



MEJORAMIENTO DE CAPACIDADES REGIONALES EN MATERIA DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL - ETAPA EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR RURAL

INFORME FINAL

Recomendaciones para el actuar de los Gobiernos Regionales en materia de desarrollo territorial rural

06 de septiembre 2019



CONTENIDOS

| | |
|---|-----------|
| <u>CAPITULO I: ANÁLISIS DE LA CLASIFICACIÓN DE TERRITORIOS SEGÚN ENFOQUE DE LA POLÍTICA RURAL 3.0, EN FUNCIÓN DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL PARA CHILE</u> | 4 |
| I. ENFOQUE TERRITORIAL VERSUS POLÍTICA SECTORIAL | 4 |
| II. LAS CINCO CATEGORÍAS DE COMUNAS-TERRITORIOS A NIVEL NACIONAL. | 6 |
| III. CONCEPTOS GENERALES DE LA APLICACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN SEGÚN POLÍTICA RURAL 3.0 A POLÍTICAS RURALES CON ENFOQUE TERRITORIAL. | 9 |
| IV. EL DIAGNÓSTICO RURAL Y DE TENDENCIAS EN LA MACRO ZONAS | 16 |
| 1. LA RURALIDAD EN EL NORTE GRANDE | 16 |
| 2. LA RURALIDAD EN EL NORTE CHICO | 18 |
| 3. LA RURALIDAD EN EL NÚCLEO CENTRAL | 20 |
| 4. LA RURALIDAD EN CONCEPCIÓN Y LA FRONTERA | 21 |
| 5. LA RURALIDAD EN LOS LAGOS | 22 |
| 6. LA RURALIDAD EN LOS CANALES | 24 |
| V. RECOMENDACIONES DE USO DE CLASIFICACIÓN OCDE. | 25 |
| <u>CAPITULO II. LEY DE FORTALECIMIENTO A LA REGIONALIZACIÓN (LEY Nº 21.074) Y POLÍTICA TERRITORIAL RURAL</u> | 27 |
| I. ANTECEDENTES (ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO) | 27 |
| II. FACTORES DETERMINANTES DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN | 28 |
| 1. FACTORES INTERNOS | 28 |
| 2. FACTORES EXTERNOS | 30 |
| III. CONTEXTO EN QUE SE FORMULA LA LEY 21.074 | 31 |
| IV. LA LEY DE FORTALECIMIENTO A LA REGIONALIZACIÓN 21.074 | 33 |
| 1. NUEVAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES | 33 |
| 2. NUEVAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL | 34 |
| 3. ESTRUCTURA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES | 36 |
| 4. GOBERNANZA DE ÁREAS METROPOLITANAS | 39 |
| 5. RELACIÓN ENTRE AUTORIDADES REGIONALES | 39 |
| 6. EFECTO DE LA LEY SOBRE LOS INSTRUMENTOS | 40 |
| 7. CREA COMITÉ REGIONAL DE CIENCIA TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN | 41 |
| 8. FOMENTA LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS | 41 |
| V. TALLERES PARTICIPATIVOS REGIONALES: APORTES RECOGIDOS DE LOS ACTORES EN TEMAS DE GOBERNANZA REGIONAL | 42 |
| VI. MATERIAS DE LA LEY 21.074 DE IMPORTANCIA PARA LA POLÍTICA TERRITORIAL RURAL. | 43 |
| VII. PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACIÓN Y LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA TERRITORIAL RURAL | 48 |
| 1. ÁMBITO ECONÓMICO | 49 |
| 2. ÁMBITO SOCIAL Y DE NECESIDADES BÁSICAS | 49 |
| 3. ÁMBITO DE LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL | 50 |
| 4. ÁMBITO ADMINISTRATIVO | 50 |

| | | |
|---------------|--|-----------|
| 5. | ÁMBITO POLÍTICO | 51 |
| 6. | SOBRE LA MIRADA ESTRATÉGICA | 52 |
| 7. | RESUMEN RECOMENDACIONES | 53 |
| VIII. | CONCLUSIONES DEL ESTUDIO | 54 |
| 1. | DIAGNÓSTICO DEL SECTOR RURAL EN CHILE, TENDENCIAS Y DESAFÍOS | 55 |
| IX. | BIBLIOGRAFÍA CITADA EN EL INFORME | 58 |
| ANEXOS | | 59 |
| 1. | ANEXO 1. FICHAS TALLERES PARTICIPATIVOS. RESULTADO DE TALLERES PARTICIPATIVOS: GOBERNANZA | 60 |
| 2. | ANEXO 2. MUESTRA DEL TRABAJO DE MAPEO PARTICIPATIVO | 69 |
| 3. | ANEXO 3. PRESENTACIONES REALIZADAS EN LOS TALLERES | 71 |

CAPITULO I: ANÁLISIS DE LA CLASIFICACIÓN DE TERRITORIOS SEGÚN ENFOQUE DE LA POLÍTICA RURAL 3.0, EN FUNCIÓN DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL PARA CHILE

Para efectos de diagnóstico de la realidad rural, esto es: conocer y analizar los componentes de la realidad rural, su interrelación y las tendencias, de manera de entender su lógica desde las perspectivas económica, social, ambiental y cultural; las tipificaciones, clasificaciones y jerarquizaciones resultan siempre útiles. Desde la lógica de pensamiento occidental, se reconoce la diversidad de las cosas, pero para entenderlas se requiere el ejercicio de agrupar, agregar, para posteriormente desagrupar y desagregar, es un trabajo de ida y vuelta que permite entender la realidad a través de la comparación interna y externa del comportamiento de esas agregaciones.

Para efectos del diseño de una política de desarrollo la necesidad no es sólo entender la realidad, sino ordenar una estrategia de una forma coherente para que su implementación resulte eficaz y eficiente. Desde esa mirada, creemos, debemos entender las herramientas que entrega el enfoque de Política Rural 3.0, y proponer adecuaciones necesarias para el caso de Chile rural.

Desde esa lógica se analizó la aplicación del enfoque, tanto en sus principios generales como en el uso de su propuesta de clasificación de territorios. La sección de aplicación de los principios generales de desarrolló en el producto 1, y se presenta en el informe 2 del presente estudio. Corresponde en este capítulo, analizar la pertinencia de la clasificación propuesta por la OCDE para los territorios para ser aplicados en la realidad nacional. Este análisis se realizó en base al trabajo del equipo del proyecto, y fue analizado con los actores públicos y privados en seis talleres regionales, realizados en las regiones de Antofagasta, Atacama, Maule, Bío Bío, Los Lagos y Magallanes.

I. Enfoque territorial versus política sectorial

Antes de entrar en el análisis, resulta necesario aclarar que estamos entendiendo como “política rural con enfoque territorial”. En primer lugar, el concepto de desarrollo territorial rural tiene muchas veces un acento de diagnóstico más que de intervención, y desde esa mirada se levanta como una forma de ir más allá de lo agrario. Romero se refiere al tema en base a la necesidad de observar las dinámicas que se presentan en el territorio: “Se propone el enfoque del Desarrollo Territorial Rural, como herramienta analítica conceptual que permite observar la dinámica de las relaciones sociales en un espacio social que se configura con dinámicas sociales que el enfoque agrario no visibiliza” (J, Romero: 2015), su énfasis está claramente situado en la discusión de los últimos años que trata de eliminar la sinonimia entre ruralidad y agricultura, que es también lo que plantea explícitamente la OCDE, ya desde el Nuevo Paradigma Rural, de los años 2.000, y también en el enfoque de

Política Rural 3.0, de 2016. Otros autores, como López Montaña, pone el énfasis en la participación de los actores locales, principalmente en la resolución de conflictos (López Montaña, Cecilia: 2018). Muchos otros, por la mera utilización de herramientas, como los sistemas de información geográfica, le dan el carácter de territorial al análisis.

Siendo absolutamente valido todo lo mencionado anteriormente, para el presente estudio, si bien en el diagnóstico se ha trabajado con la mirada multisectorial, y se han utilizado herramientas geográficas para profundizar la mirada, el énfasis está en que los instrumentos de intervención que se deriven tengan este enfoque territorial, como contraparte, o más bien como complemento a la mirada de los instrumentos y políticas de tipo sectorial.

Un típico instrumento de desarrollo de tipo sectorial tiene una nítida definición de sus beneficiarios, por ejemplo, agricultores de menos de 12 hectáreas de riego básico; Jóvenes en situación de vulnerabilidad; Personas con déficit de habitabilidad alta; o empresas que tengan ingresos anuales inferiores a las 2.400 UF, entre otros. Estos instrumentos a veces operan por ventanilla y por concurso u otras modalidades, y lo que tienen en común es que buscan resolver una necesidad puntual y específica, o aprovechar alguna oportunidad económica. Su focalización normalmente está definida por ingreso, sexo, edad, etnia, etc., y en general operan, dentro de su población objetivo, independiente del territorio en que se localicen los beneficiarios. Estos instrumentos normalmente son eficaces en cumplir su objetivo, y se ajustan sus requisitos de manera de no desviar fondos hacia beneficiarios que no los requieren, y en no generar incentivos perversos que terminan por incumplir los fines para los que están diseñados.

Hay instrumentos que tienen un carácter territorial, pero que son también fundamentalmente sectoriales, como los que operan en temas medioambientales (SNASPE, Remediación de sitios contaminados, etc.); y otros que tienen una lógica territorial para concentrar demanda, como los proyectos de Agua Potable Rural.

La política con enfoque territorial parte de la hipótesis de que al concentrar la aplicación de distintos instrumentos sectoriales de manera coordinada sobre un territorio, se obtiene un resultado en desarrollo superior a la sumatoria de lo obtenido por cada instrumento sectorial. Desde esa lógica se asocia más a un modelo coordinador.

Cabe mencionar que al aplicar el enfoque territorial, es posible que se sacrifique algo de eficacia en los instrumentos sectoriales, dado que se opta por un territorio en particular, y por tanto se deja de atender a otros usuarios por sólo no ser parte de esa localidad, que pueden tener buen potencial o ser muy necesitados del instrumento. Ese *trade off* es un aspecto negativo que asume el enfoque, a la luz de que la coordinación podría presentar mayores beneficios sociales que ese costo sobre la eficacia del instrumento.

Cabe señalar que hay instrumentos que en sí poseen un enfoque territorial multisectorial, y que resultan ser un buen modelo de coordinación, aunque posiblemente a distinta escala, como es el caso del PIRDT (Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial).

La mirada que presenta el análisis de este estudio se refiere, entonces a una lógica territorial basada principalmente en la coordinación de los instrumentos sectoriales, por lo que más que un *versus* es un complemento entre lo sectorial y lo territorial. Para aplicar esa lógica es que se requiere observar herramientas de análisis y de desarrollo de políticas, a la luz de lo que propone la PNDR y la Política 3.0 de la OCDE.

II. Las cinco categorías de comunas-territorios a nivel nacional.

En el informe 3 del estudio, que se hace cargo del objetivo 2 del mismo, se presentó la metodología con que se determinó las cinco categorías. Estas son: comunas urbanas, comunas mixtas cercanas, comunas mixtas remotas, comunas rurales cercanas y comunas rurales remotas.

Cuadro 1: Clasificación comunas según las cinco categorías propuestas por la Política Rural 3.0

| Tipo comuna | Item | Macro zona | | | | | | TOTAL |
|------------------|-----------------------------|--------------|-------------|----------------|--------------------------|-----------|-------------|-----------|
| | | Norte Grande | Norte Chico | Núcleo Central | Concepción y Frontera la | Los Lagos | Los Canales | |
| 1. Rural remota | Nº comunas | 14 | 11 | 9 | 8 | 15 | 18 | 75 |
| | Población total | 101.882 | 171.571 | 86.660 | 76.802 | 147.905 | 73.480 | 658.300 |
| | Densidad promedio (hab/km2) | 0,80 | 3,13 | 11,49 | 5,82 | 5,38 | 0,05 | 0,39 |
| 2. Rural cercana | Nº comunas | 1 | 8 | 59 | 26 | 16 | 1 | 111 |
| | Población total | 13.467 | 106.273 | 796.748 | 411.168 | 248.426 | 6.801 | 1.582.883 |
| | Densidad promedio (hab/km2) | 3,54 | 3,54 | 19,67 | 19,45 | 11,06 | 0,70 | 12,40 |
| 3. Mixta remota | Nº comunas | 0 | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 5 |
| | Población total | 0 | 0 | 0 | 42.935 | 109.990 | 0 | 152.925 |
| | Densidad promedio (hab/km2) | | | | 19,30 | 20,11 | | 19,88 |
| 4. Mixta cercana | Nº comunas | 0 | 0 | 34 | 16 | 5 | 0 | 55 |
| | Población total | 0 | 0 | 856.749 | 442.686 | 133.782 | 0 | 1.433.217 |
| | Densidad promedio (hab/km2) | | | 41,52 | 34,31 | 16,76 | | 34,52 |
| 5. Urbana | Nº comunas | 5 | 5 | 72 | 13 | 3 | 2 | 100 |

| | | | | | | | | |
|--------------|-----------------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|----------------|-------------------|
| | Población total | 1.048.811 | 765.910 | 9.628.667 | 1.540.438 | 573.442 | 189.410 | 13.746.678 |
| | Densidad promedio (hab/km2) | 19,44 | 24,77 | 419,02 | 245,76 | 157,54 | 7,54 | 96,20 |
| | Nº comunas | 20 | 24 | 174 | 65 | 42 | 21 | 346 |
| TOTAL | Población total | 1.164.160 | 1.043.754 | 11.368.824 | 2.514.029 | 1.213.545 | 269.691 | 17.574.003 |

Fuente: Elaboración propia, con datos del Censo 2017

Con el método propuesto y descrito en el presente documento, el territorio no urbano de Chile es subdividido en cuatro categorías, unas más numerosas que otras (Cuadro 1):

- 55 comuna mixtas cercanas
- 5 comunas mixtas remotas
- 111 comunas rurales cercanas
- 75 comunas rurales remotas

Un análisis general acerca de la nitidez que entrega esta clasificación de comunas se presentó en el Informe 3. Sin embargo, es importante retomar en este punto los elementos generales que caracterizan estos tipos de comunas, para analizar cuan pertinente es la clasificación para efecto del diseño e implementación de políticas de desarrollo con enfoque territorial.

Según la mirada de la Política 3.0, se puede resumir los tipos de comunas de la siguiente forma:

- a) Comuna Rural remota. Son comunas en que la actividad productiva se relaciona directamente con el recurso natural (vegetación, suelo, roca, agua, paisaje). Son monoproductoras y su producción es de alta rentabilidad, aunque por ser única, le otorga baja resiliencia ante crisis económicas internacionales. Son exportadoras, y en general se proveen de servicios desde el exterior o directamente desde las zonas urbanas. En cuanto a servicios básicos, por su aislamiento estos deben ser provistos en el mismo territorio, labor que es cumplida en parte por actores no estatales, como las mismas compañías y otras organizaciones ciudadanas (bomberos). Para el caso de Chile, esta definición se ajusta bastante bien en las regiones extremas. Las zonas mineras tienen precisamente esas características, así como la pesca y la acuicultura en la Patagonia. Se utiliza mucho la lógica de campamento para la población, lo que se refleja en datos de mayor masculinidad en la población de esos territorios. Para el caso de comunas remotas de las zonas precordilleranas entre el Núcleo central y Los Lagos, también se da esa lógica de aislamiento (aunque cuando se asocia a la actividad turística tiende a perder un poco esas características), en cuanto a acceso a servicios es evidente que comunas como Lonquimay y Alto Bío Bío se ajustan a esta lógica.

- b) Comuna rural cercana. Son comunas con alta interacción con áreas funcionales urbanas (ciudades de 50 mil o más habitantes), con una alta diversidad de actividades económicas y competencia por el uso del suelo y otros recursos. Interactúan en cuanto a oferta y demanda de productos con las ciudades, lo que sumado a la alta diversidad económica les entregaría mayor resiliencia.

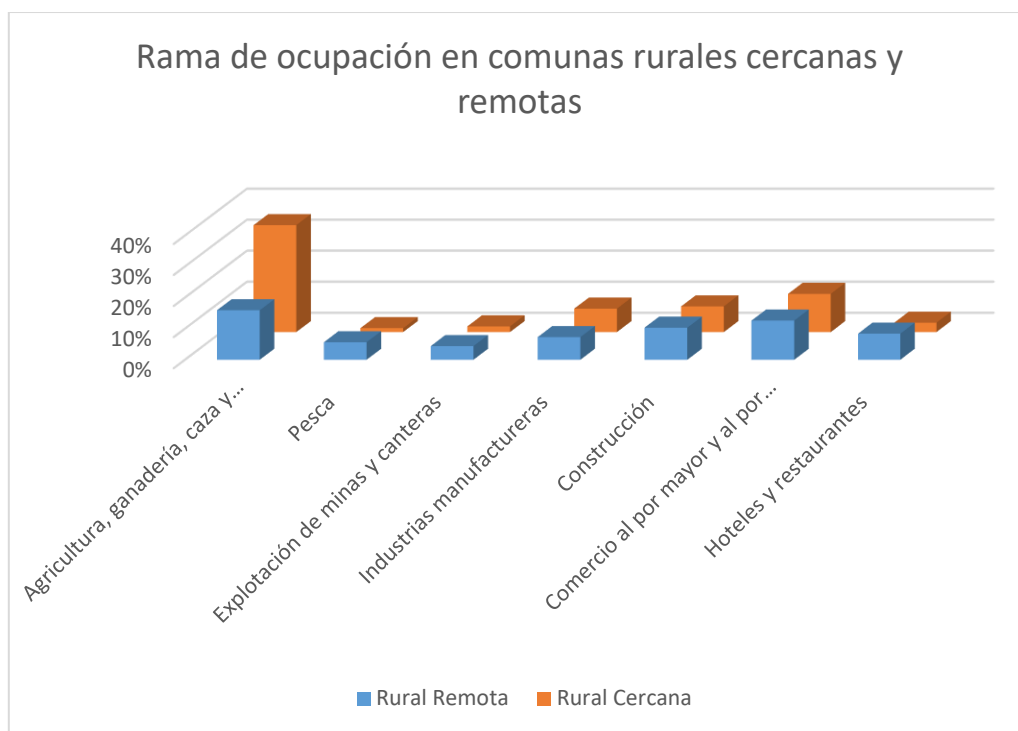
En Chile, se estima que parte de estas características se cumplen en las comunas rurales cercanas. Existe cierta interacción con las ciudades, aunque basada más en el tema de servicios que de productos, ya que en general mucha de la actividad económica de estas comunas en Chile tiene destino exportador, especialmente en el Núcleo Central. En términos de diversificación productiva, si bien son algo más diversificadas que las remotas, también dependen básicamente de un ámbito productivo: frutas, vinos, salmones o ganadería. Las comunas forestales, si bien son cercanas tienden a un comportamiento económico similar al de la que caracteriza a las remotas. En cuanto a servicios sí, efectivamente la cercanía a las zonas urbanas contribuye a resolver esos problemas más con conectividad que con provisión de servicios directos en la localidad. Los niveles de pobreza, coincidentemente con la mirada OCDE, son más altos en comunas rurales cercanas que en las remotas.

- c) Comuna Mixta (o intermedia). Juega un rol de prestación de servicios: insumos servicios de producción, mano de obra, transporte; y en lo social en educación, salud, justicia, entre otros.

En Chile estas comunas efectivamente juegan ese rol, especialmente asociadas a la agricultura y acuicultura, proveyendo de caletas de desembarque, oferta de insumos agrícolas, packing y otras agroindustrias. La diferenciación de estas comunas en mixtas cercanas y remotas, parece no prestar utilidad conceptual para el análisis, son pocas las mixtas remotas, y parecen jugar un rol más bien de una comuna urbana en los lugares en que se presentan, como en el caso de la isla de Chiloé.

En cuanto a orientación productiva, tal como lo muestra la Figura 1, las comunas rurales cercanas son el doble más agrícolas que las remotas, y las remotas son sustancialmente más mineras, pesqueras y turísticas. Es importante no leer esto como diversificación productiva en las remotas, dado que se distribuyen en comunas mineras, pesqueras y turísticas según la macro zona, pero siempre son más bien monoproductoras. Al igual que lo agrícola, esto está diversificado en las Cercanas, en cultivos, vitivinicultura y fruticultura, y esta última además se diversifica en varias especies.

Figura 1: Rama de ocupación de los habitantes de comunas rurales, remotas y cercanas.



Fuente: elaboración propia

III. Conceptos generales de la aplicación de la clasificación según Política Rural 3.0 a políticas rurales con enfoque territorial.

En primer lugar, es necesario explicar qué es lo que vemos como política de desarrollo con enfoque territorial, y antes de eso entender que las políticas en los países en desarrollo, por operar sobre la lógica de recursos escasos, deben ocupar verbos como priorizar, jerarquizar y focalizar. Esos verbos cuando se aplican diferenciadamente a territorios más que a sectores o estratos, es la base de una política con enfoque territorial.

Efectivamente, tal como se mencionó en el punto 1, todas las políticas focalizan instrumentos sobre grupos. Las políticas de género lo hacen sobre mujeres prioritariamente, instrumentos que a su vez se pueden priorizar por estrato social edad, etnia u otro. En las políticas agrícolas se prioriza, principalmente por tamaño de productor (hasta 12 HRB¹ en el caso de INDAP), y en ambos casos, en las de género y las agrícolas,

¹ Hectárea de riego básico

favorece a esos actores priorizados con independencia del lugar del territorio en que se localicen.

