

Panel Zonas extremas y especiales: políticas públicas para una nueva integración y equidad social

Una política para territorios especiales

Claudio Agurto Spencer*

1. TERRITORIOS ESPECIALES

El propósito de esta presentación es introducir la necesidad de contar con el diseño de una política pública que permita enfrentar los problemas que afectan a determinadas zonas del territorio chileno, a las que hemos denominado territorios especiales.

Actualmente existe en la normativa chilena un explícito reconocimiento a la existencia de zonas o territorios con carácter especial, que son objeto de iniciativas excepcionales, pero territorialmente dispersas en su focalización, algunas de ellas superpuestas, muchas veces resultado de problemáticas coyunturales o de la presión episódica de eventuales liderazgos. Pero, la sumatoria de estos “tratamientos especiales” no significa que sean parte de una visión integral del Estado que recoja la particularidad de estos territorios en comparación con el resto de estos países.

En este sentido, nuestro interés por estos territorios surge de la constatación de que determinadas condiciones físicas, junto con las formas de asentamiento de nuestro territorio nacional, han originado, un desarrollo diferenciado de estos espacios (regiones y/o zonas al interior de estas mismas), especialmente en las regiones extremas.

Además, a lo anterior se agrega la existencia de un Estado históricamente centralizado y concentrado a nivel nacional, tradición que ha influido para que en la actualidad podamos referirnos a la existencia de territorios aislados y desconectados del desarrollo nacional y de sus beneficios, que en consecuencia, significa que algunos de la población están muy poco integrados a la vida del país.

La condición de aislamiento y, en la mayoría de los casos, su ubicación fronteriza los posiciona en una situación desventajosa en relación no sólo con el resto del país, también, a nivel de la propia región en la que se encuentran insertos. Y, es ésta situación la que se constituye en un obstáculo importante para el desarrollo de los territorios especiales.

Es por ello, que creemos que demandan del Estado un tratamiento acorde a esta realidad, aún más, si desde el retorno a la democracia a comienzos de la década de los noventa, los gobiernos de la Concertación vienen trabajando persistentemente en el proceso de descentralización.

Sin embargo, la constatación del problema no implica que inmediatamente pase a formar parte de la agenda pública, ni menos de la agenda política. Como bien sabemos, la elaboración de políticas públicas, depende de que un problema real adquiera la condición de tal antes quienes toman la decisión política al interior del gobierno. Es decir, debemos esperar la coyuntura o la “policy window” para otorgar cierta prioridad a nuestro problema.

Nosotros creemos estar frente a esa oportunidad y de ahí el desafío que hemos adquirido para proponer una política para territorios especiales, que pueda dotar al Estado chileno de una herramienta concreta para intervenir en ellos.

Por lo tanto, esta política debe partir de la base del reconocimiento de la particularidad que caracteriza a estos territorios y que son intrínsecos a su naturaleza. Esta política no se puede diseñar con los tradicionales criterios de “homogenización territorial” que se aplican al momento de elaborar los distintos programas sociales.

Por otra parte, la política para territorios especiales se debe sustentar sobre el principio del “buen gobierno”, es decir, la búsqueda de resultados cercanos a los óptimos (Lahera 2000).

Por último, no sólo debemos plantear esta política en términos de una intervención para modificar situaciones negativas. También, la debemos comprender como una alternativa para reconocer las ventajas y potencialidades que ofrecen los territorios especiales y que, por lo tanto, se pueden convertir en el motor de su propio desarrollo.

¿Qué entendemos por territorio especial?

Por lo dicho, sostenemos que en Chile existen territorios que por sus particulares características geográficas, demográficas, económicas, político-administrativas y socio-culturales, junto a su ubicación fronteriza, se encuentran en una especial condición de aislamiento y rezago en relación con el resto del país.

Pero, ¿cuáles son esas “particulares características”?

