



POLÍTICA REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE TERRITORIOS AISLADOS

Resumen Ejecutivo



REGIÓN DEL BÍO BÍO
2012 – 2018

Concepción, Mayo 2012



Intendente Regional del Bío Bío, con el propósito de implementar la Política en la Región del Bío Bío.

INTRODUCCIÓN

La Política Regional para el Desarrollo de territorios aislados en la Región del Bío Bío, se orienta a la implementación de un Plan para focalizar la gestión pública en el territorio continental e insular de la Región del Bío Bío. Este Plan deberá reconocer la excepcionalidad de los territorios aislados y sus habitantes, incorporando en la medida de lo posible en la agenda pública los planes y acciones con la demanda social de estos territorios, que requieren de la intervención del Estado para lograr su desarrollo en el mediano o largo plazo.

MARCO LEGAL Y ANTECEDENTES GENERALES

La presente Política ha sido elaborada en el marco del DECRETO SUPREMO Nº 608 DEL 27 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2010, que crea la Política Nacional de Desarrollo para localidades aisladas que señala en su artículo Nº 3, que los Gobiernos Regionales, con el fin de fomentar y propender al desarrollo de las localidades aisladas, procurando impulsar la acción coordinada de todos los órganos de la Administración del Estado que operen en la región, buscando la unidad de acción y evitando la duplicidad o interferencia de funciones. Para ello, procurarán incorporar, en las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, acciones específicas para las localidades aisladas, las cuales deberán ajustarse a la Política Nacional.

CONVENIO DE COOPERACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA, fue suscrito el 11 de julio del año 2011 por el Sr. Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), y el Sr.

ESTUDIO PARA LA IDENTIFICACIÓN DE TERRITORIOS AISLADOS, elaborado por la División de Políticas y Estudios de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, establece un ranking nacional en el cual se identifican los territorios aislados (Actualización 2011).

PRINCIPIOS ORIENTADORES

Los principios que guiarán este proceso y la presente Política para el desarrollo de territorios aislados son los siguientes:

a) LA SOBERANÍA: Es uno de los principios que sustenta esta propuesta tanto, desde una perspectiva democrática, como institucional y de la defensa del territorio y su población. La soberanía justifica la intervención del Estado, para procurar y asegurar que todos sus ciudadanos se sientan plenamente integrados a la comunidad regional y nacional.

b) LA EQUIDAD SOCIAL Y TERRITORIAL: La equidad en la distribución de recursos aplicada a la situación de las personas que habitan en localidades y territorios aislados, enfatiza el propósito de trabajar con la población que se encuentra en situaciones más desventajosas, rescatando las potencialidades de cada localidad.

c) LA SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO: La intervención del Estado en los territorios aislados, se debe traducir en la implementación



de las acciones y recursos necesarios para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, por cuanto los recursos y las propias acciones que éstos pueden emprender se tornan insuficientes.

El funcionamiento del modelo económico actual y las demandas asociadas a la conectividad, cobertura de servicios básicos y baja presencia de servicios públicos, justifican y obligan al Estado a intervenir en beneficio de la población de estos territorios aislados.

d) LA EXCEPCIONALIDAD DE LOS TERRITORIOS AISLADOS: Uno de los argumentos centrales que fundamenta la implementación de una política regional para estos territorios, es justamente su condición de especiales y aislados. Esta condición especial proviene, tanto de la complejidad que afecta las condiciones de vida de sus habitantes, como también, de las ventajas y oportunidades excepcionales que conservan estos territorios.

e) LA DESCENTRALIZACIÓN: La desigual integración territorial ha constituido una deficiencia estructural que ha sido asumida permanentemente por el Gobierno central. En este sentido, la acción e intervención del Estado se ha traducido en la implementación del proceso de descentralización como factor estratégico, ya que posibilitaría una administración cada vez más apropiada a las necesidades locales, teniendo como uno de sus objetivos la eliminación de las brechas sociales.

f) LA PRESERVACIÓN DEL MEDIOAMBIENTE: Una de las principales fuentes de riqueza y valoración en algunos de estos territorios como es el caso de las islas, reside en la existencia de

importantes recursos naturales, que se traducen en reservas energéticas, hídricas, forestales y alimenticias, flora y fauna entre otras. No obstante existen zonas que son afectadas por severos problemas ambientales, como la erosión, la pérdida de biodiversidad, la falta de un manejo adecuado de residuos sólidos y líquidos domiciliarios, entre otros. Por ésta razón, el desarrollo de estos territorios debe considerar y poner especial atención en la metodología de intervención, procurando las medidas necesarias que orienten una explotación racional de sus diversos recursos naturales, garantizando así un uso sustentable de los mismos.