Para el caso de la PNDR, y en general políticas multisectoriales con enfoque territorial, se parte de la base de una hipótesis: que al aplicar políticas sectoriales de manera articulada sobre un territorio, estos instrumentos se potenciarían y por tanto generarían más desarrollo que la suma de ellos aplicados independientemente en distintos lugares.

Partiendo entonces de esa hipótesis, el ejercicio de clasificación de los territorios sería útil en la medida que esos distintos tipos de territorios efectivamente requieran políticas diferenciadas. Si nos hacemos la pregunta: Una política de desarrollo sobre un territorio tipo A, ¿Requiere ser distinta a una política sobre un territorio tipo B?, si la respuesta es Sí, es porque la clasificación de esos territorios en categorías A y B es útil para estrategias de desarrollo, si la respuesta es No, quiere decir que la clasificación tiene sólo una finalidad de estudio y análisis, pero no es necesaria para el diseño e implementación de una política.

Esa es la pregunta con la que se trabajó en los talleres regionales, a dos niveles:

- Las estrategias de desarrollo aplicadas sobre las comunas intermedias de la Región, ¿Requieren ser distintas a las aplicadas a las comunas rurales de la Región?
- Las estrategias de desarrollo aplicadas sobre las comunas rurales cercanas de la Región, ¿Requieren ser distintas a las aplicadas sobre las comunas rurales remotas de la Región?

Una vez resueltas las preguntas 1 y 2, se trabajó sobre si la clasificación propuesta por la Política 3.0, da cuenta efectivamente de la realidad de la región, o si se requieren otras variables y parámetros de corte.

Como último elemento referente al análisis de la aplicación, cabe mencionar que se tendió a privilegiar la consideración de la comuna como unidad administrativa base para diferenciar los territorios, de manera que las políticas fueran diferenciadas a nivel de comuna como unidad mínima. Como se mencionará más adelante, no siempre fue posible mantener este criterio de orden administrativo.

a. Comunas mixtas en Chile

La categoría de comunas mixtas, esto es, comunas en que entre un 15% y un 49% de su población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², en Chile está presente entre la Región de Valparaíso y la de Los Lagos. Más al norte y más al sur de ellas, no hay comunas que cumplan con esta condición.

Las comunas mixtas en Chile son 60, de estas, 34 están en el Núcleo Central, 18 en Concepción y la Frontera, y 8 en Los Lagos. Las del Núcleo central en general juegan un rol relevante en servicios a la fruticultura y vitivinicultura, además de estar muchas agrupadas

alrededor de la ruta que recorre de norte a sur la zona, jugando entonces un rol de servicios de carretera. También en la Región de Valparaíso hay un importante número de estas que apoyan las rutas costeras, y son balnearios que ya son lugar de residencia de muchas familias, y que con seguridad tienden a convertirse en urbanas. Ya son urbanas Con Con, Cartagena y El Quisco, no sería extraño que en el corto plazo lo sean también Algarrobo, El Tabo y Quintero.

Comunas como Casablanca y Curacaví cumplen el mismo rol de comunas de ruta, aunque en este caso no son de apoyo precisamente a las comunas rurales, sino que de conexión entre los dos centros urbanos más importantes del país.

Hacia el sur el rol de las comunas intermedias parece tomar otro rol, como particularmente las tres de la isla de Chiloé, Ancud, Castro y Quellón; que tienen un rol importante de apoyo a la actividad pesquera y de acuicultura, y que con la lógica turística también es probable que se tornen comunas de residencia y pasen a ser finalmente urbanas. Cabe mencionar que estas comunas, así como Calbuco y la comuna urbana de Puerto Montt, no prestan sólo servicios en el sector acuicultura a las zonas costeras de Los Lagos, sino que lo hacen también en la Macro zona de Los Canales, regiones de Aisén y Magallanes. El crecimiento del sector acuícola en la Patagonia, entonces, puede terminar favoreciendo que estas comunas de las provincias de Llanquihue y Chiloé, vayan a ser urbanas en el mediano plazo.

En los talleres realizados en las regiones, en general las comunas mixtas mostraron tener sentido a los actores como comunas efectivamente intermedias, que con su comercio mayorista y minorista, y servicios intermedios, juegan un rol relevante de articulación territorial entre las urbanas y las rurales. Así también, en las macro zonas donde no hay comunas mixtas (Norte Grande, Norte Chico y Los Canales), efectivamente no parecen faltar ese tipo de territorios, primero porque la actividad minera, pesquera y turística parece no requerir servicios intermedios, ya que por su escala de operación se abastecerían directamente de comunas urbanas en la medida que exista buena conectividad de carreteras y vuelos. En segundo lugar, las actividades agrícolas del Norte Chico, al estar concentradas en valles, cuentan con comunas urbanas próximas que cumplen el rol de prestación de servicios que en las zonas central, Concepción – Frontera y sur, cubren las comunas mixtas.

Particularmente en el taller de Antofagasta se planteó que muchas de sus comunas rurales podrían ser mixtas, pero era entendiendo el concepto de mixto no en la lógica del rol descrito, sino en que poseen áreas que son urbanas y otras rurales relevantes dentro de la misma unidad comunal. En la opinión de los autores de este informe ese tema no se resuelve con esa lógica de mix, sino con el cuestionamiento de la comuna como unidad de análisis, tema que se tratará más adelante.

Figura 2: Rama de empleo en las comunas mixtas



Fuente: elaboración propia, con datos CASEN 2017

Las comunas intermedias (mixtas), entonces, son relevantes para el apoyo del desarrollo de actividades económicas rurales que no cuentan con grandes economías de escala, como la agricultura y en parte la pesca, o son comunas que se encuentran en una transición hacia convertirse en urbanas, especialmente las comunas costeras que poseen atractivos para una buena calidad de vida. Parece resultar útil su consideración como tales, fundamentalmente en la provisión de servicios hacia las comunas rurales cercanas, tanto en su desempeño económico, o en ofertar solución a necesidades básicas que requieren cierta escala para hacer rentable la inversión pública.

La no existencia de comunas mixtas en el Norte Grande, Norte Chico y Los Canales parece responder a la lógica de que la escala de servicios necesarios para las comunas rurales de esas regiones es alta, por lo que es provista directamente desde comunas urbanas de la misma región, e incluso directamente desde el centro del país. A la vez, en cuanto a acceso de servicios, la propia lógica de desarrollo de las comunas rurales en esas regiones, que se aglutinan en poblados que concentran población (campamentos, oasis), hacen recomendable el desarrollo de servicios directamente en esas localidades, tema que se observa claramente en capítulos anteriores, en que la distancia a servicios es mucho menor en las comunas rurales de esas regiones que en las rurales de las regiones centrales.

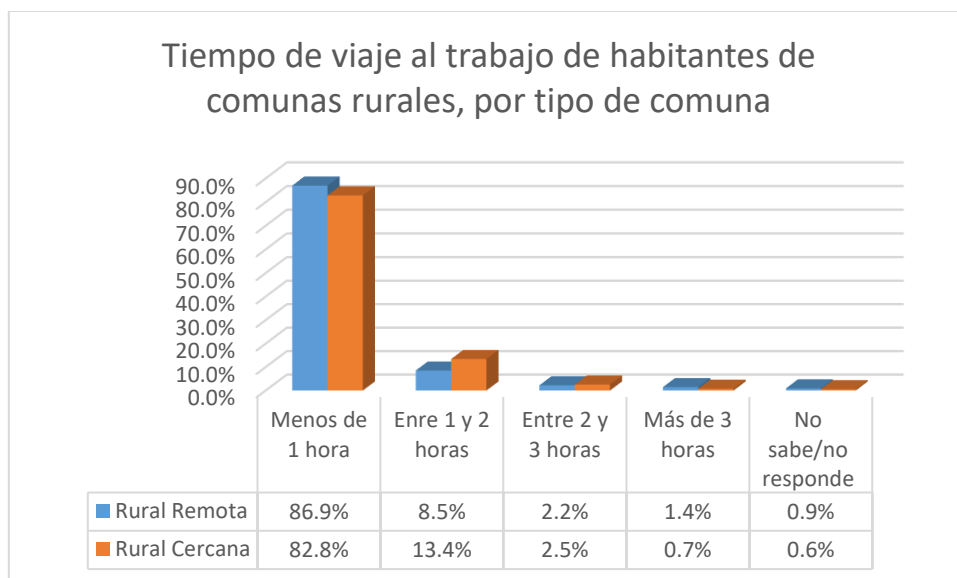
b. Las comunas Rurales cercanas y remotas

Esta diferenciación propuesta en la Política Rural 3.0 fue de profundo análisis en los talleres regionales, y también contó con alta dedicación de tiempo del equipo del proyecto. Tal como se desarrolla en el informe 3, se realizó la clasificación considerando Áreas Urbanas Funcionales (AFU) con los mismos parámetros que los propuestos por la OCDE, esto es: unidades urbanas con 50.000 o más habitantes. Aún cuando ese elemento levantaba algunas dudas acerca del comportamiento urbano de esas unidades, se consideró así para poder testear su comportamiento en los talleres regionales.

En cuanto distancia, la variable tiempo de viaje considerada por la OCDE (una hora conduciendo un automóvil desde la AFU) se llevó a distancia lineal, esto por el cuestionamiento de lo que significa realmente una hora de conducción en automóvil. En primer lugar, una proporción importante de los habitantes rurales transita hacia la ciudad en transporte público, por lo que los recorridos, su frecuencia y su costo parecieran más relevantes a la hora de satisfacer los servicios desde la ciudad que el tiempo de conducción asumiendo transporte propio. Otro elemento que a priori hizo cuestionar la medida es el estado de los caminos a lo largo de todo el año, el que en muchos caminos se ve interrumpido en invierno. La solución más simple implementada, de 70 kilómetros lineales como *proxi* de una hora de conducción, no se hizo con la finalidad de simplificar el ejercicio, sino con el objetivo de que el cuestionamiento al método no surgiera desde el equipo del proyecto, sino de los propios actores regionales de manera de aproximarnos así a una mejor solución del tema.

Con la simple aplicación de los 70 kilómetros lineales, el resultado fue la existencia de 111 comunas rurales cercanas y 75 comunas rurales remotas. Nuevamente, las regiones extremas tuvieron un comportamiento distinto al de las macro zonas de más al centro. En el Norte Grande sólo la comuna de Mejillones resultó ser rural cercana, y todo el resto son comunas rurales remotas. Las grandes distancias que separan las comunas en esa zona forzaron esa decisión. Sin embargo, la lógica de funcionamiento planteada por la OCDE para ese tipo de comunas, lejos de forzar a modificar esa distancia, mostró que efectivamente las comunas rurales del Norte Grande y Los Canales tendrían el comportamiento de tales. Los servicios básicos efectivamente son provistos en los mismos poblados de las comunas, y no con poca frecuencia son ofertados por las propias compañías mineras. Particularmente la cercanía de servicios de salud es mayor en las rurales remotas que en las urbanas, a diferencia que la cercanía a centros de educación que es inversa, eso debido a la lógica de campamento en las rurales remotas, en las que están las personas (principalmente hombres) en edad laboral, permaneciendo en las ciudades los hijos en edad escolar. En cuanto al tiempo de viaje al trabajo se da la misma lógica: los trabajadores de rurales remotas están más próximos a su lugar de desempeño.

Figura 3: Tiempo de demora en acudir al trabajo en comunas rurales de Chile



Fuente: elaboración propia con datos CASEN

En los talleres efectivamente se levantaron bastantes críticas al método de definición del tipo de comuna rural. Se planteó fundamentalmente: usar la variable tiempo real (no el *proxi* de distancia), usar la distancia pero sobre la ruta caminera, no lineal como se propuso, utilizar el costo de viaje (se mencionó un subsidio al transporte rural, cuya existencia o no podía definir esa lejanía), la real habilitación de caminos todo el año, y la existencia y necesidad de transporte marítimo en Los Lagos y Los Canales

Se reconoció sí la diferenciación existente entre comunas remotas y cercanas, efectivamente hizo sentido la necesidad de estrategias diferenciadas, pero se cuestionó la métrica, y principalmente, la existencia de ambos tipos de territorio dentro de una misma comuna rural (incluso dentro de algunas urbanas), tema que será analizado en el punto siguiente.

También hay comunas limítrofes entre regiones, que si bien estarían algo más cercanas de una ciudad, los trámites se realizan en la capital de su región correspondiente, por lo que el comportamiento de esas comunas sería remoto. Es el caso de comunas de la provincia de Arauco, como Contulmo, que si bien queda a menos de 70 km lineales de Angol, el flujo de los habitantes para la provisión de servicios es hacia el gran Concepción.

Y existe un caso muy evidente de falla del *proxi* de los 70 kilómetros lineales que es la comuna de Porvenir, que si bien es cercana a Punta Arenas tiene el estrecho de Magallanes de por medio.

Otro caso importante tiene que ver con la consideración del Área Funcional Urbana de 50 mil habitantes o más, es el caso de Vallenar, que por no alcanzar ese número de habitantes en su zona urbana, define la calificación de remota de las comunas de Freire, Alto del Carmen y Huasco, comunas agrícolas que evidentemente, en opinión del equipo y los actores, operan alrededor de Vallenar como núcleo urbano, y que incluso antes de recurrir a Copiapó en caso de necesidades mayores lo harían hacia La Serena.

El mismo caso, pero más extremo, se da en el caso de Puerto Natales, que siendo una comuna rural remota en sí, la parte urbana de Puerto Natales opera como Área Funcional Urbana. En opinión de los actores de la región, los habitantes de esa zona se proveen de los servicios urbanos en Natales, y no viajan a Punta Arenas. En este caso, entonces, Natales, con un núcleo urbano con sólo 19 mil habitantes, se comportaría como Área Funcional Urbana, lo que calificaría a esa comuna como Rural Cercana.

En resumen, la definición de comunas rurales cercanas y remotas parece tener sentido en la lógica de requerir estrategias políticas de desarrollo diferenciadas, sin embargo se discute la precisión de esta definición. Parece ser razonable mantener una serie de criterios flexibles, y que la categoría del territorio sea definida con esas herramientas en cada una de las regiones por sus actores del Gobierno Regional y los procesos participativos que ellos diseñen al respecto.

c. La comuna como unidad de clasificación.

La definición de la comuna como unidad de análisis fue resuelta desde la Política de Desarrollo Rural de manera de diseñar las políticas desde esa unidad administrativa y política. Aunque la definición se refiere a “comuna preferentemente rural”, el sello que impone a sus habitantes en ocasiones tiene carácter normativo. Una primera recomendación es que esta definición se considere de manera indicativa, y que lo normativo continúe siendo definido por cada uno de los instrumentos sectoriales.

Al agregar territorios (o personas, o procesos, animales, etc.), siempre se comete el “error” de esconder la diversidad. Sin embargo, como se mencionó al principio de este capítulo, si cada metro cuadrado del territorio se considera un espécimen “único” en el país (que en rigor con seguridad lo es) es imposible conjugar los verbos de priorizar, jerarquizar y focalizar, que son claves en el diseño y ejecución de políticas ante recursos escasos. Sin embargo, en la consideración estricta de este criterio de la unidad básica comunal, efectivamente se pueden esconder diversidades importantes, en regiones donde efectivamente las comunas son consideradas una unidad importante, como Maule y Bío Bío, en que comunas urbanas como Curicó y Los Ángeles, presentan zonas importantes de habitantes rurales, e incluso rurales remotos. En esos casos evidentemente se deberá segmentar la estrategia en dos unidades territoriales dentro de la comuna, aunque se corra el riesgo de que la unidad urbana, por ser mayoritaria en población, actores y en definitiva votos, termine por opacar las líneas de inversión en la zona rural.

El caso más complejo se da sí en las comunas del Norte (Grande y Chico), en que la definición de los límites comunales no parece haber sido moldeado por una construcción social a través de la historia. Comunas como Antofagasta, Copiapó, Calama y Arica, son de tal extensión geográfica que albergan puntos poblados muy diversos dentro de sus fronteras, lo que obliga a considerar, por ejemplo los valles de Azapa y Lluta, y las localidades de Chiu Chiu y Lasana como parte de una comuna urbana, lo que invalida esta aproximación. La percepción del equipo del estudio, y que fue planteado a los actores, es que quizás la unidad administrativa para definir la política rural no sería la comuna, sino otras divisiones territoriales importantes en esas regiones, como la Áreas de Desarrollo Indígena, por ejemplo. En el taller realizado en Antofagasta, en las opiniones de los actores parecía tener más relevancia la consideración de “Atacama la Grande”, y “Alto el Loa” (Áreas de Desarrollo Indígena de la Región), que la división comunal entre Calama, Ollague y San Pedro de Atacama.

Una última consideración metodológica al respecto se refiere al uso de la densidad poblacional para la definición de las comunas urbanas, intermedias y rurales, al respecto, se planteó en dos o tres ocasiones que esa no sería la variable correcta, sino el acceso a servicios, la presencia de infraestructura, entre otras variables referidas al desarrollo del territorio. Al respecto es importante señalar que el enfoque de definir lo rural de lo urbano en cuanto a acceso de servicios, sólo contribuye a denostar la ruralidad, es decir, que todo debe transitar hacia ser urbano, en la lógica antigua de entender la ruralidad: lo tosco, lo atrasado, versus lo urbano, lo de vanguardia, el progreso. Evidentemente ese es un error: la ruralidad se define por concentración de gente, y el objetivo del desarrollo no es necesariamente agregar personas, sino entregar una calidad de vida distinta pero de alto valor en los territorios rurales.

IV. El diagnóstico rural y de tendencias en la macro zonas

En los talleres realizados en las macro zonas se presentó los diagnósticos realizados por el equipo del estudio, y se procedió a recibir observaciones y a validarlos. En términos generales, se puede decir que el diagnóstico, presentado en el informe 2 del estudio, fue compartido por los actores de las regiones. En el tema de las tendencias, a la luz de políticas que en la actualidad se desarrollan en las regiones, sí se levantaron miradas un tanto distintas.

A continuación, se resume cualitativamente el diagnóstico para cada macro zona, incorporando la mirada obtenida de los talleres en las macro regiones tanto del diagnóstico mismo como de la clasificación territorial.

1. La ruralidad en el Norte Grande

La macro zona del Norte grande es homogénea en cuanto a geografía, aunque en cuanto a actividad económica predominante, Tarapacá y Antofagasta son principalmente mineras, y

dominadas por la gran minería, mientras que Arica y Parinacota es principalmente agrícola. Lo relevante es que en cada una de las regiones hay una actividad económica que es completamente dominante, casi sin alternativas: agricultura en Arica y Parinacota, y gran minería en Tarapacá y Antofagasta.

En cuanto actividad pesquera y turística tiene características similares, lo que podría traducirse en estrategias de fomento productivo similares, para los territorios rurales. La clasificación de comunas rurales, según OCDE, las califica a todas, excepto Mejillones, como comunas Rurales Remotas.

En cuanto a cobertura de servicios básicos poseen una lógica similar, ya que al estar estructuradas demográficamente en poblados, concentrados en las partes urbanas de los pueblos, en oasis o en campamentos, la concentración de gente permite que los proyectos sean socialmente rentables con los métodos de evaluación tradicionales. A la vez, en Antofagasta y Tarapacá, la presencia de la gran minería contribuye a que parte de la provisión de servicios sea prestada por las propias compañías, tal como lo plantea la OCDE para las comunas Rurales Remotas. Como consecuencia, la brecha rural urbana para provisión de servicios existe, pero es más pequeña que en el resto del país.

Como se mencionó en el punto anterior, la principal particularidad que posee esta macro región, en comparación con el resto del país, es que la comuna no parece ser una buena unidad geográfica para ordenar las estrategias en el territorio rural. En la Región de Arica y Parinacota, por ejemplo, sumando la población total de las comunas clasificadas como rurales se llega a una población total de 4.704 habitantes, y si consideramos sólo la población rural (clasificación INE) de la comuna urbana de Arica, esta alcanza a los 16.285 habitantes. De hecho los valles de Azapa y Lluta, donde se realiza casi la totalidad de la actividad agrícola de la Región, pertenecen a la comuna de Arica.

En la Región de Antofagasta, si bien los números no son tan extremos como en Arica y Parinacota, en opinión de los actores sí reproducen el mismo problema. De hecho los actores al referirse al tema territorial lo hacían más basados en las ADI (Atacama la Grande, y Alto el Loa), que en los límites comunales de Calama, San Pedro de Atacama y Ollague.

En cuanto a tendencias en el desarrollo rural de la Macro zona, este se resume en los elementos presentados en el taller, los que a grandes rasgos fueron compartidos por los actores locales.

Tendencias en el desarrollo de los territorios rurales en el Norte Grande:

- En servicios básicos
 - Los estándares en general son altos, en comparación con el resto de las regiones

- ▶ El aumento de la población, asociado en parte a la mayor inmigración, puede requerir un avance más sustantivo en la provisión de servicios en el mediano plazo.
- ▶ En Oportunidades económicas
 - ▶ En minería, si bien la macro región es monoprodutora en cuanto, lo que otorga alta vulnerabilidad al desarrollo económico; las perspectivas buenas asociada a la electromovilidad y la transformación mundial hacia ese tipo de energías en el mediano plazo, da una perspectiva promisoría a que se mantenga una rentabilidad razonable para la producción cuprífera.
 - ▶ En agricultura, el posicionamiento geográfico, sumado a la barrera sanitaria asociada a la importación de productos, permitirá mantener a Arica como abastecedor de la zona central de Chile. En la parte cordillerana, la perspectiva de lo agrícola se asocia a la lógica patrimonial, que posee un alto valor asociado al turismo y a la cultura de los pueblos originarios.
 - ▶ El turismo se estima que debería continuar con la tendencia creciente, asociado a temas culturales y de ecosistemas; a lo que además podría sumarse la lógica del turismo astronómico. En San Pedro de Atacama, en particular, el suelo agrícola y el agua están siendo muy presionados por la actividad hotelera, lo que será un tema de conflicto en el corto plazo.
- ▶ En asuntos ambientales
 - ▶ La fragilidad de los ecosistemas de desierto, asociados a la prevalencia de la actividad minera, seguirán siendo tema de preocupación en la política ambiental regional.