Aislamiento crítico
Baja accesibilidad
Baja presencia de servicios públicos
Baja densidad y dispersión de la población

Entonces, podemos ensayar una definición tentativa que exponga con mayor precisión de que estamos hablando cuando nos referimos a territorios especiales: “territorio geográficamente aislado, con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de esta, en el que se observa una baja presencia y cobertura de servicios públicos, que como consecuencia de estos factores se encuentra en desventaja y desigualdad respecto del desarrollo del país”.

Esta definición supone la caracterización de los territorios especiales a partir de la consideración de aquellos elementos o factores que condicionan el desarrollo de estas zonas y las sitúan en una posición de desventajosa en comparación con otras regiones del país.

En general, al interior de las políticas públicas, existe una carencia de instrumentos de gestión y programas de desarrollo que puedan recoger las disparidades territoriales, es decir, que se adecuen a las características físicas, sociales y económicas de los territorios definidos bajo algún rasgo común, como por ejemplo los territorios especiales. Por tales motivos, consideramos necesarios plantear una política de Estado que atienda la condicional excepcional de tales territorios.

2. FUNDAMENTOS

A continuación, se exponen los elementos que creemos deben fundamentar esta política para territorios especiales, sin perjuicio que algunos puedan cobrar mayor relevancia durante el proceso de diseño de la política y otros, claro está, puedan quedar relegados a un segundo plano.

“Pertinencia” de la política para territorios especiales

Actualmente el Estado chileno reconoce y asume la existencia de territorios especiales y los problemas que derivan de su especial condición.

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, éstas iniciativas aparecen dispersas en su focalización y con una superposición de medidas para su tratamiento, que no obedecen a un enfoque concreto que emana de la realidad de los territorios especiales.

Es decir, no hay un enfrentamiento integral que considere a los territorios especiales como parte integrante del territorio nacional y, a la vez, sea capaz de dar relevancia a la particularidad de éstos. Así, se observa que a la par de ciudades y regiones desarrolladas, coexisten territorios asilados con situación de precariedad socioeconómica e institucional.

Descentralización

La desigual integración territorial constituye una deficiencia estructural que debe ser asumida por el gobierno central. En el marco de la acción estatal necesaria, rescatamos a los procesos de descentralización como factor estratégico ya que posibilitarían una administración cada vez más apropiada a las necesidades locales, que tenga como respuesta la eliminación de las grandes diferencias sociales.

Entendido así, la descentralización debe apuntar al desarrollo integral, facilitando la aparición de la riqueza de la vida local y regional; reconociendo las características de sus territorios; valorando las peculiaridades de sus economías; se respeten las especificidades de sus comunidades.

Por lo tanto, la formulación e implementación de una política pública para territorios especiales debe responder y ser parte del proceso de descentralización y desconcentración que el Estado chileno ha venido realizando desde el retorno a la democracia a comienzos de la década de los años noventa.

En este sentido, el reconocimiento de los territorios especiales, la particularidad de sus problemas y el compromiso del gobierno en proponer una política específica para éstos, debe ser un paso adelante en la desconcentración y descentralización del país.

Descentralización y territorios especiales

La forma en que se distribuye el espacio chileno ha traído como consecuencia la existencia de una multiplicidad de problemáticas con características muy especiales a lo largo del país.

Tal es el caso de los territorios aislados; las zonas fronterizas y áreas geopolíticamente estratégicas; el territorio oceánico (Isla de Pascua, Juan Fernández); el gran territorio insular de Chile; territorios con marcada homogeneidad étnica y, eventualmente, zonas productivas deprimidas (secano costero e interior, cuenca del carbón), entre otras.

Como hemos planteado, a estas situaciones se les denomina «*territorios especiales*», que demandan la aplicación de iniciativas y soluciones focalizadas que, por su envergadura o carácter excepcional, no han sido plenamente asumidas por las unidades administrativas, al interior de cuyos límites se encuentran (gobiernos regionales). Ello, en parte, se debe a la inexistencia de mecanismos que permita identificarlos, caracterizarlos y establecer su importancia relativa y prefigurar las modalidades más propicias para su intervención.