MARCO CONCEPTUAL

Para la definición de “Territorio Aislado” es necesario definir los siguientes conceptos:

- **TERRITORIO:** El territorio puede referirse a la división administrativa y competencial dentro de un Estado.

El territorio se entiende como el sistema socio ecológico que reúne la sociedad y el medio que ésta habita. Éste se estudia tanto en sus relaciones verticales (entre sociedad y medio físico), como en sus características (organización económica, política, demográfica, espacio construido, medio físico en cuanto condiciona a la sociedad, etc) como en sus relaciones horizontales (entre los diversos subterritorios que lo conforman).

- **AISLAMIENTO:** 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”. El aislamiento es determinado por factores físicos, de localización y demográficos y puede ser



medido de forma que indique el “grado” o “nivel” de aislamiento de un territorio.

- **INTEGRACIÓN:** Es el conjunto de políticas, programas y proyectos que impulsa el Estado y en ocasiones los privados, para proveer servicios, conectividad y oportunidades de vínculo social, económico, político y cultural al lugar aislado (territorio) y su población con el fin de atender sus necesidades básicas de vivienda, salud, educación, trabajo, alimentación, vestuario, comunicación y en general todas aquellas necesidades que tiene la ciudadanía. La integración se mide en función a la oportunidad de acceder a los servicios públicos o privados.

- **INTERVENCIÓN DEL ESTADO:** Se refiere a las diferentes acciones (proyectos y programas) que realizan las diferentes instituciones (desconcentradas y descentralizadas) y poderes del Estado, que pueden ser medidas de manera objetiva y periódica.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE TERRITORIOS AISLADOS

OBJETIVO GENERAL

Procurar la integración armónica de todos los territorios de la Región del Bío Bío en condición de aislamiento, asegurando el derecho de todos sus habitantes a participar con igualdad de oportunidades en la vida regional, independiente de su lugar de residencia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.- FOMENTAR LA INTEGRACIÓN PLENA A LA VIDA REGIONAL DE LOS HABITANTES DE LOS TERRITORIOS EN CONDICIÓN DE AISLAMIENTO. La integración se concibe como la inclusión en la vida de la región con plenos derechos políticos y deberes cívicos. El ejercicio de estos derechos y deberes depende, en gran medida, de la igualdad de oportunidades para ejercerlos.

2.- PROMOVER EL LIDERAZGO REGIONAL PARA LA GESTIÓN DE TERRITORIOS AISLADOS. Uno de los objetivos de esta política supone profundizar y avanzar en el proceso descentralizador, para que sean los propios Gobierno Regionales, los que asuman la gestión del Estado, respeto de sus territorios aislados. De esta manera, es necesario establecer una nueva instancia pública que coordine y gestione en forma eficiente las acciones del Gobierno Regional y Gobiernos Locales hacia los territorios aislados.

3.- MEJORAR LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD. Se deben orientar los recursos en aquellas iniciativas sectoriales que permitan aminorar las condiciones adversas de habitabilidad y de infraestructura vial, portuaria y aéreo-portuaria, los sistemas de transportes, la cobertura en salud y educación, entre otros. Además aumentar la presencia de servicios públicos y mejorar la provisión de servicios relacionados a las nuevas tecnologías de información.

4.- PROMOVER LA FLEXIBILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS PÚBLICOS PARA LOS TERRITORIOS AISLADOS. La política tiene como propósito que la condición de los territorios aislados se incorpore en la definición técnica de los instrumentos de



inversión pública, como un criterio que permita una discriminación positiva hacia sus habitantes.

CRITERIOS Y METODOLOGÍA PARA LA IMPLEMENTACIÓN

- Focalización y producción de información.

Igualmente, la focalización implica que la implementación de programas y distintas acciones emprendidas sectorialmente por el Gobierno Regional, sea coherente y complementaria, evitando la duplicación de esfuerzos o la desalineación de objetivos. Por otra parte, la información generada en la aplicación de la política será analizada, sistematizada y georeferenciada por la Unidad de Gestión de Información Territorial (UGIT) del Gobierno Regional.

- Participación ciudadana

El desarrollo de un espacio geográfico, en este caso de los territorios, debe ser consecuencia de una acción conjunta y comprometida de la comunidad y las autoridades públicas locales y regionales, con el fin de valorizar los recursos humanos y materiales del territorio.

- Gradualidad en el proceso

La implementación de la política regional para el desarrollo de territorios aislados, debe ser progresiva, contemplando etapas sucesivas para su consolidación política, institucional, económica y social, que permitan proveer los elementos necesarios, tanto para la gestión pública en estos lugares desde el nivel regional, provincial y municipal, como para el auto-desarrollo de los territorios.

- Evaluación permanente

Las acciones, planes y programas deben ser sometidos a una evaluación permanente, sistemática y planificada en cada una de las etapas de implementación, con el propósito de obtener la información necesaria para orientar y valorar las decisiones según los impactos y resultados que se obtengan.