2. La ruralidad en el Norte Chico

En el Norte Chico hay dos actividades económicas que compiten en los territorios rurales: la minería y la agricultura. Efectivamente, en la Región de Atacama los temas del uso del agua, y el costo de la mano de obra, son temas en que ambas actividades compiten, y existen opiniones de actores que demandan un ordenamiento en el tema, particularmente en el uso del agua.

Territorialmente la macro zona se compone de pequeñas zonas pobladas, asociadas a la minería, en las zonas de secano; y de una dispersión mayor de la población en los cinco valles irrigados. En la parte sur de la macro zona sí aparece la producción agropecuaria de secano, particularmente referida a la ganadería caprina.

La actividad minera es más diversificada que en el norte grande, tanto en minerales extraídos, así como en tamaño de las empresas, ya que coexisten grandes yacimientos con medianos y pequeños, así como la presencia de pirquineros que fluctúa según el precio del cobre.

El turismo es importante, aunque se concentra en mayor medida en las comunas urbanas de la Región de Coquimbo. Con la actividad pesquera sucede un fenómeno similar, en que se concentra su actividad en las comunas de Coquimbo (urbana), y también en Caldera (rural).

En esta macro zona, así como en el Norte Grande, no hay comunas clasificadas como mixtas. Al parecer el rol de apoyo a la actividad agrícola que en el centro y sur proveen las comunas intermedias, en esta macro zona es ejercido directamente por comunas urbanas, como Vallenar y Ovalle. Existen comunas rurales cercanas y remotas, concentrándose más la agricultura en las Cercanas. Los trabajadores empleados en la rama de la minería existen indistintamente en rurales cercanas y remotas.

En cuanto a servicios básicos, existe brecha urbano rural que es necesario ir cerrando. El tema más crítico es el acceso doméstico al agua, ya que crece la proporción de hogares rurales que debe abastecerse vía camión aljibe.

En cuanto a tendencias en el desarrollo rural de la Macro zona, este se resume en los elementos presentados en el taller, los que a grandes rasgos fueron compartidos por los actores locales, y se agregaron elementos de desarrollo de la agricultura, caletas pesqueras y elementos ambientales, que fueron planteados en el trabajo de taller con los actores de Atacama.

Tendencias en el desarrollo de los territorios rurales en el Norte Chico:

- En servicios básicos
 - Se avanza en la provisión de servicios en general. El agua para uso doméstico parece ser el punto más débil a futuro.
 - El mejoramiento de la resiliencia ante desastres naturales, principalmente aluviones, seguirá siendo tema clave para la región.
- En Oportunidades económicas
 - El *trade off* que representa el binomio minería-agricultura, en términos de uso del agua como en el precio de la mano de obra, seguirán siendo un tema de competencia entre sectores
 - Las proyecciones de desembarque pesquero no parecen ser promisorias para basar el avance del desarrollo rural en esa área
 - La agricultura asociada a variedades tradicionales tiene un buen espacio de desarrollo para la Agricultura Familiar Campesina. Lo mismo con el tema pesquero, asociado a la gastronomía.
 - El turismo se estima que podría tomar una tendencia creciente, asociado a temas de ecosistemas; a lo que además podría sumarse la lógica del turismo astronómico.
- En asuntos ambientales
 - La fragilidad de los ecosistemas de desierto, asociados a la prevalencia de la actividad minera, seguirán siendo tema de preocupación en la política

ambiental macro regional. Así como los riesgos de desastres asociados al Cambio Climático.

3. La ruralidad en el Núcleo Central

En las comunas rurales de la macro zona del Núcleo Central, la principal rama de empleo es la agricultura. Lamentablemente no es posible discriminar agricultura con silvicultura, lo que podría estar ocultando cierta diversidad, especialmente en el secano interior y costero de las regiones de Maule y Ñuble.

Esta lógica monoprodutiva presenta una importante diversidad interna, ya que coexisten una gran cantidad de especies productivas, aunque la mayoría destinadas a la exportación. Los rubros destinados al mercado interno se refieren al maíz, y a las hortalizas que se producen en el valle central de Valparaíso y la Región Metropolitana. Esta diversidad de rubros entrega cierta resiliencia a la actividad económica en las comunas rurales de la macro zona.

La actividad turística de la macro zona se concentra en las comunas urbanas, a excepción del asociado al transporte de carretera y el servicio de restaurantes en comunas localizadas sobre la Ruta 5.

En bienestar social, la brecha urbano rural es importante en acceso a servicios, y mucho más reducida entre comunas urbanas y mixtas. El tema del acceso al agua por parte de los hogares, en comunas rurales e intermedias, parece ser el tema más crítico.

En la macro zona hay numerosas comunas mixtas, que en general se articularían con las rurales en provisión de servicios, y agregación de valor a través de agroindustrias, principalmente. También hay comunas mixtas en la zona costera de la Región de Valparaíso, que más que prestación de servicios, parecen ir en camino a convertirse en comunas urbanas.

Las comunas rurales son casi en su totalidad rurales cercanas, dado que hay múltiples centros urbanos en la macro zona.

En temas ambientales, la macro zona es la más impactada negativamente por el Cambio Climático, el que se traduce en sequía, aumento en la impredecibilidad de eventos (heladas, granizos), y en riesgos de incendios forestales.

En el taller realizado en la ciudad de Talca, se realizó cuestionamientos básicamente a la metodología propuesta por OCDE para la clasificación de comunas, y en cuanto al diagnóstico y tendencias de la ruralidad regional presentada, no hubo observaciones o cuestionamientos importantes.

Tendencias en el desarrollo de los territorios rurales en el Núcleo Central:

- En servicios básicos
 - Existen brechas en acceso a servicios que se están acortando, pero persiste una inequidad importante entre territorios urbanos y rurales
 - Lo más urgente es el acceso a agua para uso doméstico. Se requerirá importantes esfuerzos para resolver esta brecha
- En Oportunidades económicas
 - Si bien la región es monoprodutora en cuanto a sector, lo que otorga alta vulnerabilidad al desarrollo económico; el gran abanico de rubros rentables que entrega el clima para el sector le entrega capacidad de resiliencia. La fruticultura y vitivinicultura continuará liderando.
 - El turismo se estima que debería continuar con la tendencia creciente, siempre asociado a la vitivinicultura, y en lo referente a naturaleza y playas, siempre asociado al turismo nacional.
- En asuntos ambientales
 - Los grandes desafíos son los usos sustentables del agua, y la conservación de la biodiversidad, asociada a los riesgos de incendios y cambio climático en general.

4. La ruralidad en Concepción y la Frontera

En las comunas rurales e intermedias de la macro zona, la rama de empleo predominante es la agricultura, rama que incluye ganadería, recolección y silvicultura. También la industria manufacturera tiene cierta importancia, con seguridad referente a la cadena silvoagropecuaria: aserraderos, celulosa, faenadoras de ganado, y agroindustrias.

El turismo es también importante, particularmente en la Región de la Araucanía, donde en las comunas rurales pernocta una cantidad importante de turistas. La pesca no se refleja de manera importante en las cifras, ya que los desembarques serían mayoritarios en las comunas urbanas del Gran Concepción.

Si bien la actividad agropecuaria está diversificada entre los rubros ganaderos, los cereales y las plantaciones forestales, la rentabilidad de estos rubros no es muy alta. Esto podría estar cambiando a través de los años, con el crecimiento hacia el sur de la fruticultura de exportación. El Cambio Climático al parecer facilitará el desarrollo de estos cultivos más rentables.

En la macro zona hay una cantidad importante de comunas mixtas, las que se sitúan alrededor de la Ruta 5 y en las comunas aledañas a Concepción. En general son importantes en el comercio mayorista y minorista, y en la industria manufacturera, posiblemente asociada a las cadenas silvoagropecuarias.

Hay comunas rurales Cercanas y remotas. Las últimas se localizan en la cordillera de los Andes y algunas en la Provincia de Arauco. Igualmente, en todas las rurales la principal actividad económica es la agricultura, aunque en las rurales cercanas hay una cantidad importante de gente que trabaja también en industria manufacturera.

Es la macro zona con mayor nivel de pobreza por ingresos, aunque, dado que las comunas urbanas también tienen niveles de pobreza importante, la brecha urbano rural en el tema no es tan importante.

Desde la mirada ambiental, los principales desafíos parecen estar asociados a la relación de la industria forestal con las actividades turísticas y el patrimonio étnico.

Tendencias en el desarrollo de los territorios rurales en Concepción y la Frontera:

- En servicios básicos
 - Existen brechas en acceso a servicios que se están acortando, pero persiste una inequidad importante entre territorios urbanos y rurales
 - Lo más urgente es el acceso a agua para uso doméstico. Se requerirá importantes esfuerzos para resolver esta brecha
- En Oportunidades económicas
 - La macro zona combina el desarrollo de la fruticultura (que es creciente), cultivos anuales y sector forestal, más la dinámica pesquera en las comunas costeras. Esa combinación, aunque siempre asociada a recursos naturales, le entrega cierta resiliencia económica a la Región.
 - El turismo es importante en la Región de la Araucanía, y sus tendencias son positivas, si se trabaja en el binomio naturaleza y etnoturismo.
- En asuntos ambientales
 - Los grandes desafíos son los usos sustentables del agua, y la conservación de la biodiversidad, asociada a los riesgos de incendios y cambio climático en general.
 - La relación entre los pueblos originarios y la industria forestal, seguirá siendo un tema complejo de abordar.

5. La ruralidad en Los Lagos

En las comunas rurales de la macro zona de Los Lagos, la rama de empleo dominante varía de norte a Sur, en la Región de Los Ríos, y hasta la provincia de Llanquihue, es principalmente ganadera, con importancia también de la industria forestal en la zona norte. Desde Llanquihue hacia el sur, la actividad dominante es la acuicultura, con importancia también de lo ganadero y agrícola.

Las industrias de la acuicultura y la ganadería lechera, tienen la característica de encadenar muchos servicios e insumos, lo que le confiere una importante actividad económica a esos territorios.

El turismo es también una actividad relevante en comunas urbanas y mixtas, asociado a naturaleza, principalmente y también a atributos culturales en la Isla de Chiloé.

En la macro zona hay comunas mixtas a lo largo de la Ruta 5 en la Región de Los Ríos, y en La Isla de Chiloé, más Calbuco y Puerto Varas. Las del norte juegan un rol importante en las cadenas agropecuarias, y las del sur en la industria del salmón y choritos. Puerto Varas, en particular, parece más bien transitar a ser urbana en el corto plazo.

Hay comunas rurales cercanas y remotas. Las últimas están en Chiloé y Palena, y también en la zona cordillerana de los Ríos. Las rurales cercanas, tienen características de comunas agrícola ganaderas.

En el taller de Región de los Lagos fue bastante discutido el carácter de comunas remotas en la Provincia de Llanquihue, se ponía en duda de que Fresia fuera remota y que Maullín fuera cercana; y se coincidía bien en la calificación de las comunas chilotas y de Palena.

La separación de las comunas mixtas en cercanas y remotas no parece aportar bien al análisis, parecen tener un carácter similar entre ellas, como proveedores de servicios a las cadenas que se originan en la producción primaria en comunas rurales.

En bienestar social, se coincide en que existen brechas entre lo rural y lo urbano, y que el tema de la sequía afecta también la provisión de agua para bebida.

En temas ambientales, además de los planteados en el diagnóstico, asociados a la relación entre la acuicultura y el ambiente y turismo, se agregaron en el taller puntos asociados al impacto de las plantaciones forestales.

Tendencias en el desarrollo de los territorios rurales en Los Lagos:

- En servicios básicos
 - Existen brechas en acceso a servicios que se están acortando, pero persiste una inequidad importante entre territorios urbanos y rurales
 - La geografía de la Región, principalmente en Chiloé o Palena, hacen más compleja la labor de conectividad para el acceso a servicios
- En Oportunidades económicas
 - La macro zona combina el desarrollo de la pesca y acuicultura con la ganadería, el turismo y la silvicultura. Esa diversificación de actividades en los territorios rurales le otorga cierta resiliencia al sistema.
 - La sensibilidad de la acuicultura frente a eventos ambientales y sanitarios, es una labor relevante para sostener el desarrollo económico. En la industria de

los lácteos, el permanente vaivén de los precios internacionales se presenta frecuentemente como un problema de sustentabilidad del negocio.

- ▶ En asuntos ambientales
 - ▶ La compatibilización de las actividades acuícolas, con la preservación ecosistémica y el turismo, es el principal desafío para el desarrollo de los territorios rurales de la macro zona.
 - ▶ Las plantaciones forestales, y su industria en general, seguirá siendo un tema de preocupación asociado a la conservación de la biodiversidad y a la sustentabilidad de los acuíferos.

6. La ruralidad en Los Canales

En el taller realizado en Punta Arenas, se planteó la duda de la permanente consideración de las regiones de Aisén y Magallanes como una sola unidad geográfica. Se coincide en parte con esa duda, especialmente desde la mirada de la agricultura, donde efectivamente tanto la producción, como la de su entorno ecológico tienen diferencias importantes. Sin embargo, desde la mirada de la pesca, y de la relación comercial y de servicios que tienen con Puerto Montt, y en parte con la República Argentina, podrían justificar en parte su consideración como territorios similares.

En Los Canales la pesca y la acuicultura, así como el turismo y la conservación de la naturaleza, son los ejes productivos principales, a los que les sigue una ganadería que efectivamente es muy distinta entre ambas regiones: ganadería bovina asociada a pradera de alto potencial en Aisén, y ganadería ovina asociada a coironal con problemas de sustentabilidad en Magallanes.

En la macro zona no existen comunas mixtas, y además, la totalidad de las comunas rurales son remotas, clasificación que parece tener sentido desde la mirada de la OCDE para clasificar estos territorios.

Las brechas urbano rurales en acceso a servicios de bienestar social es un tanto menor que en el resto del país, y los niveles de pobreza por ingresos son bastante más bajos.

Los desafíos ambientales se asocian a la compatibilización de la acuicultura con la conservación, y en la Región de Magallanes la sustentabilidad de las praderas, asociada a cargas animales excesivas.

En el taller de Punta Arenas también se cuestionó la consideración de territorio rural remoto a la comuna de Natales, toda vez que en la práctica la zona urbana de esa comuna tiene un comportamiento de área funcional urbana, que provee de servicios a los territorios aledaños.

Tendencias en el desarrollo de los territorios rurales en Los Lagos:

- ▶ En servicios básicos

- Existen brechas en acceso a servicios que se están acortando, persiste una inequidad aunque no importante entre territorios urbanos y rurales
 - En Oportunidades económicas
 - La macro zona combina el desarrollo de la acuicultura con el turismo y la conservación de recursos naturales. La combinación armónica de ambas actividades, o su ordenamiento en el territorio, serán clave para el futuro de la región.
 - La ganadería ovina se encuentra estabilizada en su tamaño, y para promover su crecimiento se requerirá abordar el problema de la sustentabilidad de las praderas naturales como recurso.
 - En Aisén, existe un importante potencial ganadero bovino, y sigue siendo un cuello de botella el faenamiento del ganado.
 - En asuntos ambientales
 - La conservación de la biodiversidad, a través del manejo de las áreas protegidas, y el control de las especies invasoras, serán temas importantes en los próximos años.

V. Recomendaciones de uso de clasificación OCDE.

Se estima que la clasificación de territorios propuesta por la OCDE y la PNDR es adecuada para elaborar, a nivel regional y local, políticas de desarrollo con enfoque territorial diferenciadas (o con aspectos diferentes) para los distintos tipos de comunas: urbanas, mixtas y rurales. De la experiencia de los talleres realizados en las macro zonas, se puede concluir que de las cinco categorías de comunas: Urbana, Mixta Cercana, Mixta Remota, Rural Cercana, y Rural Remota, sólo la subdivisión planteada para las mixtas se considera que no aporta a la definición de estrategias de desarrollo rural.

La recomendación es:

1. Que se utilice la clasificación propuesta por OCDE para definir comunas Urbanas, Mixtas, y Rurales, con los criterios de densidad propuestos por OCDE y asumidos en la Política Nacional de Desarrollo Rural.
2. Evaluar en cada región el criterio cuantitativo que divide los territorios en rurales cercanos y rurales remotos.² Preferentemente considerar comunas completas en ambas sub categorías, pero en los lugares donde la diversidad del territorio sea alta, considerar dentro de las comunas zonas diferenciadas como Cercanas y Remotas, con elementos de la estrategia diferenciados. Es importante que el criterio seleccionado sea estrictamente de tiempo, costo, o dificultad estacional de viaje, y no de provisión o presencia de servicios; para mantener una misma lógica nacional.
3. Flexibilizar el criterio de Área Funcional Urbana, para definir los territorios como cercanos y remotos, aceptando unidades de menor población a las 50 mil

² De sugiere acercar el análisis a la “hora de viaje” desde el Área Funcional Urbana, y flexibilizar caso a caso.

habitantes, cuando en la práctica esas unidades jueguen un rol de prestaciones de servicios, productivos y de bienestar social. Es el caso de ciudades como Vallenar y Puerto Natales, las cuales deberían ser consideradas AFU aún con 45 mil y 20 mil habitantes, respectivamente.

4. En casos en que comunas urbanas cuenten con importante población rural dentro de sus límites, considerar esos sectores de la comuna como unidades rurales cercanas e incluirlos como tales en la Política o Estrategia de desarrollo rural regional. Es el caso de las comunas del Norte Grande, como Arica y Calama, y otras del Núcleo central (Curicó) y Concepción y la Frontera (Los Ángeles).

CAPITULO II. LEY DE FORTALECIMIENTO A LA REGIONALIZACIÓN (LEY Nº 21.074) Y POLÍTICA TERRITORIAL RURAL

I. Antecedentes (elementos de diagnóstico)

El debate acerca de los avances del proceso de descentralización regional se ha desarrollado con opiniones diversas a lo largo de los últimos 30 años. Por ejemplo, Pressaco, 2009, señala que en la materia “Chile muestra avances significativos que han moderado el tradicional carácter centralista del sistema político. Sin embargo, dichas reformas son evaluadas como insuficientes por los actores relevantes del proceso”.³

Ya en el año 2000, en el Diagnóstico sobre el proceso de descentralización, realizado por SUBDERE se señala que “La descentralización ha sido un tema de preocupación en Chile desde la década de los sesenta y ha experimentado diversos perfeccionamientos expresados en modificaciones a la legislación pertinente o en la creación administrativa de nuevos instrumentos descentralizados de inversión pública⁴”

Durante este periodo se han realizado múltiples análisis, son particularmente importantes los realizados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, coordinando la opinión de diferentes actores.

Por otra parte, el debate vinculado a la descentralización se enmarca en una discusión mayor, como dice Pressaco, 2009, “desde un punto de vista conceptual, el debate sobre la descentralización se inserta en el contexto de uno más amplio sobre la forma jurídica del Estado⁵”. Y por lo tanto, subyace la pregunta acerca de cual es la mejor forma de organización del estado.

El debate acerca de la descentralización se cruza con el debate que convoca al desarrollo del presente estudio, el que pone el foco de atención en los territorios rezagados, particularmente en los territorios denominados rurales. Los que, como se explicó en capítulos anteriores, se han visto invisibilizados por lo menos metodológicamente desde el punto de vista de las clasificaciones, respecto de lo urbano.

³ Carlos Fabian Pressaco: El proceso de descentralización regional chileno: avances y “asignaturas pendientes” en Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 14, No. 2, 409-429, julio-diciembre 2009

⁴ Diagnóstico Sobre el Proceso de Descentralización en Chile, SUBDERE, julio 2000.

⁵ Pressaco, 2009, Idem anterior.

A continuación, a partir de la revisión bibliográfica identificamos los elementos comunes que cruzan los diagnósticos referidos a descentralización.

II. Factores determinantes del proceso de descentralización

Al revisar los avances del proceso de descentralización incorporados en el documento elaborado por SUBDERE el año 2000⁶, es posible comparar los factores determinantes identificados en ese momento con la situación actual, ello se presenta de manera esquematizada en los cuadros siguientes, ahí se observa que algunos de estos factores se mantienen luego de 19 años, mientras otros desaparecen, mientras se observa el surgimiento de otros.

1. Factores internos

El año 2000, los aspectos internos del proceso de descentralización son predominantemente políticos, legales y culturales. Dentro de los primeros, destaca el planteamiento de un Estado unitario como marco inamovible del proceso descentralizador. Se plantea esto como una traba a la existencia de un estado descentralizado. Hasta la fecha este factor se mantiene como tal y mantiene su incidencia en la determinación del proceso de descentralización. Esta estructura debiera ser compatible con un Estado descentralizado, en la medida que los organismos subnacionales estén diseñados como otro nivel de ejercicio del poder y no como un servicio público más. (Subdere, 2000)

Hace 20 años, otro factor de tipo político decía relación con la estructura centralizada de partidos políticos, grandes organizaciones de tipo nacional eran las que mantenían mayor predominio electoral, en las que el sistema de toma de decisiones era altamente centralizado. (Subdere, 2000).