Tal situación, parte del reconocimiento de que la existencia de los territorios especiales se transforma en un obstáculo y freno para las aspiraciones regionales de impulsar su desarrollo, al tener que destinar recursos y/o personal para su atención.

La heterogeneidad geográfica del país configura además una distribución desigual de este tipo de áreas, lo que hace necesario que el tratamiento de estos territorios se realice y coordine desde una visión central, con una fuerte coordinación de los niveles administrativos involucrados, esquema del cual se carece en la actualidad.

La reacción a estos problemas no ha sido la más acertada. Por un lado, las acciones han sido aisladas, discontinuas y enmarcadas en una normativa que debe ser aplicada de manera homogénea en todo el territorio nacional. En efecto, en Chile, las normas legales rigen de manera uniforme para todos sus subniveles espaciales, a pesar de contar con algunas excepciones como, por ejemplo, el tratamiento especial del régimen de dominio en Isla de Pascua, los planes y leyes de excepción para diversas Zonas Extremas. Sin embargo, la historia es categórica, tales esfuerzos no han generado los resultados que se buscaban.

Descentralización y equidad

El fundamento último del proceso de descentralización es el desarrollo de todos los chilenos y sus territorios, reconociendo que las características de éste y los caminos para llegar a él serán diferentes entre comunidades y regiones. Por lo tanto, la equidad será un principio que oriente el proceso de descentralización, permitiendo la reducción de las brechas existentes entre los chilenos en cuanto a oportunidades de desarrollo y acceso a bienes y servicios públicos. Desde un punto de vista territorial, esto significa un desarrollo armónico y equilibrado entre regiones y al interior de éstas.

Equidad social y equidad territorial

La búsqueda de una igualdad de los pobladores de territorios especiales respecto del resto de los ciudadanos chilenos remite al logro de la equidad social y territorial.

Equidad social se refiere a facilitar las condiciones para que la población pueda desarrollar sus potencialidades. Se trata de ofrecer servicios sociales y económicos necesarios a toda la población, sin poner en riesgo la viabilidad del entorno natural y cultural existente. Esto último, informa sobre la constante tensión existente entre igualitarismo e individualización.

Los procesos de individualización¹ se han intensificado en la sociedad chilena de los últimos años. Pero este desarrollo de las capacidades individuales de participación se dificulta cuando las condiciones socioeconómicas e institucionales no lo acompañan (Informe PNUD, 2002). Es por ello, que la igualdad de oportunidades no se vuelve efectiva hasta que no existe la posibilidad concreta de obtener recursos para el desarrollo individual y de la comunidad en general.

Esta búsqueda de la equidad en la distribución de recursos pone énfasis en trabajar con los territorios y población en situaciones más desventajosas, pero de una manera particular. Esto es, rescatando las potencialidades de cada localidad. La equidad no implica homogeneidad de los modos de desarrollo, sino tan sólo de igualdad en las posibilidades de desarrollarse de acuerdo a las necesidades, capacidades y expectativas propias.

Estas son las paradojas de la democracia en nuestra sociedad contemporánea (Mouffe, 2003). La eficacia de las políticas de equidad tiene que ver con el reconocimiento de la particularidad e individualización, por ende con los procesos de descentralización. Y paralelamente, el fomento de la igualdad profundiza los procesos de democratización.

El Estado junto con tener la responsabilidad de asegurar una mayor equidad social de todos sus habitantes, también debe trabajar con el propósito de una equidad territorial mínima necesaria, con el fin de asegurar un desarrollo más armónico y equitativo en todas las regiones del país.

Es por ello que el rol subsidiario del Estado y la intervención realice en los territorios especiales –congregando también a los privados-, tiene como propósito atender su desarrollo endógeno², que tiene por base los recursos naturales, económicos, culturales, institucionales y de conocimiento existentes (Sunkel, 1995). No basta con la existencia de estos recursos, es necesario sentar las condiciones que promuevan la utilización potencial más eficiente de su desarrollo.

