna.

Fuente: Programa Servicio País (2004b)