Por otra parte, el sistema electoral binominal, el año 2000, atentaba contra la existencia de múltiples escenarios impidiendo el surgimiento de minorías locales o regionales. Este factor se modificó con la entrada en vigor de la Ley N°20.840 que puso fin al sistema electoral binominal creando un sistema proporcional inclusivo.

Lo anterior como factor se complementa con la inexistencia de un subsistema partidario regional fuerte. (Subdere, 2000).

En el plano legal, existe un factor interno importante que también condiciona el proceso chileno de descentralización; la Constitución y las leyes en Chile definen descentralización y hacen una clara distinción entre los conceptos de Gobierno y Administración del Estado. Ello condiciona el proceso, puesto que establece que la facultad de gobernar solo puede

⁶ Diagnóstico Sobre el Proceso de Descentralización en Chile, SUBDERE, julio 2000.

desconcentrarse y únicamente la facultad de administrar puede descentralizarse (Subdere, 2000). Este elemento se mantiene hasta la fecha.

En el plano cultural, se observa una cultura centralista en la que la Región Metropolitana sobresale y dirige en todos los aspectos, sean estos económicos, laborales y productivos. Se indica a esta como el lugar de las oportunidades (Subdere, 2000). Esta situación se mantiene hasta la fecha, así se demuestra con los niveles de concentración de la población en la Región Metropolitana, la concentración de inversiones y de actividad económica. (INE, Censo 2017).

No obstante lo anterior, a la situación observada el año 2000 se suman algunos factores internos que en la actualidad adquieren relevancia con la aprobación de leyes importantes para el proceso de descentralización. La elección de los gobernadores regionales abre una oportunidad de dar un paso importante en la materia.

Como factor interno social y cultural, actualmente se observa una mayor concientización de la población en materia medioambiental, lo que se relaciona específicamente con la protección de su territorio inmediato (Habitat), a lo que el Estado ha dado respuesta con el fortalecimiento de la Ley de Bases del Medio Ambiente, específicamente del Sistema de Evaluación Ambiental, la creación de los tribunales ambientales, la Superintendencia de Medio Ambiente y la ratificación del convenio 169 de la OIT, entre los aspectos más destacados. Además en el último tiempo se observa el surgimiento de movimientos sociales vinculados a temáticas territoriales que buscan la preservación del ecosistema frente a proyectos de inversión. Sus demandas se vinculan directamente con la necesidad de mayor autonomía local y regional para la toma de decisiones.

Cuadro 2. Factores determinantes del proceso de descentralización (2000)

| FACTORES INTERNOS | FACTORES EXTERNOS |
|---|--|
| POLITICOS | GLOBALIZACIÓN |
| Estado Unitario como marco inamovible del proceso de descentralización. | |
| Presidencialismo fuerte del regimen político. | |
| Estructura centralizada de partidos políticos | Obliga a replantear la estructura del Estado y el ordenamiento territorial necesario para enfrentar amenazas y oportunidades |
| Sistema Binominal atenta contra múltiples escenarios | Economía abierta al mundo, tratados de libre comercio. |
| No hay subsistema partidario regional fuerte | |
| LEGALES | |

| | |
|--|--|
| Constitución política y leyes definen descentralización y diferencian gobierno de administración del Estado. | |
| CULTURAL | |
| Cultura centralista, Patrón inarmonico, RM Concentra en todos los ambitos, especialmente Económicos y productivos. | |

Fuente: Elaboración propia a partir de SUBDERE, julio 2000.

2. Factores Externos

El año 2000, se plantea que el factor externo más importante es el proceso de globalización. (Subdere, 2000). Este proceso obliga a replantear la estructura del Estado y el ordenamiento territorial necesario para enfrentar las amenazas y oportunidades que se abren. Por ello es fundamental para un país pequeño que depende de su capacidad de competir en el contexto internacional y que por tanto debiese hacer pleno uso de su potencial humano, natural y productivo que se encuentra en sus regiones.

Actualmente, al fenómeno de la globalización se agregan otros factores externos como el ingreso de Chile como miembro a la OECD, lo que lo obliga a cumplir con requisitos y estándares establecidos por la organización, en general la exigencia se refiere a mantener una economía de mercado abierta sin intervención, lo que se refiere a materias vinculadas a los procesos productivos, a materias ambientales, entre otras.

Otro factor externo que se agrega dice relación con la suscripción de tratados internacionales que obligan sobretudo a la eliminación o reducción arancelaria, a la protección de la propiedad intelectual

Un factor determinante dice relación con la amenaza del cambio climático, que obliga a los países a realizar una ocupación más racional del territorio y sus recursos, modificando hábitos y generando una relación con los recursos naturales de manera más sustentable y equilibrada. Esto implica por ejemplo, abordar la generación de zonas rezagadas producto de la falta de agua o de la necesidad por parte del estado por acudir con asistencia a poblaciones afectadas por desastres naturales.

Un factor reciente, es de tipo demográfico, se refiere a fuertes procesos migratorios, en el caso chileno vinculados a la llegada de importantes grupos de extranjeros, los que inciden de manera importante en algunas economías regionales y ejercen presión sobre los servicios sociales.

Cuadro 3. Factores determinantes del proceso de descentralización (2019)

| FACTORES INTERNOS | FACTORES EXTERNOS |
|--|--|
| POLITICOS | GLOBALIZACIÓN |
| Estado Unitario como marco inamovible del proceso de descentralización. | Obliga a replantear la estructura del Estado y el ordenamiento territorial necesario para enfrentar amenazas y oportunidades |
| Presidencialismo fuerte del regimen político. | Economía abierta al mundo, tratados de libre comercio. |
| Estructura centralizada de partidos políticos | Incorporación de Chile a la OCDE |
| Sistema electoral deja atrás el Binominal y posibilitan la aparición de fuerzas políticas minoritarias y regionales. | |
| Oportunidad para que se desarrolle subsistema partidario regional fuerte. | |
| LEGALES | AMBIENTALES |
| Constitución política y leyes definen descentralización y diferencian gobierno de administración del Estado. | Amenaza del cambio climático, que obliga a una ocupación más racional del territorio y sus recursos. |
| Elección Gobernador Regional | |
| Ley 21074 Fortalecimiento de Regionalización | |
| CULTURAL | DEMOGRAFICOS |
| Cultura centralista, Patrón inarmónico, RM Concentra en todos los ámbitos, especialmente Económicos y productivos. | Inmigración, que incide de manera importante en algunas economías regionales |
| Mayor concientización de la población en materia medioambiental y por ende en defensa de su territorio. | |
| Surgimiento de demandas de preservación del ecosistema frente a proyectos de inversión y otras iniciativas. | |

Fuente: Elaboración propia

III. Contexto en que se formula la Ley 21.074

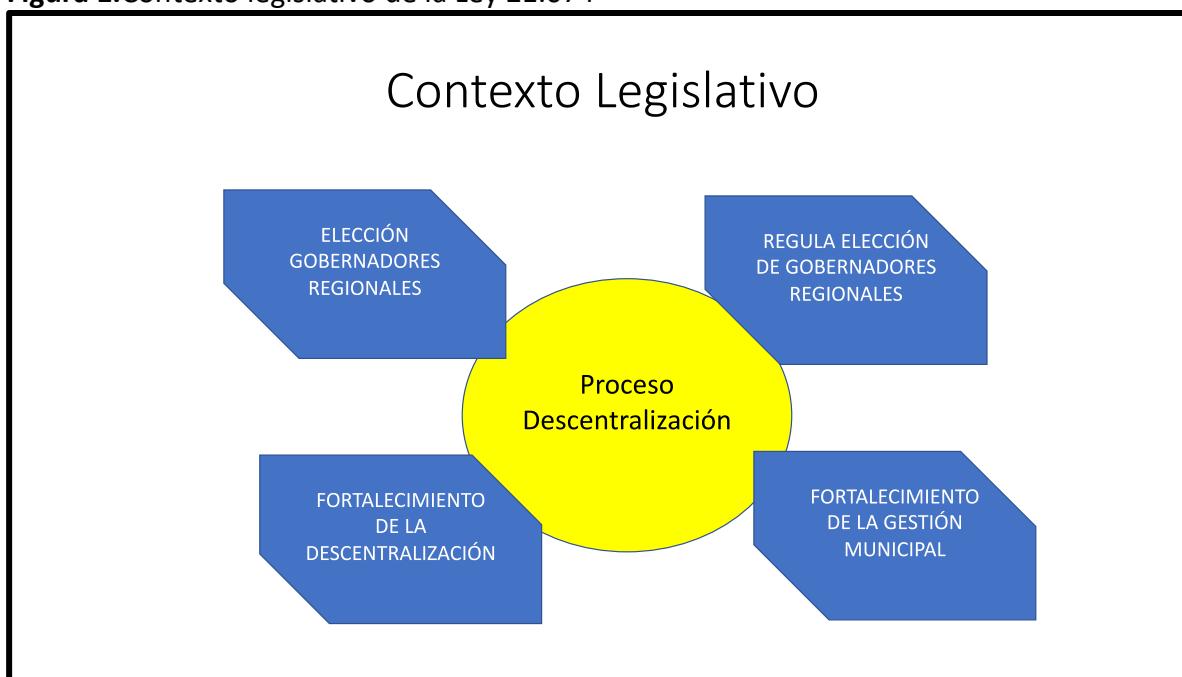
Con la dictación de la ley 21.074 sobre Fortalecimiento a la Regionalización y otras leyes complementarias⁷ se observan avances sustantivos en el proceso de descentralización, claro que es importante considerar que este es un proceso en franco desarrollo del cual aún

⁷ Elección de Gobernadores Regionales (Ley N° 20.990), Regula elección de Gobernadores Regionales (Ley N°21.073) y Fortalecimiento de la Gestión Municipal (Ley N° 20.922)

faltan etapas que permitan cumplir plenamente los objetivos trazados. En algunos casos faltan los reglamentos para precisar mecanismos de aplicación. Sin embargo, como lo señala Rodrigo Candia, 2018 *“A partir de la aprobación de las leyes que permitirán la elección de los gobernadores regionales y de la relativa al fortalecimiento de la regionalización del país, se generan nuevas condiciones institucionales que podrían derivar en una virtuosa espiral de procesos y de demandas que desencadenen una mayor descentralización y un mayor empoderamiento de los gobiernos regionales y de las municipalidades”*. (Candia , 2018)⁸

La ley de Fortalecimiento a la Regionalización 21.074, se inscribe en un proceso de cambios legales que tienen como objetivo fortalecer el proceso de toma de decisiones de manera más descentralizada, dotando para ello a los gobiernos regionales y locales de más herramientas para conducir sus procesos de desarrollo desde los territorios.

Figura 1. Contexto legislativo de la Ley 21.074



Fuente: Elaboración propia

El contexto en que se desarrolla tiene que ver con el largo proceso de descentralización que ha llevado Chile, especialmente durante los últimos 30 años y que, si bien se muestra algunos avances, estos fueron calificados como insuficientes hasta la dictación de la Ley 21.074 y otros cuerpos legales complementarios.

⁸ Rodrigo Candia, 2018, en www.elquintopoder.cl "Descentralización: ¿cómo seguimos (o podríamos hacerlo)?".

Por lo tanto, estamos en presencia del mayor avance en materia de descentralización desde el proceso de regionalización (CONARA 1974), que se traduce en lo siguiente:

1. **Elección de Gobernadores Regionales (Ley N° 20.990):** Este cuerpo legal reforma la Constitución para posibilitar la elección del órgano Ejecutivo Regional.
2. **Regula elección de Gobernadores Regionales (Ley N°21.073):** En lo principal, considera las reformas legales que posibilitan la elección de los gobernadores regionales y elimina el cargo de intendente.
3. **Fortalecimiento de la Gestión Municipal (Ley N° 20.922):** Busca descentralizar la organización de la planta de funcionarios de los municipios, la que de ser una facultad exclusiva del presidente de la República pasó ahora a ser una atribución de los alcaldes y concejos municipales”.

IV. La ley de Fortalecimiento a la Regionalización 21.074

“Esta iniciativa busca fortalecer la gestión de los gobiernos regionales (GORES), de modo de hacerlos adecuados a la figura de una autoridad regional electa, encargada de liderarlo. Para ello, agrega (a las ya existentes) nuevas competencias de planificación y diseño estratégico, así como de ejecución de políticas públicas nacionales y regionales, competencias todas que los GORES podrán ejercer desde el mismo minuto en que la ley entre en vigencia. Además, regula la transferencia de competencias adicionales desde los servicios públicos a los GORES, mediante un procedimiento que se establece en los artículos 21 ter y siguientes, que comenzará a operar el año 2018. Todo ello, sin perjuicio de aquellas otras competencias que los GORES soliciten al presidente o acepten recibir en los cuatrienios siguientes al 2022.” (www.subdere.gov.cl 2019).

Además, cumple una de las condiciones para la entrada en vigor de la reforma constitucional sobre gobernadores regionales electos.

1. Nuevas Funciones y atribuciones en materia de políticas públicas regionales

En particular, la ley de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales, entre otras cosas, define el nuevo rol que cumplirán los Gobiernos Regionales y establece nuevas **competencias** para dichos organismos.

- a) Fortalece el rol que tienen hasta ahora en lo que se refiere al Diseño, elaboración, aprobación y aplicación de políticas, planes, programas y proyectos, esto implica que se fortalece el ciclo de las políticas públicas regionales, atribución que se le entrega a los gobiernos regionales como institución pero que esta ligado directamente a la elección popular del Gobernador Regional. En efecto, el Gobernador Regional tendrá mayor autonomía para establecer políticas públicas propias con mayor pertinencia territorial y

vinculadas a los problemas y oportunidades locales. Esto es particularmente importante toda vez que la definición de políticas públicas regionales será una oportunidad para establecer una mejor vinculación de los instrumentos de medición del desempeño de los agentes públicos y funcionarios.

Por otra parte, se presenta como un desafío importante minimizar la fricción entre las políticas públicas nacionales y las regionales, ya que las primeras estarán representadas por los servicios públicos regionales, dependientes del intendente (Representante del Gobierno) y las segundas formarán parte de la agenda del Gobernador Regional Electo.

- b) Elaborar y aprobar la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo.

Toda política vinculada al desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación es por definición una política asociada al territorio. Desde un punto de vista determinista las características propias de cada lugar, la cultura, el capital humano, incidirán directamente en los énfasis que defina cada región. Es por ello que con la Ley, los Gobiernos Regionales tendrán la función de establecer sus propias políticas de ciencia tecnología e innovación, con vinculación directa hacia la realidad local y a los objetivos de desarrollo planteados por la Región en la Estrategia de Desarrollo Regional y en Plan Regional de Ordenamiento Territorial.

2. Nuevas Funciones y atribuciones en Materia de Planificación Territorial

- a) Plan Regional de Ordenamiento Territorial vinculante

La experiencia de la planificación territorial en Chile muestra que para que el proceso sea efectivo se requiere que el proceso en su diseño contenga elementos coercitivos/obligatorios y que sus objetivos y lineamientos conduzcan a acciones concretas que cuenten con financiamiento. Es así como, hasta la fecha de inicio de vigencia de esta ley se contaba con los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, los que más allá de las buenas intenciones que contenían presentaban las siguientes debilidades:

- No tenían carácter vinculante. Es decir, los agentes que participan en el proceso de desarrollo no estaban obligados a cumplir con sus definiciones.
- No existía obligatoriedad de contar con el instrumento.
- Miraba solo una parte del territorio, lo urbano, el sistema de centros poblados.
- Por definición no abordaba las particularidades del territorio rural.
- No contenía un Plan de Inversiones asociado que concluyera en un Plan de Inversiones.

La propuesta de la Ley actual es un instrumento reflejo de las Políticas Regionales plasmadas en la agenda del gobernador regional electo y los lineamientos del Comité de Vivienda, Ciudad y Territorio de nivel nacional.

La Ley 21.074 constituye un gran avance en materia instrumental ya que el Plan Regional de Ordenamiento Territorial debe elaborarse en coherencia con la Estrategia Regional de Desarrollo y con los Planes de Desarrollo Comunal. En lo concreto esto se traduce en una macro zonificación vinculante que establezca condiciones de urbanización en zonas no planificadas urbanísticamente, es decir, **en los territorios rurales**.

El plan deberá evaluarse y su periodicidad de actualización no deberá sobrepasar los 10 años, en su elaboración considera un proceso de participación ciudadana a través de una consulta pública.

Las políticas nacionales de ordenamiento territorial y desarrollo rural y urbano, serán propuestas por una Comisión interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio de nivel nacional que integrarán los ministros de Vivienda y Urbanismo, cuyo titular lo presidirá; del Interior y Seguridad Pública; Secretaría General de la Presidencia, de Economía, Fomento y Turismo; de Desarrollo Social; de Obras Públicas; de Agricultura; de Minería; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales de Energía y del Medio Ambiente, y serán aprobadas por el Presidente de la República.

En lo concreto, será de mucha importancia el carácter mandatorio de los lineamientos definidos por la Comisión interministerial, las que no podrán ser contradichas por las instancias regionales. Esta coordinación determinará el éxito del proceso de planificación desarrollado.

b) Facultad de decidir localización de la disposición de residuos sólidos domiciliarios.

En la literatura especializada anglosajona se ha desarrollado el concepto NIMBY, que quiere decir, *Not In My Back Yard* (no en mi patio trasero), para denominar aquellas instalaciones indeseadas que afectan social, ambiental y económicamente al territorio, pero que son necesarias para la vida urbana. Tal es el caso de la localización de los depósitos de residuos sólidos domiciliarios que actualmente se aborda a nivel local y que por tanto debe resolver cada municipalidad independiente de los volúmenes de residuos que genere.

La posibilidad que la problemática se aborde a nivel regional permite aprovechar economías de escala desde el punto de vista de los costos directos, pero también permite minimizar las externalidades que la actividad conlleva. Esta función está ligada directamente al proceso de planificación territorial que conlleva la formulación del PROT en lo que respecta a la búsqueda y definición de la localización óptima de dicha actividad, considerando la minimización de los efectos sobre el medio ambiente.

Debido a sus características este tipo de sitios (NIMBY) demandan localización en zonas alejadas de los centros poblados, siendo normalmente áreas definidas como **rurales**, ello quiere decir que para definir su localización es fundamental conocer las dinámicas rurales, sus restricciones, potencialidades y las tendencias de desarrollo futuro.

3. Estructura de los Gobiernos Regionales

Además de las funciones que agrega a los gobiernos regionales, la Ley 21.074 considera ajustes a la estructura de estos, por una parte, se permitirá no solo el diseño, sino que también la ejecución directa, por parte del Gobierno Regional, de programas propios que actualmente debe ejecutar a través de las municipalidades o servicios públicos nacionales, así como de competencias que le sean transferidas. En efecto, por ejemplo, los gobiernos regionales ahora podrán ser unidad técnica pudiendo contratar obras en su fase de diseño y ejecución pudiendo actuar directamente y no a través de otras entidades,

Por otra parte, se refuerza la **estructura administrativa de los gobiernos regionales** adecuándola a nuevas exigencias.

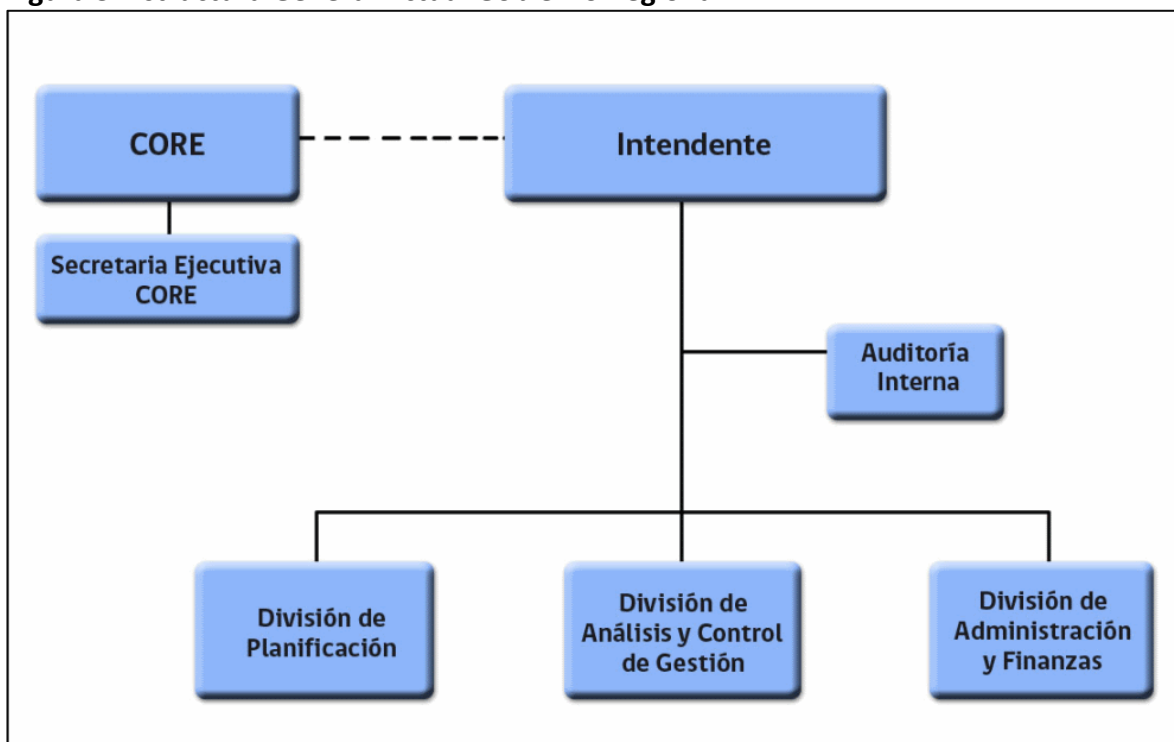
Por ejemplo, en materia de organización y personal, se establecen nuevas divisiones en las materias competentes, permanentes y con personal necesario para ello⁹.