Igualdad e Integración social

La situación de aislamiento y deterioro de calidad de vida que caracteriza a los territorios especiales obliga a plantearse el tema de la igualdad de tales pobladores respecto al resto de los ciudadanos chilenos. Para bosquejar qué estamos entendiendo por igualdad hemos considerado dejar de lado aquél concepto que coloca énfasis preeminente en la igualdad de resultados. En todo caso, la igualdad a de considerarse ya en los puntos de partida, en la posibilidad que tengan todos los ciudadanos de desarrollar libremente las oportunidades que se le presenten como las que quieran realizar (Giddens, 1999). Ello implica reconocer la responsabilidad y el esfuerzo del ciudadano y del Estado como elementos claves para el logro de la igualdad.

Por lo tanto, fomentar la igualdad supone promover la inclusión. La desigualdad por ende significa exclusión. Por inclusión se entiende el reconocimiento y la capacidad de las

¹ Por individualización se entiende que los referentes y valores tradicionales son tomados como opciones y no como obligaciones y, paralelamente, que hay que hay un aumento de la capacidad de los individuos para escoger y diseñar el propio estilo de vida que desean.

² Desarrollo endógeno supone mejorar las condiciones de vida de las personas en base a la dinamización de las particularidades y recursos propios del territorio basados en sus notas características e identificativas.

personas de realizar los derechos políticos y los deberes cívicos. El ejercicio de estos derechos y deberes depende, en gran medida, de la igualdad de oportunidades.

El Estado debe asegurar que todas las personas dispongan por igual de todos los recursos para hacer un buen uso de estas oportunidades. El aseguramiento de una cobertura pertinente de servicios públicos constituye un elemento crucial para el logro de la inclusión y por tanto la igualdad de todos los ciudadanos chilenos.

A largo plazo, el verdadero éxito de la igualdad es conseguir ciudadanos emancipados frente a los propios poderes públicos (Giddens, 1999). Es por ello que las prestaciones sociales, aunque pretendan actuar de paliativo de las posibles desigualdades finales, no pueden impedir el correcto desarrollo de la igualdad de oportunidades ni interferir en el desarrollo de la inclusión. Para evitar estos desvíos, es propicio fomentar tales acciones estatales de inclusión con fundamental participación y apoyo del gobierno y la comunidad Local (descentralización). Y por otra parte, considerar que el fomento de la ocupación laboral es una cuestión estratégica para la inclusión. Los poderes públicos debe intervenir para que las personas que están quedando al margen del mercado de trabajo pueden incorporarse rápidamente a él y aprovechar sus propias capacidades contribuyendo así al desarrollo de su comunidad (Sen, 2000).

En esta dirección, la integración social también alude a la participación, la voluntad y el compromiso, el involucramiento y el consenso entre la institucionalidad política del país y la comunidad local. Mejorar el desarrollo de los territorios especiales implica rescatar sus recursos naturales, económicos, culturales e institucionales. Ello es posible sólo con el aporte y compromiso de la población del lugar en colaboración con la acciones realizadas desde la política para los territorios especiales.

Por lo dicho anteriormente, consideramos que para el logro de los objetivos planteados en este documento será indispensable contar con el apoyo de la voluntad política, con una importante gestión a nivel regional y la generación de compromiso de todos los actores involucrados.

Habitabilidad: “Invertir en soberanía”

La mayoría de los territorios especiales, junto con presentar una particular condición de aislamiento, se ubican en los extremos fronterizos de nuestro país. Por lo tanto, es importante fortalecer las condiciones que favorezcan la permanencia y asentamiento de la población en estos territorios. Para ello, es necesario mejorar las condiciones de habitabilidad del lugar. La habitabilidad hace referencia tanto a mejorar la calidad de vida de la población, pero también expresa la aspiración a contar con una óptima ordenación del territorio y planificación de la infraestructura. En el caso de los territorios especiales, entendidos geográficamente como una situación espacial diferenciada, constituye una excepcionalidad territorial que se expresa en la obstaculización al desarrollo de las condiciones necesarias para la habitabilidad del lugar.