METODOLOGÍA DE TRABAJO

El Gobierno Regional será el responsable de instalar e implementar la Política Regional en el territorio, en conjunto con las comunas y en coordinación con los servicios Públicos presentes en la región.

Se constituirá un **Comité Intersectorial** a nivel regional para territorios aislados, para apoyar técnica y financieramente al Gobierno Regional para la implementación de la Política. Éste comité estará integrado por las SEREMIAS de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Vivienda y urbanismo, Economía, Desarrollo Social, Bienes Nacionales, un representante del Consejo Regional del Bío Bío y la Armada de Chile. La Secretaría Ejecutiva de éste comité será asumida por la DIPLADE. La labor de éste comité estará orientada, unir intereses y competencias, facilitar el acceso a datos, disposición de capacidades técnicas, apoyo financiero y gestión de una nueva metodología de evaluación de proyectos.

Igualmente **se constituirá un equipo técnico a nivel regional** encargado de la elaboración e implementación de la Política Regional, dirigido por el Jefe de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional e integrado por



profesionales del Departamento de Planes y Programas y la Unidad Regional Subdere.

A nivel comunal, los Alcaldes conformarán un **equipo local** que se abocará a gestionar la Política Regional a nivel territorial.

Etapas para la implementación de esta Política:

1.- Elaboración y Aprobación de la Política.

El Gobierno Regional debe **sociabilizar la propuesta** para localidades aisladas a nivel regional (SEREMIS, SERVICIOS, MUNICIPIOS), con el objeto de establecer lazos y compromisos de trabajo con las comunas, Gobierno y Consejo Regional.

2.- Implementación de la Política. Implica poner en marcha la ejecución de uno o varios programas o proyectos.

a) Identificación de los territorios. El Gobierno Regional utilizará el Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011 (realizado por SUBDERE), como orientación para seleccionar los territorios en condición de aislamiento en la Región del Bío Bío. Igualmente se tomará como referencia y complemento, el segundo estudio realizado por SUBDERE referido a Localidades Aisladas dentro de los Territorios determinados en el primer estudio. Lo anterior implica que en el futuro la unidad de análisis territorial puede abarcar más allá de la comuna o la división político administrativo existente.

b) El Gobierno Regional realizará el **diagnóstico de sus territorios** potencialmente aislados de acuerdo a los lineamientos generales de la Política Nacional de Localidades Aisladas, en conjunto con los equipos comunales.

c) El Gobierno Regional debe **sociabilizar la propuesta** para localidades aisladas a nivel regional (SEREMIS, SERVICIOS,

MUNICIPIOS), con el objeto de establecer lazos y compromisos de trabajo con las comunas, Gobierno y Consejo Regional.

d) Seguimiento y Evaluación. Monitorear las actividades a partir de los proyectos y objetivos planteados, esto implica diseñar un plan de seguimiento, análisis de información y la elaboración de informes.

A la fecha se han realizado las siguientes acciones orientadas a elaboración de la Política:

- Definir Territorios, según estudio SUBDERE 2011
- Conformación equipo de trabajo y elaboración PLAN de trabajo regional.
- Diseño de instrumento para levantamiento de información comunal.
- Difusión PNLA a Sres. Alcaldes y equipos municipales.
- Capacitación Equipo Municipal.
- Levantamiento de Información Comunal para elaboración de la Política Regional.
- Difusión de la Política Nacional al CONSEJO REGIONAL Y SEREMIS.
- Sistematización de la Información y elaboración del PLAN Regional.

Una vez aprobada la Política por el Consejo Regional se realizarán las siguientes acciones:

- Presentación a los ALCALDES del PLAN aprobado.
- Elaborar cartera de inversión con equipos locales.
- Gestión de RS y de financiamiento.



ÁMBITO DE APLICACIÓN

Esta política se aplicará respecto a los territorios aislados que se encuentran geográficamente aislados, que tengan condiciones climáticas severas, tengan dificultades de accesibilidad y conectividad física, muy baja densidad poblacional, dispersión en la distribución territorial de los habitantes y baja presencia de los servicios básicos y públicos.

De acuerdo al “Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011” elaborado por SUBDERE, se identifican 48 comunas de la Región del Bío Bío en situación de aislamiento, exceptuando las comunas de Concepción, Talcahuano, Penco, Tomé, San Pedro de la Paz y Chiguayante.

De acuerdo al estudio la comuna más aislada en la región es **Tirúa**, en la provincia de Arauco, que presenta un índice negativo de (-) **0,1282**, según la escala del Estudio, le siguen las comunas de **Alto Bío Bío con 0,0024** y **Antuco con 0,2984** ambas ubicadas geográficamente en la pre cordillera en la provincia de Bío Bío y **Cobquecura** en la provincia de Ñuble con un índice de **0,3180**.