Se crea la Unidad de Control Regional, que tendrá por función realizar el accountability interno de la gestión.

Se crea el Cargo de Administrador Regional, que tendrá por función ser el responsable de la gestión del Gobierno Regional en tanto servicio público y, se crea el Departamento de Áreas Metropolitanas, en las regiones que sea pertinente, con personal para cumplir su función.

⁹ No obstante, el aumento de plantas de personal es paulatino y no inmediato.

Figura 5. Estructura General Actual Gobierno Regional



Fuente: www.goreloslagos.cl

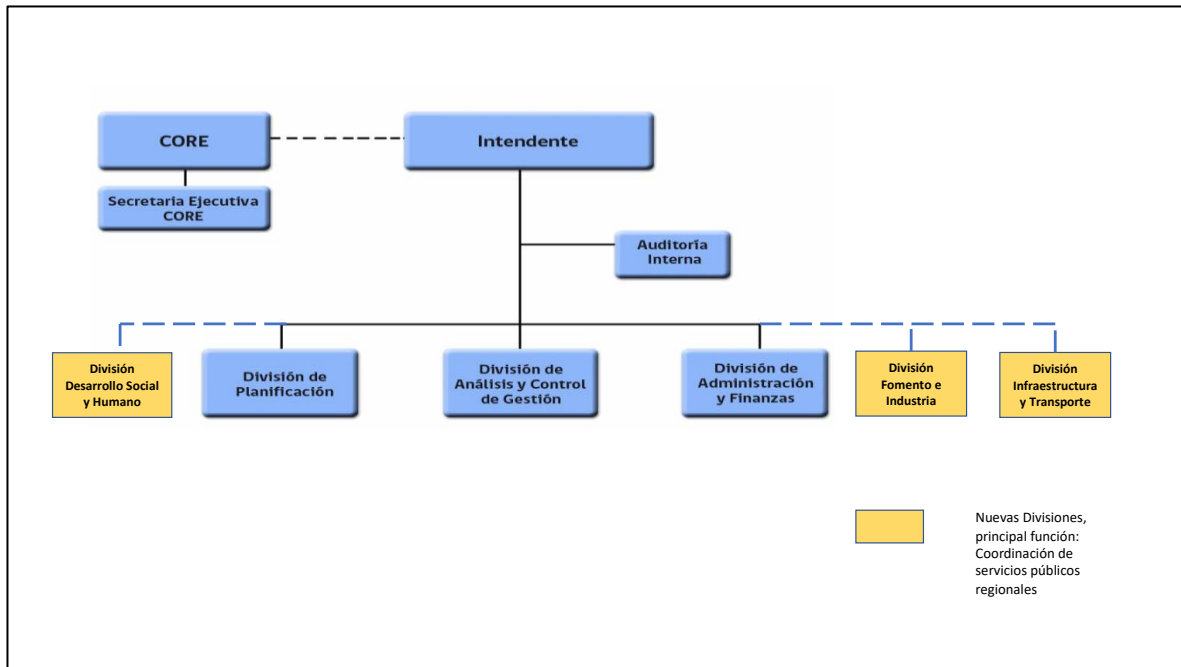
Se crean tres nuevas divisiones en los gobiernos regionales, la División de Desarrollo Humano, la División de Fomento e Industria y la División de Infraestructura y Transporte. Las que se suman a las existentes i) Planificación y Desarrollo Regional; ii) Presupuesto e inversión Regional y; iii) Administración y Finanzas.

- a) División de Fomento e Industria: Encargada de proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, destinados a estimular el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo y de nuevas capacidades empresariales, facilitando la incorporación de las nuevas tecnologías de la información que propenda a favorecer el crecimiento sostenido, integrado y sustentable de la región respectiva, proponiendo y promoviendo instrumentos de fomento productivo.
- b) División de Infraestructura y Transporte: Encargada de proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, en materia de obras de infraestructura y equipamiento regional; y gestión de transporte.
- c) División de Desarrollo Humano: Encargada de proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades y la cohesión social.

Estas tres últimas divisiones deberán coordinar el accionar de los servicios públicos regionales que dependan o se relacionen con el gobierno regional.

La función común y principal será la de coordinar la ejecución de las políticas públicas en sus respectivas áreas, estableciendo una coordinación de los servicios públicos regionales, entidades que dependerán de la estructura de gobierno nacional es decir tendrá dependencia del delegado presidencial regional.

Figura 6 Estructura General Actual Gobierno Regional



Fuente: Elaboración propia en base a www.goreloslagos.cl

4. Gobernanza de áreas metropolitanas

La **Ley 21.074** establece un procedimiento para la creación de **áreas metropolitanas entregando** facultades a los gobiernos regionales en materias de residuos sólidos, movilidad y transporte público y medio ambiente. Crea una estructura para la gobernanza de estas áreas. Crea el departamento de áreas metropolitanas el cual apoyará al Gobernador Regional en la gestión de las mismas.

“Artículo 104 bis.- En cada región podrán constituirse una o más áreas metropolitanas que serán administradas por el gobierno regional respectivo con el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano. Para efectos de la presente ley se entenderá por “área metropolitana” la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes”. (Ley 21.074)

5. Relación entre autoridades regionales

La ley 21.074 aclara la relación entre el Consejo Regional y el gobernador regional electo:

- Gobernador regional asigna recursos, en base a ítems presupuestarios aprobados por el Consejo Regional.
- Consejo Regional asigna recursos a proyectos que superan 7.000 UTM y a preinversionales que deriven en proyectos de ese monto o más.

Sin embargo, no aclara lo suficiente la relación entre el gobernador regional electo y el delegado presidencial regional. Ello dependerá de las atribuciones que sean traspasadas. En ese sentido, establece como ruta de descentralización una **primera etapa de transferencia de oficio**, prevista para generar capacidades y “expertise” en la región, y una segunda en que se evaluará la pertinencia, caso a caso, de la creación de servicios públicos por ley, según las necesidades y particularidades de cada territorio.

Establece también un procedimiento administrativo para la **transferencia de competencias** desde el Presidente de la República a los gobiernos regionales. Recientemente se prepararon 4 decretos de transferencia de parte del presidente de la República a regiones, sin embargo, se critica la modalidad de traspaso, que establece la Ley, según la opinión de importantes juristas este proceso debió realizarse por ley específica, ya que ella es una función privativa del poder legislativo.

Una de las críticas a la Ley, dice relación con la forma de transferencia de competencias, las que son realizadas por el Presidente de La República mediante decreto fundado, lo que puede ser temporal o definitivo. Según Benoot Delooz¹⁰, aquí aparece otro problema fundamental de la descentralización chilena: la ley establece que el decreto que revocaría una transferencia temporal de competencia deberá ser fundado. ¿Quién controlará la apreciación del gobierno central sobre la “deficiente prestación del servicio a la comunidad” por parte de un gobierno regional? La pregunta ya ha sido planteada por varios diputados, quienes temen que en caso de enfrentamiento entre un gobernador regional ahora elegido por sufragio universal y el presidente de la República, este último sancione al primero, recuperando las competencias previamente transferidas en desmedro de los intereses de los habitantes de la región.

6. Efecto de la Ley sobre los Instrumentos

La Ley tiene un importante efecto sobre la autonomía regional en materia de planificación territorial, especialmente dota a la región de atribuciones referidas al ámbito de los instrumentos de planificación territorial. Ya se indicó que le entrega el carácter de vinculante al Plan Regional de Ordenamiento Territorial, resguardando la función de formularlo de acuerdo con la estrategia regional de desarrollo y a los Planes de Desarrollo Comunal, siguiendo los lineamientos de la Comisión Interministerial Ciudad Vivienda y

¹⁰ Opinión: Diario El Mercurio 17.07.2019. Benoit Delooz Brochet. Doctor en Ciencias Jurídicas Universidad de Toulouse 1 Capitole, Francia.

Territorio. Pero, además, impone algunos conceptos como pasar una mirada exclusivamente urbana (Desarrollo Urbano) al concepto de Ordenamiento territorial, en donde pone el foco en las áreas excluidas como las zonas rurales.

Además, en materia territorial se le asigna la atribución de proponer territorios para ser clasificados como “Zonas Rezagadas”, los que finalmente son categorizados por el Ministerio del Interior.

Ahora, con la Ley 21.047 es atribución de los gobiernos regionales formular y aprobar los Instrumentos de Planificación Territorial, así como también la facultad de elaborar Planes de Desarrollo Turístico.

7. Crea comité Regional de Ciencia Tecnología e Innovación

Este Comité asesorará al gobierno regional en la identificación y formulación de las políticas y acciones que fortalezcan la ciencia, tecnología e innovación en la región, teniendo entre sus áreas de competencia aquellas que se encuentren relacionadas, entre otras, con la investigación científica, el capital humano y la innovación, así como la transferencia y difusión de tecnologías vinculadas a la innovación regionales.

Este Comité elaborará una Estrategia Regional de Ciencia, Tecnología e Innovación, así como las medidas y orientaciones de mediano y largo plazo en dicho ámbito para el desarrollo en la región. A dicho efecto, deberá tener en cuenta el componente regional o macro zonal de la Estrategia que elabore el consejo asesor presidencial creado por el decreto supremo N° 177, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, promulgado el año 2014 y publicado el año 2015, o la institucionalidad que lo reemplace.

Los recursos contemplados en el Fondo de Innovación para la Competitividad a nivel regional deberán ser invertidos en el financiamiento de convenios con servicios públicos nacionales o regionales, o con universidades, con la finalidad de ejecutar programas, estudios o investigación en materias de innovación, emprendimiento, ciencia y tecnología.

8. Fomenta las actividades productivas

Con la creación de la división de fomento e industria, la Ley 21.074 pretende dotar a los gobiernos regionales de un equipo que, de acuerdo con, la estrategia de desarrollo regional diseñe y desarrolle acciones que incidan directamente en el aumento de la productividad regional. Ello entregará los resultados esperados si se logra conjugar el desarrollo económico, el desarrollo social y la sustentabilidad ambiental.

V. **Talleres Participativos Regionales: Aportes recogidos de los actores en temas de Gobernanza Regional**

En los talleres realizados en cada una de las macrozonas, un objetivo importante fue percibir las opiniones de la audiencia en lo que se refiere a los cambios institucionales que se encuentran en desarrollo en materia de regionalización y descentralización y como estos cambios facilitan la gestión del desarrollo territorial rural. Para ello, se motivó el dialogo en torno a las oportunidades que se presentan con las reformas a los Gobiernos Regionales, en materia territorial. Se considera la utilidad de aplicar una nueva clasificación del territorio rural, las nuevas atribuciones de los GR y la modificación de la estructura del Gobierno Regional.

Los resultados de este dialogo son diversos, sin embargo, es posible recoger algunas líneas temáticas comunes compartidas por los diferentes actores regionales que participaron en los 6 talleres regionales.

1. **Planificación Territorial.** En materia de planificación del territorio rural se abre una oportunidad referida al carácter vinculante del PROT y a la posibilidad de regular el territorio no normado, especialmente el borde costero, zona que en regiones como Magallanes experimenta una fricción entre los usos industriales y el turismo.
2. **Particularidades del territorio.** Se plantea considerar las particularidades que presenta cada territorio, por ejemplo, la fragmentación del territorio en Magallanes obliga a diferenciar un territorio insular de uno continental, lo que debe considerarse en el instrumental y en las competencias que se transfieren a la región.
3. **Dinámicas demográficas.** Preocupa el despoblamiento que sufren algunos territorios rurales debido a los procesos de expulsión económica. En Maule, se plantea como consecuencia de los incendios forestales que conminan al propietario a vender su tierra y acercarse a la ciudad. En Magallanes se plantea el despoblamiento de ciertos territorios debido a la falta de actividad económica la que se ve afectada por que un 60% del territorio pertenece a categorías de protección.
4. **Transferencia de competencias y de recursos.** En general se plantea que la verdadera descentralización está vinculada a la transferencia no solo de competencias sino que también al traspaso de los recursos necesarios para ejercerlas.
5. **Ventajas, desventajas, oportunidades que surgen con la elección de Gobernador Regional.** La elección de la autoridad regional se aprecia como una gran oportunidad pero que se dificulta cuando se analiza su coexistencia con el delegado presidencial regional, en dicho ámbito se plantea como desafío la coordinación entre los quehaceres de ambas autoridades. Se visualiza como complejo desde el punto de vista político que el gobernador regional será el actor político más relevante de la región, por sobre los

senadores. Este análisis remite a un proceso en que lo importante es el traspaso de poder desde el centro nacional hacia las regiones.

6. **Coordinación entre Gobernador Regional electo y vinculación con estructura sectorial del gobierno nacional.** Otro aspecto importante dice relación con el establecimiento de una estructura regional que dependerá de la autoridad regional electa y otra que responderá a las definiciones de la autoridad nacional. En lo específico, las diferentes divisiones del gobierno regional, deberán coordinarse con los servicios públicos regionales para poder concretar las iniciativas (programas y proyectos) en el territorio. La opinión en general es que esa relación será compleja, sin embargo, también se plantea que los actores estarán obligados a llegar a acuerdos para concretar sus agendas.

VI. Materias de la Ley 21.074 de importancia para la Política Territorial Rural.

Hay dos ámbitos en los que la Política Nacional de Desarrollo contribuiría a mejorar la política regional en el marco de la regionalización: la coordinación de inversiones, y la planificación territorial.

A la vez, para la implementación de esta política y su contribución al desarrollo regional en el largo plazo, será necesario incorporar a lo menos algunos elementos livianos (no vía ley) de gobernanza que permitan trabajar en la mirada de una política de Estado, es decir, que perdure más allá del ciclo de un Gobierno Regional.

1. Coordinación de inversiones

Como se menciona en otros capítulos del presente informe, la política rural con enfoque territorial busca potenciar las herramientas de intervención a través de la coordinación de las inversiones en el territorio. Este elemento parte de la base de que el impacto de realizar acciones de desarrollo coordinadamente en el territorio es superior al impacto causado por cada una de esas acciones aplicadas individualmente.

La Política Nacional de Desarrollo Rural, tendrá su correspondiente regional como parte de un capítulo de la Estrategia Regional de Desarrollo, o en otros casos como Una Política de Desarrollo Rural propiamente tal. Cual sea el instrumento específicamente para cada Región no es lo más relevante, sí lo es, que la ejecución de la Política (o capítulo de la Estrategia) sea coordinada por el Gobierno regional, más allá de las directrices generales que pueda recibir, a modo de sugerencia, desde el nivel interministerial de la PNDR.

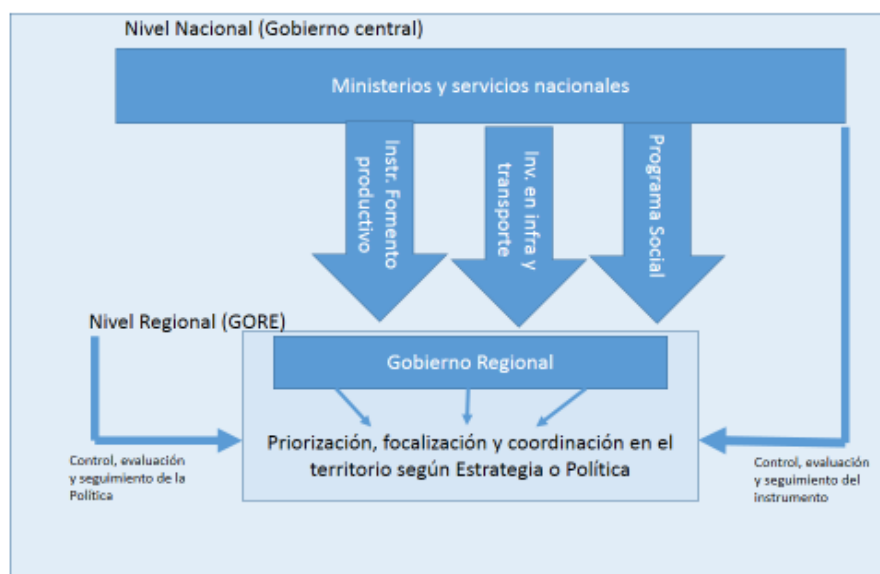
Las divisiones encargadas de coordinar en el territorio los instrumentos de inversión son la División de Fomento e Industria, la División de Infraestructura y Transporte, y la División de Desarrollo Humano. Lo deseable es que esas tres divisiones realicen su labor a la luz del

Capítulo de Desarrollo Rural de la Estrategia (o la Política Regional de Desarrollo Rural, si corresponde).

Los instrumentos y programas sectoriales nacionales son elaborados en el nivel central por los diferentes Servicios y Ministerios, y en ocasiones serán ajustados a la realidad regional por las oficinas regionales de esos mismos servicios. Hasta el día de hoy, la labor encomendada a los gobiernos regionales no es la creación de nuevos instrumentos y programas, sino que la coordinación de los instrumentos nacionales que se aplican en la Región.

Los instrumentos en sí normalmente son elaborados en la lógica de llegar a los beneficiarios que se quiere (mujeres, jóvenes, población vulnerable, agricultores campesinos, etc.), y de ser eficientes en su aplicación para el logro de sus objetivos. Sin embargo, la focalización, priorización y coordinación con otros instrumentos, corresponde que sea realizada por equipos de nivel regional, en el marco, en este caso de una Estrategia de Desarrollo Rural, o una Política Regional de Desarrollo Rural. En la Figura 7 se muestra un esquema de la articulación de los instrumentos a nivel regional.

Figura 7: Esquema de coordinación de inversiones en el territorio a nivel regional



Fuente: elaboración propia

Como se observa en la Figura 7, los servicios nacionales, desde el nivel central, o desde sus oficinas regionales, deberá controlar la correcta aplicación de los programas, realizar seguimiento y evaluación del instrumento en sí, para ir mejorando su eficiencia en el futuro. A la vez, el nivel Regional (las tres divisiones mencionadas), controlarán el desarrollo de la Política Rural Regional, de manera de perfeccionar la coordinación en el territorio.

En la Política Regional de Desarrollo Rural (o capítulo Rural de la Estrategia), se definirá la apuesta por el desarrollo de los distintos territorios (rurales cercanos, rurales remotos, o mixtos), y el instrumental pertinente de focalizar en ese lugar. Se usará como “caja de herramientas” la oferta de instrumentos y programas provistos desde el Nivel Nacional, y con eso se definirá su ejecución coordinada.

Evidentemente, de contar el Gobierno regional con presupuesto y competencias para diseñar sus propios programas e instrumentos, estos ayudarán a potenciar la aplicación de los instrumentos nacionales o a completar la oferta necesaria para el territorio.

También es recomendable que la política rural regional dialogue con las autoridades nacionales acerca de la efectividad del instrumento. En muchas ocasiones instrumentos de fomento o planes elaborados en el nivel central, no se ajustan a elementos de la realidad regional que o local. Es conveniente que, desde el gobierno regional entonces, se retroalimente también a los ministerios y servicios sectoriales, de manera de evitar que esos elementos dificulten la focalización y la operación de esas inversiones en la Región.

2. Plan Regional de Ordenamiento Territorial

El PROT es un avance de gran importancia asociado a la Regionalización. Se trata de definir en el territorio, de manera vinculante, una zonificación y las inversiones posibles de llevar a cabo en los territorios rurales.

Este elemento de carácter normativo será elaborado a nivel regional, y no sólo desde la perspectiva de la política rural, ya que hay inversiones necesarias de realizar en territorios rurales que son relevantes para la población urbana de la Región, o incluso extrarregional, como la disposición de residuos, las líneas de transmisión eléctrica, la vialidad estructurante, entre muchas otras. La Política de Desarrollo Rural tiene mucho que decir al respecto, pero también lo tiene la política urbana, y los actores regionales que viven en las ciudades.

Un importante insumo para esa discusión, entonces, será la política rural, que priorizará sectores a fomentar considerando las tendencias de desarrollo, territorios en que exista mayores brechas urbano-rurales, entre otros enfoques. Será necesario entonces, al momento de elaborar los PROT, contar con la Política de Desarrollo Rural Regional, o con el correspondiente capítulo en la Estrategia.

3. Coordinador Regional de la Política de Desarrollo Rural

Debido a que son a lo menos cuatro las divisiones del Gobierno Regional desde la que se debe trabajar la Política de Desarrollo Rural, se requerirá un coordinador general que

articule los temas con las Divisiones de Planificación, de Fomento e Industria, de Infraestructura y Transporte, y de Desarrollo Humano. En rigor el coordinador de la Política Rural deberá ser, legalmente el Gobernador Regional, sin embargo, dadas las múltiples funciones que tendrá la autoridad, será recomendable que cuente con un(a) Secretario(a) Técnico(a), o Coordinador(a) que trabaje directamente el tema con los profesionales de las cuatro divisiones. El coordinador(a) también deberá cumplir la tarea de trabajar con los ministerios y servicios en la adecuación de los instrumentos sectoriales, si resulta necesario para que operen correctamente en los distintos territorios.

No existe aún una definición clara de la orgánica que el Consejo de Ministros de Ciudad Vivienda y Territorio le dará (o sugerirá) para que opere a nivel de cada región en la PNDR, pero se estima que las decisiones deberán ser tomadas en definitiva por el GORE, por lo que el coordinador(a) será el actor clave para la ejecución de la política.