Indicadores que expresan tal situación:

- Precariedad en las condiciones de vida: bajo índice de necesidades básicas insatisfechas, bajo índice de prestación de servicios (salud, educación), desempleo.

- Carencias funcionales de vinculación: falta de vías y medios de transporte (terrestre, marítimo o aéreo). Falta de medios de comunicación (teléfono, internet).

Esta situación manifiesta una condición de exclusión de los pobladores de los territorios definidos como especiales.

De allí que surgen dos aspectos a tener en cuenta. Por un lado, el aspecto referido a mejorar la calidad de vida implica rescatar las potencialidades del lugar, las capacidades, expectativas y necesidades de la población en ese espacio y tiempo en concreto. Por otro lado, el tema de la ordenación del territorio nos remite a la accesibilidad en relación a las capacidades de la vialidad, los modos de transporte y los tiempos de desplazamiento para aproximarse al territorio. Y a la conectividad, entendida como flujos existentes de comunicación (vía física o virtual) entre el territorio especial y demás territorios chilenos. Accesibilidad y conectividad constituyen factores estratégicos para el desarrollo de los territorios especiales, pues facilitan el buen funcionamiento en el tiempo de las mejoras incorporadas, y por ello, un dinamismo propio en el largo plazo.

Estas son tareas estratégicas para mejorar las condiciones de habitabilidad de los territorios especiales, y por lo tanto, para promover la inclusión de la población del lugar en calidad de gozar una igualdad de condiciones respecto al resto de los ciudadanos chilenos.

Ventajas y oportunidades únicas

La realidad de los territorios especiales no sólo debe ser considerada en términos negativos y como generadora de problemas y desventajas para su desarrollo. Estos territorios también ofrecen ventajas y oportunidades que comparativamente con el resto del país los convierte en únicos, otorgándoles un gran potencial que aún no ha sido explotado.

Los territorios especiales necesitan un dinamismo propio para una mejora general en el bienestar económico y social de los residentes, y en el entorno institucional y físico en el que éstos viven (desarrollo endógeno).

El desarrollo del lugar (desarrollo local) es una acción conjunta de movilización de actores locales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales del territorio especial dado, manteniendo una negociación o diálogo con los centros de decisión económicos, sociales y políticos en donde se integran y de los que dependen.

Es así como el fomento de la inclusión de los pobladores de territorios especiales contribuye a que éstos no sólo aprovechen sus propias capacidades sino además para que con su participación se constituyan en los protagonistas principales de las mejoras de los territorios especiales.

3. OBJETIVOS PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Política específica para territorios especiales. Elaborar una política de Estado específica para territorios especiales, que fundamentalmente considere la particularidad de estos territorios y los problemas que derivan de su condición de aislamiento crítico.

Coordinación con políticas sociales existentes. Proponer una política pública que permita integrar los objetivos y elementos de políticas sociales ya existentes a nivel nacional, pero adecuándolos a las carencias de éstas en los territorios periféricos. Para ello, es necesario identificar las características de estos territorios.

Intervención en sectores estructurales básicos. Esta política debe tener como uno de sus objetivos centrales intervenir en aquellos sectores estructurales que permitan aminorar los efectos negativos asociados a las condiciones de aislamiento y ubicación extrema (Infraestructura, transporte, salud, educación, vivienda y energía).

Incentivo para el desarrollo endógeno. Implementar una política para territorios especiales que permita generar las condiciones básicas que asista a las necesidades que no se podrán cubrir de otra manera, dadas las particularidades mencionadas de estos territorios.

Diseño de una institucionalidad funcional. Entre los objetivos de esta política, se debe considerar el diseño e instalación de una institucionalidad pública que gestione y oriente de manera eficiente los planes y programas que emanen de la política para territorios especiales.

Recursos financieros especiales. Para la implementación y desarrollo esta política se debe contar con recursos económicos de inversión adicionales a los que ya están contemplados en los distintos programas sociales e instrumentos públicos de inversión y fomento implementados por el Estado chileno.