APROXIMACIÓN A LA REALIDAD REGIONAL

En base a los resultados del estudio, se determinó realizar una primera aproximación a la realidad regional, considerando como unidad de análisis las 4 comunas con el mayor índice de aislamiento. Además a éste análisis se incorporaron las Islas Santa María y Mocha, por su **condición natural de aislamiento**. Para ello se utilizó información estadística de la Región, los datos de la encuesta de Saneamiento Sanitario realizada por la Unidad Regional SUBDERE del mes de noviembre del 2011 y por último la información obtenida en los 8 talleres comunales donde fueron convocados los alcaldes y equipos municipales de las comunas

de: Alto Bío Bío, Antuco, Cobquecura, Tirúa, Coronel y Lebu; en que además se aplicó un instrumento que permitió recopilar información sobre las características locales, principales nudos críticos y el acceso al oferta programática de los servicios públicos con presencia en dichos territorios, entre otros.

SÍNTESIS DE DIAGNÓSTICOS REALIZADOS.

Los hallazgos obtenidos en la primera aproximación a la realidad regional, en el marco de elaboración de la presente política, realizado en las dos islas y cuatro comunas más aisladas de la región, dan cuenta de la situación de aislamiento temporal o permanente en que se encuentran las familias que residen en territorios condicionados por factores físico ambiental, morfológicos, climáticos y de conectividad entre otros.

La condición de aislamiento y vulnerabilidad en que viven las familias, requiere ser abordada con una Política que recoja las demandas específicas para desarrollar estos territorios, adecuando los instrumentos y oferta programática del Gobierno Central y Regional a las particularidades del espacio geográfico, bajo una misma visión del territorio.

En el caso particular de las islas, además de elevar el nivel de vida de la comunidad, abordar la conectividad con el continente, el transporte interno, las pistas de aterrizaje, muelles; se plantea la necesidad de conservación del medio ambiente y el uso sustentable de la biodiversidad.

EJES DEL PLAN

De acuerdo a los antecedentes del diagnóstico realizado, a continuación se enuncian los ejes transversales que guiarán la



Política Regional para el Desarrollo de Territorios Aislados Región del Bío Bío

implementación de la Política Regional para el Desarrollo de Territorios Aislados y las acciones para su implementación:

EJE 1: MEJORAR LAS CONDICIONES DE HABITABILIDAD DE LA POBLACIÓN EN TERRITORIOS AISLADOS

1) **INFRAESTRUCTURA, CONECTIVIDAD Y ÁMBITO SOCIAL.** Focalizar los recursos públicos y privados para atender las en relación a: Conectividad vial y de telecomunicaciones, transporte, saneamiento sanitario, aeródromos, muelles, entre otros.

EJE 2: ARTICULACIÓN INTRARREGIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1) **ARTICULACIÓN INTRARREGIONAL.** Se formalizará la constitución de un Comité Intersectorial para el desarrollo de los territorios aislados para apoyar técnica y financieramente la implementación de la política, para así cumplir la labor señalada anteriormente en los objetivos específicos del presente documento. La coordinación y articulación de la política a nivel regional, tanto en el ámbito público como privado, será de responsabilidad del Gobierno Regional del Bío Bío. Para ello se ha constituido un equipo técnico regional dirigido por el Jefe de la División de Planificación y Desarrollo Regional o en quien delegue.

2) **PARTICIPACIÓN CIUDADANA.** La implementación de la presente Política se enmarcará en una acción conjunta y comprometida de la comunidad y las autoridades públicas locales y regionales, manteniendo un diálogo

permanente con los centros de decisión económico, social y político de los que dependen y en donde se integran estos territorios. Para ello se implementarán mesas de trabajo con las instancias comunitarias, los equipos técnicos municipales y el sector privado.

EJE 3: ARTICULACIÓN DE LA POLÍTICA CON OTROS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.

La política deberá articularse e interactuar con otros instrumentos de Planificación de carácter Regional, Provincial, Territorial, y local. Ello implicara que los Planes para cada territorio que se generen bajo esta Política, deberán ser coherentes con los lineamientos de la Estrategia Regional de Desarrollo; El Plan de Gobierno de la Región del Bío Bío, 2010-2014; El Plan de Desarrollo Territorial; Plan de Desarrollo Comunal, entre otros.

EJE 4: MINIMIZACIÓN DE BRECHAS DE CARÁCTER NORMATIVO – ADMINISTRATIVO.

- Flexibilización de metodologías de evaluación de proyectos del sistema nacional de inversiones.
- Fortalecimiento de la gestión pública municipal.
- Flexibilización de la oferta programática.