De cualquier manera, si bien en lo ejecutivo el asunto se resolverá al interior del GORE, se estima necesario para el seguimiento de la Política Regional de Desarrollo Rural, contar con un cuerpo asesor (Comité Asesor para el Desarrollo Territorial Rural) que incluya a autoridades comunales, servicios públicos regionales, y actores de las organizaciones ciudadanas con presencia en el territorio rural. Con esto mejorará la calidad del instrumento, y a la vez ganará en legitimidad y por tanto en permanencia en el tiempo.

El coordinador(a) regional de la PDR, con su cuerpo asesor, deberán trabajar con la División de Planificación para incluir la mirada de la Política Rural en los PROT, y con las divisiones Fomento, Infraestructura y Desarrollo humano, en la ejecución de la Política Rural en el territorio. Por supuesto, todo esto en coordinación con los municipios de las comunas Rurales y Mixtas de la Región. A la vez, la Política Rural deberá “dialogar” con los otros instrumentos regionales, como la política urbana y la política de ciencia, tecnología e innovación, entre otras.

4. La Política de Desarrollo Rural como instrumento de Estado

Para que las políticas de desarrollo sean eficaces, estas deben operar en plazos que vayan más allá de una administración. Si bien es natural que, con la llegada de nuevas autoridades electas, éstas quieran dar un sello a sugestión en normal, natural, y hasta cierto punto inevitable; es conveniente apostar por que las directrices principales de una política pasen de una administración a otra. La única forma de que esto sea posible es que el instrumento sea elaborado con la participación efectiva de actores regionales de distintas tendencias políticas, sociales y culturales; y que una parte importante de los miembros que se empoderan con ella sean del sector privado y de organizaciones ciudadanas con legitimidad regional.

Es muy probable que cada vez que asuma un nuevo Gobernador Regional (incluso aunque sea de la misma coalición política), este querrá modificar en forma o en el fondo la Política Regional de Desarrollo Rural. Si se le cambia de nombre, o de plazos (de 2019-2039, a 2022-2042, por ejemplo), no será importante para la legitimidad y eficacia del instrumento, pero

sí se deberá intentar salvaguardar los ejes prioritarios de trabajo. Para ello, los únicos actores que con seguridad podrán intentar darle continuidad al instrumento, serán los actores no gubernamentales: Gremios empresariales, ONGs, organizaciones ciudadanas, entre otros, de ahí la importancia de que esos actores consideren como propia la Política.

Con la nueva normativa e institucionalidad en los gobiernos regionales será aún más importante que las políticas, como la de desarrollo rural, sean de mediano y largo plazo, es decir, políticas de Estado, ya que no sólo deberá extenderse más allá de los cambios en el gobierno regional, sino que deberá tener la legitimidad suficiente para no retroceder durante los cambios de Gobierno a Nivel nacional, ya que es posible que desde el nivel central haya cambios en la relación con los instrumentos regionales, o se quiera forzar o imponer miradas diferentes a las resueltas en la Política (o capítulo de la Estrategia) Regional. Otra vez, la mejor forma de darle esa solidez al instrumento, es que estos se apoyen de manera importante en actores del mundo privado y de la ciudadanía a nivel regional.

5. Recursos humanos para la elaboración y ejecución de la Política Rural Regional

El presente estudio no incorpora una mirada acerca de la situación actual de los gobiernos regionales en cuanto a disponibilidad de recursos humanos, ni en cantidad ni en calidad. Por esto, no se puede partir de la base de que exista una brecha relevante en el tema comparándolo con los recursos existentes a nivel central y sectorial. Sí se puede partir de la base de que la experiencia de los profesionales hasta hoy sería diferente.

En cuanto a trabajo intersectorial, el historial en coordinación en el territorio debería ser mucho más rico en los gobiernos regionales que en los ministerios sectoriales del nivel central, por lo que en ese sentido se contaría con una ventaja de experiencia en el abordaje multisectorial de los temas, así como en la lectura que se pueda hacer de las demandas y necesidades de la población. Donde es esperable que exista una brecha es en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo, ya que hasta hoy la labor regional ha sido más relacionada a la ejecución.

Al respecto, esa capacidad de *policy maker* se deberá ir fortaleciendo en el tiempo, en un principio tal vez incluyendo asesorías de terceros y participación de los profesionales en eventos y seminarios nacionales e internacionales al respecto. Pero, principalmente, la fortaleza estará en ir aprendiendo en conjunto con los pares, esto es, transferencia de experiencias horizontalmente entre regiones.

Una de las grandes ventajas que tienen hasta hoy los formuladores de políticas públicas, es que poseen un conocimiento horizontal de la experiencia a nivel nacional, saben qué decisiones funcionaron y cuales no en las distintas experiencias a lo largo del país y la historia. Entonces, será importante tener un diálogo permanente entre regiones en la medida que se vaya avanzando, primero en la formulación de la Políticas (o estrategias), y luego en su implementación. En este proceso de aprendizaje, se estima que la Subsecretaría

de Desarrollo Regional podría jugar un rol relevante en el intercambio de experiencias, primero en la formulación de Estrategias, PROT, y otros instrumentos asociados a la nueva institucionalidad, y luego en la ejecución, seguimiento de los mismos; y en el relacionamiento de las unidades regionales con el nivel central.

En síntesis, en materia de institucionalidad se propone la creación de un comité asesor, dirigido por un Coordinador(a) o Secretario(a) Técnico(a) Regional de la Política de Desarrollo Rural que tendrá como mínimo las siguientes funciones:

- Coordinar con los profesionales de las Divisiones de fomento, Infraestructura, Industria y Desarrollo Social la aplicación de los instrumentos en el territorio rural.
- Trabajar con los ministerios y servicios en la adecuación de los instrumentos sectoriales, para que operen correctamente en los distintos territorios.
- Coordinar con la División de Planificación la elaboración del Plan Regional de Ordenamiento Territorial en lo que respecta al territorio rural.
- Coordinar con la División de Planificación la elaboración de la Estrategia Regional de Desarrollo en lo que respecta a las políticas rurales.
- Realizar las labores de secretario ejecutivo del Comité Asesor para el Desarrollo Territorial Rural.

Por otra parte, el Comité asesor estará compuesto, además de las autoridades pertinentes, por representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la temática del desarrollo del territorio rural. A modo de ejemplo, representantes de asociaciones de productores agrícolas, representantes de agrupaciones de empresas de turismo, asociaciones gremiales de la pesca y acuicultura, organizaciones vinculadas a la preservación ambiental, universidades y otros centros de estudio, asociaciones de canalistas, comités de agua potable rural, entre otros.

VII. Principales recomendaciones para la elaboración y la gestión de la política territorial rural

A través del texto del estudio, y en particular en el Capítulo I del presente informe, y el punto VI del presente capítulo, se entregan recomendaciones para la elaboración y la gestión de la Política de Desarrollo Rural con enfoque territorial en las regiones. A continuación, se resumen las principales recomendaciones ordenándolas por ámbito. Los tres primeros se refieren a recomendaciones de enfoque de la política rural, y los tres finales a la gestión del instrumento en el corto, mediano y largo plazo.

Finalmente, se presenta un cuadro resumen con las recomendaciones para cada ámbito.

1. Ámbito económico

Tal como se desarrolla el tema en el presente estudio, la variable más relevante para pensar en focalizar estrategias sobre los distintos sectores de la economía para promover el desarrollo es la rama de empleo en la que trabaja la gente que reside en los territorios rurales. Ese elemento habla de la especialización actual, así como de los tipos de jornada de trabajo, estacionalidades y flujos de las personas. Así también, con seguridad si se identifica la demanda de los actores por instrumentos de fomento productivo, esta se referirá a la rama de trabajo correspondiente.

Evidentemente que se puede apostar también por promover una reconversión productiva, hacia una rama que parezca presentar más oportunidades o mayor sustentabilidad que la mayoritaria, pero para impulsar esa reconversión se debe tener claridad acerca de esa realidad para delinear una estrategia que efectivamente genere esa transición.

Por el lado de los bienes públicos¹¹, con frecuencia estos provienen de políticas sectoriales nacionales, y se deberá aprovechar esos impulsos, o desarrollar un diálogo con las autoridades ministeriales o de servicios nacionales, para perfilar esas políticas hacia las estrategias territoriales coordinadas por la autoridad regional (Gobernador).

En el área de la gestión económico financiera del Gobierno Regional, debido a que la descentralización requiere del traspaso de recursos y competencias, se requerirá el fortalecimiento de los equipos técnicos regionales en materias vinculadas a la formulación y evaluación de proyectos y a la gestión presupuestaria del Estado. Como recomendación surge también la posibilidad de revisar el mapa de programas que se aplican sectorialmente y que tienen objetivos similares con el objetivo de racionalizar el uso de los recursos con que cuenta la región y mejorar la eficacia y la eficiencia de su acción.

2. Ámbito social y de necesidades básicas

Dado que el objetivo de la política rural en el área de los servicios básicos es, principalmente, disminuir brechas con el acceso a servicios de los habitantes urbanos, se estima que una buena métrica para desarrollar y fiscalizar esas inversiones es precisamente la comparación con los pares urbanos de la región. Sí puede resultar necesario hacerse cargo, además de las distancias y tiempos de viaje, adecuar la mirada a la lógica de la rama productiva principal y a elementos culturales que puedan diferir de los de zonas urbanas. El enfoque de desarrollo en este ámbito es diferenciado entre territorios remotos y cercanos, en el primero la tendencia es a proveer los servicios en las mismas localidades, como territorios aislados, y en los segundo se puede aplicar una estrategia de acercamiento a las Áreas Urbanas Funcionales, cuando sea pertinente.

¹¹ Elementos de entorno que son habilitantes para el desarrollo de una actividad económica: por ejemplo, acuerdos de comercio, grandes obras de riego, legislación laboral, apertura de un mercado interesante para un producto específico (acuerdos fito y zoonosanitarios), entre otros.

3. **Ámbito de la sustentabilidad ambiental**

Por el lado del fomento de la producción sustentable, el trabajo en focalización de instrumentos sobre las buenas prácticas productivas se puede coordinar desde la misma política de Fomento productivo de la PNDR Regional, a través de la concientización de los actores y/o de la puesta en valor de esos estándares sustentables (etiquetados, Denominaciones de Origen, etc.).

Por el lado territorial, en el proceso de elaboración del PROT, que con esta reforma¹² será de carácter vinculante, será fundamental relevar el enfoque de desarrollo en el territorio rural, tanto para promover declaraciones especiales de protección en los territorios relevantes para la resiliencia a nivel regional (cabeceras de cuenca, glaciares, sectores del borde costero, etc.), como para evitar que desde la mirada urbana se ponga restricciones importantes al desarrollo productivo en los territorios rurales. Las proyecciones acerca del Cambio Climático son un elemento clave para esta definición.

Dado que el territorio es diverso, es necesario considerar sus particularidades, por ejemplo, la fragmentación del territorio que obliga a diferenciar un territorio insular de uno continental, lo que debe considerarse en el instrumental y en las competencias que se transfieren a la región.

Los instrumentos de gestión como la ERD y el PROT deben reconocer las dinámicas demográficas que se están desarrollando a nivel regional, en lo particular el despoblamiento que sufren algunos territorios rurales debido a los procesos de expulsión económica¹³. Para ello las propuestas de estos instrumentos deben incidir en las economías locales, logrando disminuir las inequidades territoriales que son de carácter dinámico y no estático en el tiempo.

4. **Ámbito administrativo**

Coordinador(a) Regional

Debido a que son a lo menos cuatro las divisiones del Gobierno Regional desde la que se debe trabajar la Política de Desarrollo Rural, se propone nombrar un(a) **coordinador(a) general** que articule los temas con las Divisiones de Planificación, de Fomento e Industria, de Infraestructura y Transporte, y de Desarrollo Humano. En rigor el coordinador de la Política Rural deberá ser, legalmente el Gobernador Regional, sin embargo, dadas las múltiples funciones que tendrá la autoridad, será recomendable que cuente con un(a)

¹²Ley de fomento a la regionalización 21.074.

¹³Por ejemplo, en Maule, se plantea como consecuencia de los incendios forestales que conminan al propietario a vender su tierra y acercarse a la ciudad.

Secretario(a) Técnico(a), o Coordinador(a) que trabaje directamente el tema con los profesionales de las cuatro divisiones. El coordinador(a) también deberá cumplir la tarea de trabajar con los ministerios y servicios en la adecuación de los instrumentos sectoriales, si resulta necesario para que operen correctamente en los distintos territorios.

Comité Asesor para el Desarrollo Territorial Rural

Se estima necesario para el seguimiento de la Política Regional de Desarrollo Rural, contar con un cuerpo asesor (Comité Asesor para el Desarrollo Territorial Rural) que incluya a autoridades comunales, servicios públicos regionales, y actores de las organizaciones ciudadanas con presencia en el territorio rural. Con esto mejorará la calidad del instrumento (PDR), y a la vez ganará en legitimidad y por tanto en permanencia en el tiempo.

El coordinador(a) regional de la PDR, con su cuerpo asesor, deberán trabajar con la División de Planificación para incluir la mirada de la Política Rural en los PROT, y con las divisiones Fomento, Infraestructura y Desarrollo humano, en la ejecución de la Política Rural en el territorio. Por supuesto, todo esto en coordinación con los municipios de las comunas Rurales y Mixtas de la Región. A la vez, la Política Rural deberá “dialogar” con los otros instrumentos regionales, como la política urbana y la política de ciencia, tecnología e innovación, entre otras.

El Comité asesor estará compuesto, además de las autoridades pertinentes, por representantes de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la temática del desarrollo del territorio rural. A modo de ejemplo, representantes de asociaciones de productores agrícolas, representantes de agrupaciones de empresas de turismo, asociaciones gremiales de la pesca y acuicultura, organizaciones vinculadas a la preservación ambiental, universidades y otros centros de estudio, asociaciones de canalistas, comités de agua potable rural, entre otros.

Coordinación para control y accountability

Se recomienda que en materia de coordinación entre servicios nacionales y Gobierno regional (Nuevas Divisiones), los servicios nacionales, desde el nivel central, o desde sus oficinas regionales, controlen la correcta aplicación de los programas, realizando seguimiento y evaluación del instrumento en sí, para ir mejorando su eficiencia en el futuro. A la vez, el nivel Regional (las tres divisiones mencionadas), deberá controlar el desarrollo de la Política Rural Regional, de manera de perfeccionar la coordinación en el territorio.

5. Ámbito político

La Política Nacional de Desarrollo Rural, tendrá su correspondiente regional como parte de un capítulo de la Estrategia Regional de Desarrollo, o en otros casos como Una Política de Desarrollo Rural propiamente tal. Cual sea el instrumento específicamente para cada Región no es lo más relevante, sí lo es, que la ejecución de la Política (o capítulo de la

Estrategia) sea coordinada por el Gobierno regional, más allá de las directrices generales que pueda recibir, a modo de sugerencia, desde el nivel interministerial de la PNDR.

Las divisiones encargadas de coordinar en el territorio los instrumentos de inversión son la División de Fomento e Industria, la División de Infraestructura y Transporte, y la División de Desarrollo Humano. Lo deseable es que esas tres divisiones realicen su labor a la luz del Capítulo de Desarrollo Rural de la Estrategia (o la Política Regional de Desarrollo Rural, si corresponde).

La elección de la autoridad regional se aprecia como una gran oportunidad para el proceso de descentralización, pero que se dificulta cuando se analiza su coexistencia con el delegado presidencial regional, en dicho ámbito se plantea como desafío la coordinación entre los quehaceres de ambas autoridades. Se visualiza como complejo desde el punto de vista político que el gobernador regional será el actor político más relevante de la región, por sobre los senadores. Este análisis remite a un proceso en que lo importante es el traspaso de poder desde el centro nacional hacia las regiones. Se recomienda perseverar en las herramientas de coordinación existentes debido a que ambas autoridades estarán obligadas a llegar a acuerdos para concretar sus agendas.

Será de gran importancia entonces apoyarse en los parlamentarios de las respectivas regiones, para facilitar un diálogo político más fluido con el gobierno central. Si las demandas regionales en desarrollo rural son compartidas horizontalmente por los parlamentarios de los distintos partidos, será más fácil obtener avances en el diálogo con el Gobierno central, aún si es de diferente sector político.

6. Sobre la mirada estratégica

La Política de Desarrollo Rural como instrumento de Estado

Para que las políticas de desarrollo sean eficaces, estas deben operar en plazos que vayan más allá de una administración. Si bien es natural que, con la llegada de nuevas autoridades electas, éstas quieran dar un sello a su gestión es normal, natural, y hasta cierto punto inevitable; es conveniente apostar por que las directrices principales de una política pasen de una administración a otra. La única forma de que esto sea posible es que el instrumento sea elaborado con la participación efectiva de actores regionales de distintas tendencias políticas, sociales y culturales; y que una parte importante de los miembros que se empoderan con ella sean del sector privado y de organizaciones ciudadanas con legitimidad regional.

Es muy probable que cada vez que asuma un nuevo Gobernador Regional (incluso aunque sea de la misma coalición política), este querrá modificar en forma o en el fondo la Política Regional de Desarrollo Rural. Si se le cambia de nombre, o de plazos (de 2019-2039, a 2022-2042, por ejemplo), no será importante para la legitimidad y eficacia del instrumento, pero sí se deberá intentar salvaguardar los ejes prioritarios de trabajo. Para ello, los únicos actores que con seguridad podrán intentar darle continuidad al instrumento, serán los

actores no gubernamentales: Gremios empresariales, ONGs, organizaciones ciudadanas, entre otros, de ahí la importancia de que esos actores consideren como propia la Política. Con la nueva normativa e institucionalidad en los gobiernos regionales será aún más importante que las políticas, como la de desarrollo rural, sean de mediano y largo plazo, es decir, políticas de Estado, ya que no sólo deberá extenderse más allá de los cambios en el gobierno regional, sino que deberá tener la legitimidad suficiente para no retroceder durante los cambios de Gobierno a Nivel nacional, ya que es posible que desde el nivel central haya cambios en la relación con los instrumentos regionales, o se quiera forzar o imponer miradas diferentes a las resueltas en la Política (o capítulo de la Estrategia) Regional. Otra vez, la mejor forma de darle esa solidez al instrumento, es que estos se apoyen de manera importante en actores del mundo privado y de la ciudadanía a nivel regional.

Fortalecimiento del capital humano

En cuanto a trabajo intersectorial, el historial en coordinación en el territorio debería ser mucho más rico en los gobiernos regionales que en los ministerios sectoriales del nivel central, por lo que en ese sentido se contaría con una ventaja de experiencia en el abordaje multisectorial de los temas, así como en la lectura que se pueda hacer de las demandas y necesidades de la población. Donde es esperable que exista una brecha es en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo, ya que hasta hoy la labor regional ha sido más relacionada a la ejecución.

Al respecto, esa capacidad de *policy maker* se deberá ir fortaleciendo en el tiempo, en un principio tal vez incluyendo asesorías de terceros y participación de los profesionales en eventos y seminarios nacionales e internacionales al respecto. Pero, principalmente, la fortaleza estará en ir aprendiendo en conjunto con los pares, esto es, transferencia de experiencias horizontalmente entre regiones.

Una de las grandes ventajas que tienen hasta hoy los formuladores de políticas públicas, es que poseen un conocimiento horizontal de la experiencia a nivel nacional, saben qué decisiones funcionaron y cuales no en las distintas experiencias a lo largo del país y la historia. Entonces, será importante tener un diálogo permanente entre regiones en la medida que se vaya avanzando, primero en la formulación de la Políticas (o estrategias), y luego en su implementación. En este proceso de aprendizaje, se estima que la Subsecretaría de Desarrollo Regional podría jugar un rol relevante en el intercambio de experiencias, primero en la formulación de Estrategias, PROT, y otros instrumentos asociados a la nueva institucionalidad, y luego en la ejecución, seguimiento de los mismos; y en el relacionamiento de las unidades regionales con el nivel central.