Mayor integración nacional. Fomentar una mayor integración social mediante políticas de desarrollo para los territorios especiales que los conecten y relacionen con el resto del territorio nacional.

Mejorar la competitividad. Dinamizar las potencialidades de los territorios especiales para su propio desarrollo y participación en el crecimiento general del país.

Esta política pública debe estar orientada a intervenir en aquellas áreas básicas que se encuentran en estado crítico. Para lograr esto, se debe considerar la legislación, marcos regulatorios e instrumentos de gestión ya existentes. Todos estos medios disponibles y los que se vayan a utilizar, contemplarán los procesos de acción propios de cada territorio para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la satisfacción de las necesidades a cubrir.

Por lo tanto, una de las tareas que se debe abordar al momento de diseñar esta política para territorios especiales, es la definición y precisión de los instrumentos a través de los cuales se desee realizar la intervención, Esto significa, por una parte, reorientar y flexibilizar los ya existentes y, de ser necesario, crear nuevos instrumentos.

CONCLUSIONES

Plantear una política de Estado para los territorios especiales implica abordar su problemática de manera integral y eficiente. Esto porque los territorios especiales comparten características comunes que los coloca como situaciones excepcionales respecto al resto del país. Es por ello, que la nueva política tendrá una función propia demandada por una realidad única.

La política pública permitirá no sólo asistir la situación crítica de precariedad socioeconómica e institucional, sino también a largo plazo contribuir al dinamismo propio de estos territorios especiales.

Consideramos que la conjunción de factores geográficos, demográficos, socio-económicos y político-institucionales ha conllevado al aislamiento y estancamiento de los territorios especiales. Y ha impedido el desarrollo de sus propias potencialidades territoriales y de sus características socio-culturales.

Es por ello, que la política pública va orientada a, primero reconocer la excepcionalidad conjunta de distintos territorios especiales. Segundo, que esta particularidad los coloca en situación de exclusión y desigualdad respecto al resto de los ciudadanos chilenos. Y por último, las acciones de inclusión para revertir esta situación, implican ante todo partir de las demandas, necesidades, recursos y expectativas con los que cuenta la población y el territorio que habitan.

En este sentido, la política pública persigue mejorar la calidad de vida de los habitantes de territorios especiales, mediante el desarrollo propio de tales territorios y su incorporación al desarrollo general del territorio nacional. Tales objetivos van de la mano de una profundización de los procesos de descentralización que contribuirán al reconocimiento de las particularidades y a fomentar la igualdad entre ciudadanos.

La participación y el compromiso multisectorial es indispensable para el éxito de la política pública. Consideremos que profundizar los procesos de integración nacional exige la preocupación y el involucramiento de los propios afectados como también del sector político que tiene la posibilidad de construir mecanismos como la política pública para atender las demandas de los ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

Giddens, Anthony (1999). La Tercera Vía: la renovación de la socialdemocracia. Taurus, Madrid.

Integración de Territorios Aislados. Diagnóstico y Propuestas (1999). Ministerio del Interior/Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago.

Lahera, Eugenio (2000). "Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas". En *Reforma y Democracia*, nº 16, CLAD, Caracas.

Mouffe, Chantal (2003). La Paradoja Democrática. Ed. Gedisa, Barcelona.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano: Nosotros los chilenos: un desafío cultural. Santiago, 2002.

Sen, Amartya (2000). Desarrollo y Libertad. Ed. Planeta, Buenos Aires.

Sunkel, Osvaldo (1995). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. CEPAL, Santiago.

RESEÑA BIOGRAFICA

Claudio Agurto Spencer*, chileno, Psicologo de la Universidad de Chile, Doctor © en Sociología y Comunicación, Universidad Complutense de Madrid, España.

Actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo del Comité para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.

Morande 115 Piso 12 Santiago de Chile

Tel. (56) (2) 6363600 - 6363614

FAX (56) (2) 6984484

claudio.agurto@subdere.gov.cl