7. Resumen recomendaciones

A continuación, se presenta una matriz con el resumen de las recomendaciones del estudio para la elaboración y gestión de la Política de Desarrollo Rural en las regiones.

| Ámbito | Recomendación | Actores relevantes |
|---------------------------------|--|--|
| Económico | Foco sobre las ramas de empleo en que trabajan más habitantes rurales | Gobernador Regional, División de Fomento e Industria |
| | Si se promueve reconversión productiva (por oportunidades nuevas o por sustentabilidad), realizarlo gradualmente desde la rama actual | Gobernador Regional, División de Fomento, y División de Infraestructura y transporte. |
| | En cuanto a bienes públicos de importancia en el territorio rural, gestionar con las autoridades nacionales su priorización o adecuación para que sea una oportunidad efectiva para ese territorio | Gobernador Regional, parlamentarios de la zona |
| Social y de necesidades básicas | Diseñar y coordinar en función de cerrar brechas con los pares urbanos regionales, incluyendo también la lógica de la rama productiva y elementos culturales | Gobernador Regional, División Desarrollo Social y Humano |
| | Consideración diferenciada para territorios rurales cercanos y remotos. Estos últimos pueden considerarse desde la lógica de las zonas aisladas. | Gobernador Regional, División Desarrollo Social, y División de Infraestructura y Transporte. |
| Sustentabilidad | Participación activa en el PROT, para incluir áreas a proteger y contrarrestar la mirada urbana sobre las necesidades productivas en el territorio rural | Gobernador Regional, División de Planificación, División de Fomento e Industria |
| | Promover la producción sustentable, a través de la concientización y/o la puesta en valor de atributos ambientales (etiquetados, Denominaciones de Origen, etc.) | Gobernador Regional, División de Fomento e Industria |
| Administrativo | Implementar cargo de Coordinador o Secretario Técnico Regional para la Política Regional de Desarrollo Rural | Gobierno Regional, SUBDERE |
| | Crear comité técnico asesor en materia de desarrollo territorial rural | Gobierno Regional, SUBDERE |
| | Promover un esquema de coordinación para el control y accountability entre Gobierno Regional y nivel central regional | Gobierno Regional, SUBDERE, Ministerios y Servicios regionales |
| Político | Promover que la PRDR sea coordinada por equipos del Gobierno Regional. Negociar con el Gobierno central la delegación de competencias, con el apoyo de parlamentarios regionales. | Gobernador Regional, Divisiones varias, parlamentarios de la región |
| Estratégico | Promover que la Política de Desarrollo Rural sea un instrumento de Estado, empoderando a las organizaciones gremiales y ciudadanas del territorio para que permanezca a través de los gobiernos. | Gobernador Regional, Consejo Regional |
| | Fortalecer experiencia de trabajo intersectorial de los Gobiernos Regionales | SUBDERE, Ministerios sectoriales, Gobierno Regional |

VIII. Conclusiones del estudio

El estudio MEJORAMIENTO DE CAPACIDADES REGIONALES EN MATERIA DE DESARROLLO TERRITORIAL RURAL - ETAPA EVALUACIÓN DE LA SITUACIÓN DEL SECTOR RURAL, consta de tres grandes temas, uno de Evaluación de la situación del sector rural, referido al

diagnóstico del sector rural en Chile y sus tendencias y desafíos (desarrollado en el Informe 2); un segundo tema referido a la clasificación de los territorios según la mirada de la Política de Desarrollo Rural y de la visión de la Política Rural 3.0 de OCDE (desarrollado en el informe 3); y un análisis de los dos temas anteriores a la luz de la política de regionalización y recomendaciones para abordar las políticas rurales en los gobiernos regionales (desarrollado en el informe 4).

Más allá de que los tres temas se conectan, en especial en la mirada de las recomendaciones, el tema tres, resulta útil ordenarlos en tres puntos, para poder ir un poco más a fondo en cada uno. En el tercero, se intenta englobar finalmente lo referente al ámbito general del estudio.

1. Diagnóstico del sector rural en Chile, tendencias y desafíos

La diversa situación de los recursos naturales a lo largo del territorio nacional, así como los diversos elementos culturales y sociales de los territorios, dibujan una diversidad importante de realidades y tendencias en las comunas rurales y mixtas de las distintas macro zonas, aunque siempre esa diversidad está asociada a el uso de los recursos naturales, mineral, suelo, agua, aire, biodiversidad y paisaje. Así, en estas comunas del país ya sea a través de la explotación o uso de los recursos naturales, el procesamiento de sus productos, los servicios a su cadena, o los servicios a la población que trabaja asociada a la cadena; siempre hay una asociación al recurso natural. Las únicas excepciones se dan en comunas próximas a núcleos urbanos importantes, en que la actividad “turística” no se refiere al valor de recurso natural (paisaje natural incluido), sino al transporte, servicios y esparcimiento de población urbana dedicada a la actividad terciaria o a industria no asociada al recurso natural.

A su vez, las cadenas productivas de los territorios rurales en Chile están mucho más asociadas a la exportación que al abastecimiento del mercado interno, salvo los cordones hortícolas de la Región Metropolitana, que operan con una lógica de proximidad. También son preferentemente para el mercado nacional las producciones de lácteos y de granos en la zona centro sur, y los primores de Arica, hasta Vallenar, aunque igualmente su mercado consumidor principal, la Región Metropolitana, se sitúa a más de 400 kilómetros de distancia. Este alcance es importante a la luz de la tónica que se da en países de la OCDE, en que los mercados de proximidad son de gran importancia para las comunas rurales (por supuesto que hay excepciones, como Australia, Nueva Zelanda, Canadá, y este caso: Chile).

En lo referente a actividad económica en territorios rurales, en general en Chile, los territorios rurales son monoprodutores, lo que desde la mirada OCDE, le conferiría vulnerabilidad al sistema económico y social. En todas las macro zonas efectivamente existe una o dos actividades económicas que constituyen el eje, aunque con algunos matices: Gran minería en el Norte Grande, Minería y Agricultura en el Norte Chico, actividad

silvoagropecuaria en las macro zonas de Núcleo central y Concepción y la Frontera, actividad silvoagropecuaria, acuicultura, y turismo en los Lagos (la macro zona más diversificada), acuicultura y ganadería en Los Canales. Cabe mencionar sí, que en la macro zona del Núcleo central la actividad silvoagropecuaria se distribuye en numerosos rubros frutícolas, agrícolas y forestales, que si bien pertenecen a un mismo gran sector, esa diversidad interna le confiere diversidad productiva.

En materia de servicios básicos, en general se da la tónica de la existencia de brechas en provisión de servicios, entre comunas urbanas y rurales, que es uno de los elementos principales de los que busca hacerse cargo la política rural. Existen diferencias sí entre macro zonas: en el Norte Grande, y Los Canales, la brecha de acceso a servicios entre comunas urbanas y rurales es bastante, menor a la que se presenta en el resto del país, posiblemente asociada a la microaglomeración de habitantes en localidades puntuales (campamentos incluidos), que facilitan la inversión pública. También hay menores niveles de pobreza en esas macro zonas, lo que coincide con la mirada OCDE acerca de la economía en los territorios más remotos.

En cuanto a desafíos, los principales se refieren a la necesidad de avanzar y perseverar en el uso sustentable de los recursos naturales. Particularmente, un gran desafío es compatibilizar territorialmente las actividades: minería y patrimonio ambiental y cultural en el Norte Grande, Minería y agricultura en el Norte Chico; silvicultura, medio ambiente y patrimonio cultural en Concepción y la Frontera; y acuicultura, turismo y patrimonio ambiental en Los Lagos y Los Canales. En el Núcleo central, para los territorios rurales, el principal desafío está en los temas de adaptación al Cambio climático y agricultura sustentable.

En servicios básicos hay desafíos de seguir acortando las brechas en acceso a servicios, pero en particular, el tema más crítico se refiere a enfrentar la decreciente disponibilidad de agua para uso doméstico.

2. Clasificación de territorios según PNDR y OCDE 3.0.

Se estima que la clasificación de territorios propuesta por la OCDE y la PNDR es adecuada para elaborar, a nivel regional y local, políticas de desarrollo con enfoque territorial diferenciadas (o con aspectos diferentes) para los distintos tipos de comunas: urbanas, mixtas y rurales. Para esta división en tres categorías se estima que los parámetros usados dan cuenta de la realidad. A la vez, resulta útil la consideración de comunas mixtas, entendiendo que proveen servicios básicos intermedios a distancia razonable de las rurales, y que juegan un rol de agregación de valor y prestación de servicios en las zonas rurales, sin necesidad de requerir una gran escala de oferta de estos. En las macro zonas en que las comunas mixtas no están presentes, el rol proveedor de servicios lo juegan, por un nivel de escala superior requerida, las comunas urbanas e incluso los centros metropolitanos más lejanos (Santiago y la Serena para la minería en el Norte; Puerto Montt para la acuicultura en la Patagonia).

Para la consideración de territorios (o comunas) rurales cercanas y remotas, sí se requerirá un ajuste adecuada para cada región, que dé cuenta realmente del aislamiento de estos últimos territorios. Puede ser a través de tiempos de viaje, costos de viaje, o accesibilidad a través de toda la temporada. A su vez, en la lógica de requerir de políticas diferenciadas, hay regiones en las que, más que clasificar comunas como rurales cercanas y remotos, será conveniente considerar la existencia de ambos territorios dentro de la comuna, y contar con estrategias diferenciadas más acotadas dentro de cada unidad comunal (esto es importante en comunas de gran extensión y diversidad, como las del Norte Grande).

Finalmente, es conveniente también, para la definición de territorios rurales cercanos y remotos, flexibilizar la consideración de la Áreas Funcionales Urbanas, considerando que estas puedan ser de menos de 50 mil habitantes cuando a nivel regional sea evidente que unidades de menor población efectivamente juegan ese rol, como los casos de Vallenar y Puerto Natales.

3. La Política de Desarrollo Rural a la luz del proceso de regionalización

La política y normativa de regionalización efectivamente levantan una buena oportunidad para avanzar en abordar una Política de Desarrollo Rural con enfoque territorial, aprovechando esta instancia para debilitar las amarras de las políticas sectoriales centralistas que han dificultado hasta hoy su desarrollo e implementación.

En efecto, hay a lo menos dos instancias institucionales que permitirán desarrollar esta nueva mirada sobre lo rural: la coordinación de inversiones, a través de las divisiones de las divisiones de Fomento e Industria, Infraestructura y Transporte, y la Desarrollo Humano; y la planificación territorial, a través del PROT vinculante.

Debido a que son a lo menos cuatro las divisiones del Gobierno Regional desde la que se debe trabajar la Política de Desarrollo Rural, se requerirá un coordinador general que articule los temas con las Divisiones de Planificación, de Fomento e Industria, de Infraestructura y Transporte, y de Desarrollo Humano. En rigor el coordinador de la Política Rural deberá ser, legalmente el Gobernador Regional, sin embargo, dadas las múltiples funciones que tendrá la autoridad, será recomendable que cuente con un(a) Secretario(a) Técnico(a), o Coordinador(a) que trabaje directamente el tema con los profesionales de las cuatro divisiones. La coordinación deberá además cumplir funciones de interlocución con ministerios y servicios nacionales (o sus oficinas regionales) para proponer mejoras y adecuaciones necesarias de los instrumentos de fomento y desarrollo, para acercarlos a la lógica de los territorios rurales de la Región.

También será necesaria la presencia de un órgano asesor de la Política Rural Territorial, en el que participen activamente actores públicos regionales, y representantes de organizaciones gremiales y ciudadanas de importancia en los territorios rurales de la Región. La presencia activa de estos últimos actores no gubernamentales será fundamental

para facilitar el tránsito de esta Política entre una administración regional (y nacional) y la siguiente.

Los instrumentos de clasificación de territorios mencionados en los puntos anteriores (informes 2 y 3), así como las sugerencias de OCDE para una mirada de la Política Rural desde un enfoque moderno, territorial y multisectorial, como el desarrollado en el informe 2 del presente estudio, serán de utilidad como herramientas para la formulación, implementación y seguimiento de la Política de Desarrollo Rural con enfoque territorial en las regiones. A la vez, se requerirá fortalecer el capital humano en este sentido, fundamente a través del aprendizaje conjunto entre las distintas regiones del país. Más allá de que cada región será de alguna manera libre de definir su instrumento, se debería facilitar el diálogo horizontal de los equipos para replicar las buenas experiencias y evitar los fallos e insuficiencias. Para esta labor se estima que la Subsecretaría de Desarrollo Regional debería jugar un rol relevante.

IX. Bibliografía citada en el informe

Candia, Rodrigo. 2018, en www.elquintopoder.cl “Descentralización: ¿cómo seguimos (o podríamos hacerlo)?”.

Delooz Brochet, Benoit. 2019. Opinión: Diario El Mercurio 17.07.2019. Doctor en Ciencias Jurídicas Universidad de Toulouse 1 Capitole, Francia.

López Montaña, Cecilia. 2018 Desarrollo con enfoque territorial. En Portafolio. Noviembre de 2018. <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/desarrollo-con-enfoque-territorial-analisis-523489>

Pressaco, Carlos Fabian: El proceso de descentralización regional chileno: avances y “asignaturas pendientes” en Pap. Polít. Bogotá (Colombia), Vol. 14, No. 2, 409-429, julio-diciembre 2009

Romero, Juan. 2015. El enfoque territorial del desarrollo rural: herramienta de análisis. En Revista Márgenes Espacio Arte Sociedad, Universidad de Valparaíso. Diciembre de 2015, Volumen 12, N°17. P 43-50.

SUBDERE, julio 2000 “Diagnóstico Sobre el Proceso de Descentralización en Chile”. www.subdere.gov.cl Division de Evaluacion y Cuentas Publicas. Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo.

ANEXOS

1. ANEXO 1. Fichas Talleres Participativos. Resultado de Talleres Participativos: Gobernanza

TALLER 1

Macrozona Nucleo Central

Región del Maule

Ciudad de Talca

Temáticas planteadas

- Plan Regulador Intercomunal con este estudio cual es la relación. Informe Favorable para la Construcción IFC.
- Respecto a la elección de gobernador no se aprecia como una ganancia, probablemente las fricciones políticas van a detener los procesos.
- Mentalidad preincendio y postincendio. Si tengo 10 hectareas voy a obtener resultados en 25 años mas ganancia 20 millones pesos. Si las vendo ahora gano 100 millones. Si no vendo, mi descendencia va a volver a vender.
- En materia de clasificación es importante considerar otras variables la distancia directa de 70 km no contempla accidentes geográficos. Vivo en Constitución en condiciones normales me demoro una hora y media en condiciones normales. Si hay malas condiciones no llego. Pichaman, al otro lado del rio me demoro 3 horas, clasificación no es realista.
- Bueno Gobernador regional para descentralizar. Para eso se creo el delegado presidencial para poner contrapeso.
- Descentralizar es una buena idea, pero es notorio que no consideran a las comunidades.
- Es importante determinar que poder tendran los servicios públicos. Si se podrá negociar los recursos que la región necesita a traves de los servicios públicos regionales.

TALLER 2

Macrozona Concepción y La Frontera

Región del Biobío

Ciudad de Concepción

Temáticas planteadas

- Gobiernos regionales podrán pedir recursos. No todas las regiones podrán administrar las atribuciones.
- Pelea entre servicios centralizados versus gobiernos regionales. Varios GR tienen dificultad para manejar sus presupuestos. Recursos van asociados a la preparación de los GR, su foco es a los cuatro años. Hoy no se ve un trabajo.
- Se sigue dependiendo del nivel central. Podrán pasar algunas partes de los servicios.
- Cuentapropia (apicultor) le preocupa la opinión del productor local. Gobernador va a ofrecer en función de los votos. Si no hay fuerza en lo local vamos a tener más desmedro en apoyo, análisis se realizan desde el punto de vista de la rentabilidad territorial y el prisma económico. Mayor sustentabilidad de los productores locales de territorios lejanos (Ej. Curanilahue) no se observa generación de capacidades asociativas locales.
- Paradigmas formativos son pensados en un sistema y en un modelo económico que invisibiliza la producción económica local.
- Foco en los instrumentos de planificación: Los instrumentos de planificación territorial regionales van por buen camino, pero en lo que respecta a la transferencia de competencias no se quiere descentralizar. 15 atribuciones se transfieren, 12 ya las tenían los Gobiernos Regionales, ninguna viene con recursos. Se dejan sólo 3 profesionales por cada nueva división, lo que no es suficiente. Este mismo programa lo contrató la SUBDERE y nos enteramos recién hace poco más de una semana. Es un problema de transferencia de poder y eso hace difícil la descentralización.
- Todas las comunas tenían un PROT, los palos llegaron desde la SUBDERE, negaron recursos y prepararon metodología para alinearnos.
- Se debiera tener políticas que orienten vinculados los diferentes planes PDTI, PRIDT. Tiene que haber un hilo conductor bajado a cada región. Se perdió INNOVA por el piloto de fomento productivo.

- El centro no quiere perder el poder. Esto se observa también a escala regional.
- PROT región tiene un buen instrumento, tiene que fomentar y no frenar, como lo uso como servicio público?. Para los servicios MOP, como incumplo el PROT o lo cumpla.
- Gobernanza Area Metropolitana, provincia completa de Concepción es metropolitana. Hay una autoridad que se cruza con el Gobernador Regional.

TALLER 3

Macrozona Norte Grande

Región de Antofagasta

Ciudad de Antofagasta

Temáticas planteadas

- Importancia de instrumentos de clasificación para la distribución de la inversión en el territorio. Sobre todo si categorías son vinculantes.
- La Metodología debe reconocer particularidades y ser flexible, no debe ser una sola.
- La clasificación funcionará si el estudio se basa en la realidad. Por ejemplo, vemos hoy la dificultad para ser clasificado como comuna rezagada. Comunas con déficit de infraestructura y Ministerio de Desarrollo social no aprueba debido a que la cantidad de personas no es suficiente. La definición de zona rezagada si justifica inversión. También pasa con localidades con Poblaciones indígenas empobrecidas en que los funcionarios públicos aumentan el promedio.
Además las clasificaciones son importantes por ejemplo urbano o por que tiene Plan regulador. Caso Ollague no clasifica. Es necesario llegar a todos lados, no solo a Calama y Antofagasta.
- El Ordenamiento territorial es importante, además es necesario que se clasifique a más largo plazo y de una manera transparente, es decir que todos sepan por qué a un determinado territorio le corresponde tal categoría.
- Considerar particularidades específicas como composición de la Población rural, no es lo mismo una población envejecida que una población joven, aunque tengan el mismo número de habitantes.
- Representante de Corfo señala que la institución ya se descentralizó en un proceso realizado a través de la nueva División de Fomento e Industria del Gobierno regional, se transfirió 4 instrumentos lo que permitió destinar recursos a la región y focalizar en un PTI para la zona. Preocupa la indefinición respecto de ese proceso, no se tiene muy claro como se continúa. Antes la distribución era con todo Chile ahora hay preasignación regional.
- Respecto a la coordinación de autoridades entre distinto signo político, se indica que es importante el entendimiento entre autoridades y que existan instrumentos permanentes. Autoridades se van a tener que entender. Independiente de color político.

TALLER 4

Macrozona Norte Chico

Región de Atacama

Ciudad de Copiapó

Temáticas planteadas

- Chile no va a ser desarrollado si no se descentraliza, el proceso de descentralización tiene dificultades, se requieren territorios que aprenden, conocimiento de la realidad. Tema es la distribución de poder. Mas allá de las dificultades, Chile es el único país que no elige al gobernador territorial. El cuello de botella es el proceso de transferencia de competencias y regiones deben demostrar capacidad para ejercerla. Problema es quien define si una región cumple o no. Atacama es el último lugar en deserción escolar, SINCE. Debemos tener capacidad para definir por que estamos en situación tan desmedrada.
- Respecto de la estructura. En Atacama no están instaladas las nuevas divisiones indicadas en amarillo.
- Por ejemplo, después de ocurridos Aluviones, con la misma gente (personal) se subió el gasto rotundamente al doble. Lo más importante es tener independencia de los recursos, los dientes. Tema de las divisiones no es relevante. Hay muchos ejemplos para discutir, España negoció recursos versus los votos que necesitaba Aznar.
- Centralismo no es bueno, por ejemplo, Funcionario Central que decide que se van a hacer 2000 km de camino. Que no pueden usarse en otras cosas. Decisión debería ser de la región. 90% presupuesto MOP hoy son caminos y el resto.
- Divisiones no colaboran entre sí. Estructura debe ser colaborativa.
- Somos invisibles para un país, menos votos, actores centralistas. Debe haber autoridades elegidas por la gente. Necesario gobernador regional. Que tenga las atribuciones cumpla el rol.
- Algo de luces se vio hoy. Asignación regional. Por ejemplo, beneficiario indap jubila e Indap lo elimina como agricultor por que sus ingresos o provienen de la agricultura completamente. Como mides a tus habitantes y defines criterios regionales.

- La situación no debe ser blanco y negro. En lo sectorial o lo territorial, pasamos de 0 a 100. Rural o Urbano sin intermedios. Se pierde sentido comun cuando hay clasificaciones rigidas. Fosis puede entrar solo a algunas comunas y a otras no.
- Diagnostico debe ser mas de brecha y de minimos que se requieren.
- Clasificación agricultor comercializa productos y va a SII no va ello le impide postular a un subsidio.
- Pasa a Corfo y Sercotec, Turismo es transversal, programa crece CORFO es muy rigido y no conocen nuestra realidad.
- Incentivo mayor es el recurso humano. Nivel de gasto requiere recurso humano para formular proyectos. Desafio.

TALLER 5

Macrozona Los Canales

Región de Magallanes y Antártica Chilena

Ciudad de Punta Arenas

Temáticas planteadas

- Se plantea la necesidad de gestionar territorialmente el borde costero, especialmente el que tiene aptitud portuaria. Fundamental para el desarrollo estratégico del territorio. La Ley 21.071 contempla zonificar dichas áreas. El PROT entrega la facultad de elaborar otras áreas.
- En la región es importante resolver la fricción entre actividades en el territorio, especialmente puertos v/s actividad turística.
- Región es distinta del resto, muy grande con muy poca gente concentrada. Áreas continentales versus islas. La diferenciación más importante es isla o continente. Inequidades que se producen por el hecho de vivir en un pueblito alejado. Una ventaja de ser pocos es que es más fácil medir y cuantificar.
- Distancias son complejas, por ejemplo, Porvenir está lejos de Punta Arenas, debido a la necesidad de cruzar el estrecho. No es distancia es aislamiento. También Puerto Edén.
- Ordenamiento Territorial: Cualquier plan debe considerar que Magallanes es la región más grande de Chile. Es el pulmón verde de Chile (Parques Reservas y Áreas Protegidas). Más del 60% del territorio. Eso restringe cualquier tipo de desarrollo económico. Por ello debe haber retribución. Si no hay desarrollo económico comienza a despoblarse.
- Desarrollo social ambiental geopolítico tecnológico territorial y geográfico en el sentido que somos región isla. ¿Cuán necesitados estamos de subsidios como se proyecta la matriz energética y si es conveniente eliminarlo. Ya que restringe ingreso de otras fuentes a la matriz.

TALLER 5

Macrozona Los Lagos

Región de Los Lagos

Ciudad de Puerto Montt

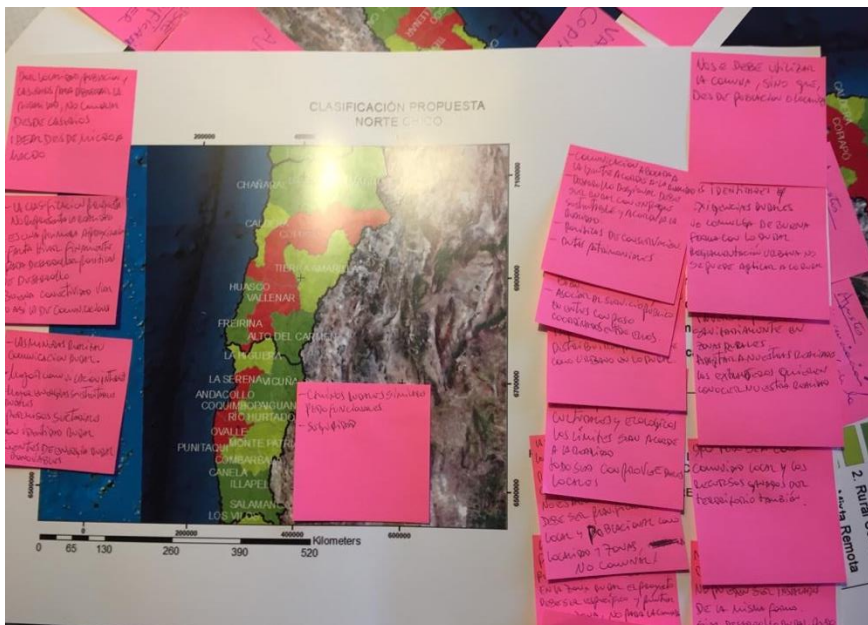
Temáticas planteadas

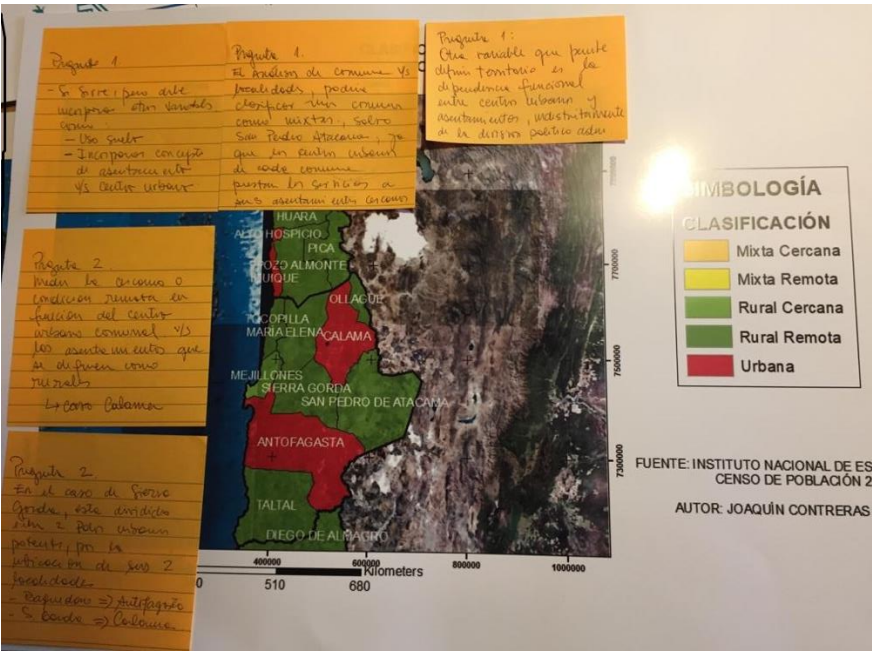
- Se observa como buena oportunidad las atribuciones en materia de ordenamiento territorial para resolver problemáticas como las del Borde costero, en donde comunidades están solicitando concesiones restringiendo el uso de otros.
- Problemática, urbanización de humedales. Hay una oportunidad de planificación del territorio, permitirá abordar los problemas de usos nocivos del suelo, si así lo define la región.
- Fricciones entre los servicios y la autoridad, muy centralizados los organismos públicos, no se puede comprar un computador si no se le pregunta a Santiago. En ese esquema va a haber un servicio público muy centralizado.
- La transferencia de recursos responde a la lógica de “el que pone la plata pone la música”. Se espera que con la nueva Ley se transfieran recursos también.
- Instrumento de los convenios de programación no funcionaron ya que no había cumplimiento en los aportes.
- Independiente de diferencias políticas de las autoridades lo importante es que haya interés por trabajar por la región.

2. ANEXO 2. Muestra del Trabajo de Mapeo Participativo

En los talleres regionales se trabajó sobre mapas con las propuestas de clasificación de comunas según la Política 3.0 de la OCDE. Sobre esa propuesta se pidió a los grupos que intervinieran el mapa e hicieran sus observaciones con papelitos pegados sobre ellos. Finalmente en un plenario se presentaron las principales observaciones por parte de cada grupo.

Este es un ejemplo del resultado del trabajo. Cada mapa con las observaciones se procesó para elaborar las conclusiones detalladas en el informe.





3. ANEXO 3. Presentaciones realizadas en los talleres

A modo de ejemplo, a continuación se presenta la presentación utilizada en el taller realizado en la Región de Biobío.

Programación y organización del taller

Trabajo participativo realizado con el apoyo de:

- Escuela "Mujeramiento de Capacidades Regionales en Materia de Desarrollo Territorial Rural"
- Ministerio Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Ministerio del Interior

09:00 - 09:30 Recepción y acreditación
09:30 - 10:45 El Estado de la Política Nacional de Desarrollo Rural y Despliegue Regional Macro zona
10:45 - 11:15 Café
11:15 - 12:00 Trabajo grupal
12:00 - 13:00 Cebadilla PUDR

Logo: Capatzena Ltda, Chile, Qualifica

SITUACIÓN ACTUAL Y TENDENCIA EN EL DESARROLLO RURAL, PNUA
LA REGIÓN DE BIÓBIO

Encuentro para la discusión en Taller regional del día 18 de junio de 2019

Logo: Capatzena Ltda, Chile, Qualifica

Objetivo General del Estudio

- Realizar una evaluación de la situación económica y social del sector rural en Chile, considerando su situación actual y tendencias futuras, bajo la óptica de la Política Nacional de Desarrollo Rural, y la visión de Política Rural 3.0 de la OCDE.

Objetivos específicos

- Leer la información respecto a la situación actual, oportunidades, dificultades y tendencias de desarrollo del sector rural en Chile. Informe 2, aprobado
- Identificar y caracterizar territorios rurales en virtud de las nuevas perspectivas intersectoriales de carácter multidimensional. Informe 3, en elaboración
- Generar recomendaciones respecto a la focalización y formas de intervención que deberán tener en cuenta las políticas públicas regionales de desarrollo rural. A incluir en el Informe Final

Elementos de diagnóstico de la situación actual y tendencias para el desarrollo rural en la Región del Bío Bío

Objetivo: reforzar la Política Nacional de Desarrollo Rural

Demografía, Región del Bío Bío

| Epoche | Población | % | Variedad (2002-2017) |
|------------|-----------|-------|----------------------|
| Urbano | 1.044.307 | 70,3% | 11,3% |
| Rural | 442.671 | 9,7% | -12,5% |
| Intermedio | 116.001 | 7,0% | -12,0% |
| Total | 1.599.979 | 100% | |

Según la Política de Empleo Rural, 11% de la población en 2017, la población rural decreció en 12,5% entre 2002 y 2017. Con el enfoque del INIA, las comunas rurales eficientes se seleccionaron después de la población intermedia.

LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO RURAL EN CHILE UN DEFILO TRANSITO DESDE LO SECTORIAL HACIA LO TERRITORIAL

- La Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) 2014 - 2024



TERRITORIO RURAL EN LA REGIÓN DEL BÍO BÍO

Caracterización comunal (Según Censo 2017)

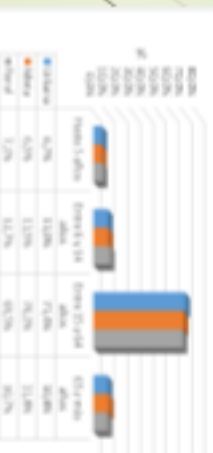
| Comuna | Población | % | Variedad (2002-2017) |
|---------------|-----------|-------|----------------------|
| Temuco | 1.044.307 | 70,3% | 11,3% |
| Valdivia | 442.671 | 9,7% | -12,5% |
| Puerto Montal | 116.001 | 7,0% | -12,0% |
| Osorno | 1.599.979 | 100% | |

Caracterización comunal (Según Censo 2017)

| Comuna | Población | % | Variedad (2002-2017) |
|---------------|-----------|-------|----------------------|
| Temuco | 1.044.307 | 70,3% | 11,3% |
| Valdivia | 442.671 | 9,7% | -12,5% |
| Puerto Montal | 116.001 | 7,0% | -12,0% |
| Osorno | 1.599.979 | 100% | |

Demografía, Región del Bío Bío (cont.)

Habitantes por tamaño de edad y tipo de comuna en el Bío Bío, año 2017



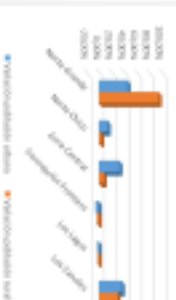
Aunque la diferencia estructural se observó menor, como efecto de la población en edad total en comunas urbanas e intermedias que en las rurales, la gerencia de mayor edad está presente más presente en las rurales.

Referencia país, enfoque territorial Variación de la población

Relación total en comuna total, edad y género



Variación población urbana y rural por municipio, entre 2002 y 2017



Las comunas rurales y rurales se han desarrollado la vertiente de desarrollo zona, según el indicador IPI, la población está creciendo en 4.8% en ese período.

Bienestar social: acceso a agua para uso doméstico

Hogares del Bío Bío que reciben agua de canales según por tipo de comuna



Hoy un mayor es dividido en el caso o agua de bebida, que es más gruesa en comunas rurales.

Bienestar social: educación

Nivel educacional del jefe de hogar en Bío Bío por tipo de comuna, años 2009 y 2017



Hoy también importante entre comunas rurales, intermedias y urbanas, aunque se observó un crecimiento de ellas entre 2009 y 2017.

Bienestar social: Pobreza

Pobres en la Región del Bío Bío, por tipo de comuna, 2017



Al nivel país, para 2017, la pobreza en comunas rurales es de 16,6%, en comunas urbanas de 11,8%, y en urbanas de 4,9%. En la Región los pobres que el promedio nacional, y la brecha Rural-Urbano es menor que en el resto del país.

Bienestar social: acceso a servicios

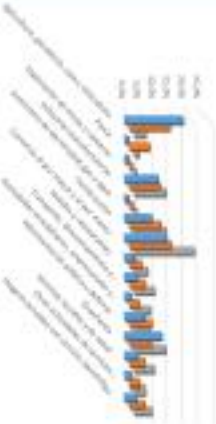
Disponibilidad de agua y servicios en las BAs por tipo de comuna, Año 2017



Como resultado esperable, la disponibilidad para acceder a servicios básicos es mayor para las zonas, que para áreas rurales y urbanas.

Oportunidades económicas: rama de empleo de trabajadores

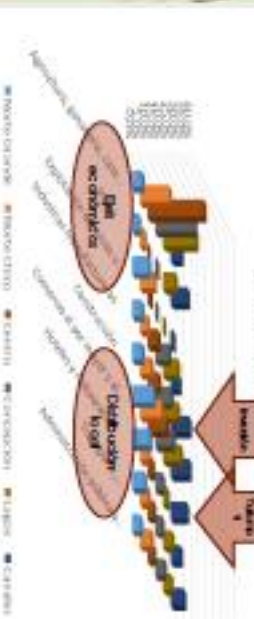
Rama de empleo (trabajadores del Bío Bío), por tipo de comuna, 2017



La agricultura, silvicultura y ganadería, por el sector primario, son las ramas de empleo de los trabajadores en las comunas rurales. En las comunas urbanas y periurbanas, el sector terciario es el más importante. En todas las comunas, el sector de la construcción, que incluye el sector de servicios, adquiere importancia en las comunas urbanas y periurbanas. En las comunas urbanas y periurbanas, el sector de la salud, la educación, el alojamiento y los alimentos, como el sector de otros, son los sectores más importantes.

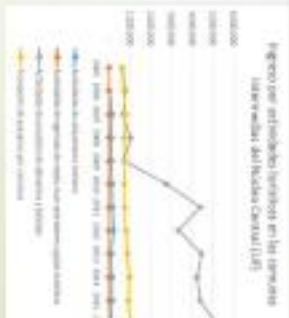
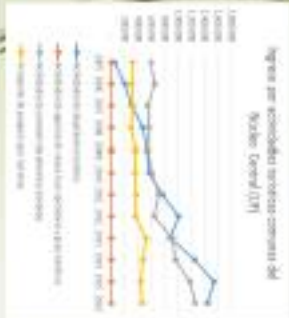
Referencia nacional Rama de empleo en comunas rurales

Importancia de rama de empleo en comunas rurales, por macro zona

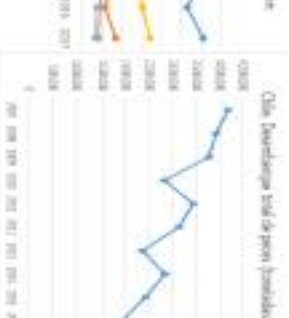
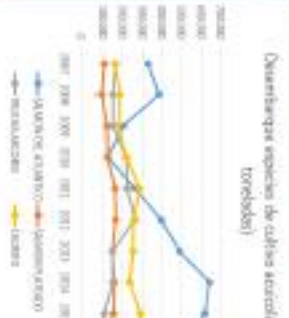


● Zona Norte ● Zona Centro ● Zona Sur ● Zona Sur-Oeste

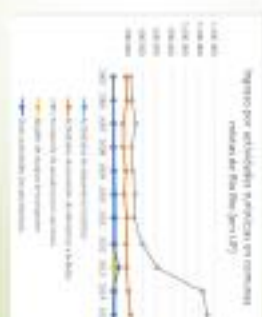
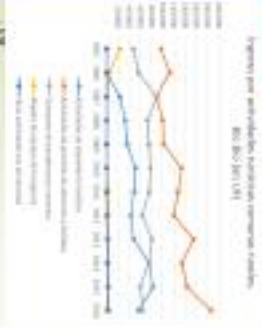
Referencia Turismo Núcleo Central



Referencia nacional Pesca Y Acuicultura



Oportunidades económicas: turismo



Se ha observado, respecto a la producción de turismo y actividades de producción de servicios en el censo de 2017, que el sector de turismo ha experimentado un crecimiento significativo en el periodo de 2007 a 2017.

Oportunidades económicas: pesca

- De las 596,380 toneladas de productos pesqueros en el año 2017 en la Región, solo 74,000 son de consumo interno. Lido y San José de los Ríos son los municipios con mayor producción.
- 501,710 toneladas de productos pesqueros en el periodo de 2007 a 2017.
- En la Región hoy 19,001 personas se dedican a la actividad pesquera, con un crecimiento del 25% del total nacional.
- Los principales recursos pesqueros en Lido y San José de los Ríos son: camarón, langostinos, tilapia y mariscos.

Definición comunas remotas

- OCDE sugiere considerar un terreno de viaje en quince minutos como límite, desde un Área Urbana Funcional (AUF) con al menos 50 mil habitantes.
- Se optó, como variable proxy, 70 kilómetros de distancia lineal
- Comunas que quedan distantes, se rescató 'distancia de según terreno'

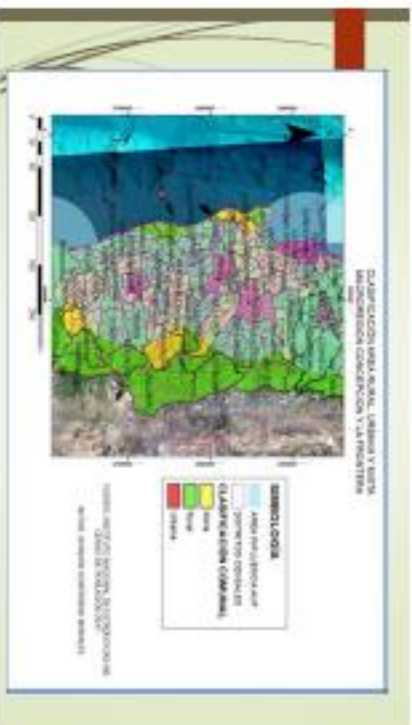
Política Rural 3.0, OCDE, mirada territorial

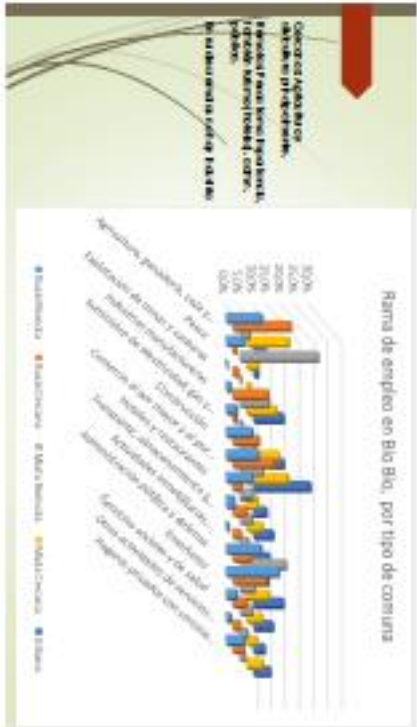
- | | |
|---|--|
| Territorio rural Cercano | Territorio rural Remoto |
| <ul style="list-style-type: none"> Diversas actividades, sean agrícolas Alta interacción con zonas urbanas Compartiendo por el uso de la tierra Resiliencia económica Los servicios básicos se entregan con eficiencia | <ul style="list-style-type: none"> Alta dependencia económica respecto a zonas urbanas Zonas empobrecidas, con bajo potencial económico Alto nivel de riesgo Alto nivel de dependencia económica Mayor nivel de provisión de servicios básicos, con altos costos de operación y mantenimiento |

Comunas Cercanas y Remotas

- | | |
|--|---|
| Comunas Rurales Cercanas | Comunas Rurales Remotas |
| <ul style="list-style-type: none"> Arauco Cobari Cofre Corralera Flaco Los Álamos Requena Quilico San Rosendo Santo Domingo Tucapel | <ul style="list-style-type: none"> Ahu Ahu Bolo Arauco Quilico Tilo Laja (válido error) |

| Nombre comuna | Población 2017 |
|---------------|----------------|
| Urbano | 1.694.597 |
| Mélio Cercano | 234.642 |
| Mélio Remoto | 265.522 |
| Rural Cercano | 107.700 |
| Rural Remoto | 24.401 |



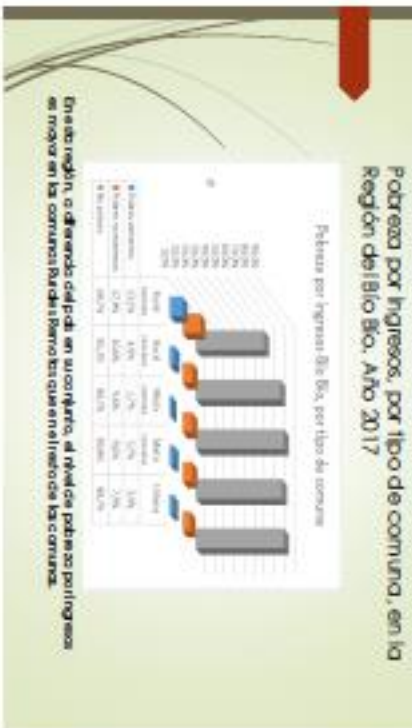


Datos demográficos Región del Bio Bio, por tipo de comuna

| Tipo de comuna | Población | Sexo | | Etnia | | Nivel de escolaridad | | Estrato socioeconómico |
|----------------|-----------|---------|---------|---------|---------|----------------------|--------------|------------------------|
| | | Hombres | Mujeres | Mestizo | Mapuche | Menos de 6 años | 6 años o más | |
| Albino | 208.427 | 97.2% | 92.2% | 8.4% | 2.6% | 86.8% | 1.6% | 52% |
| Antofagasta | 27.848 | 46.2% | 53.7% | 9.2% | 1.0% | 88.2% | 1.0% | 62% |
| Coyhaique | 23.813 | 46.2% | 53.7% | 9.2% | 2.0% | 86.2% | 1.0% | 62% |
| Curicó | 287.762 | 48.2% | 51.7% | 8.2% | 3.2% | 88.2% | 1.0% | 62% |
| Temuco | 248.813 | 48.2% | 51.7% | 7.2% | 3.2% | 85.2% | 1.0% | 62% |

Preguntas a responder en trabajo de grupos

- ¿Es necesario la desigualdad por tipo de comunas para alcanzar la ruralidad en el Biobío?
- ¿Se debe lograr de diferenciación de comunas Conances y Perros en el Biobío, ¿se debe verter por el diseño y estilo, o en el diseño público de desarrollo rural?
- Si requiere cifras... ¿Cuáles serían las medidas (Políticas, tiempos de veje, ambientales o comunitarios)?





Contenidos Ley 21.074

Establece nuevas competencias legales para los gobiernos regionales:

- Decidir, elaborar, ejecutar y supervisar de políticas, planes, programas y proyectos
- Planificar el desarrollo territorial vinculante
- Fiscalizar la ejecución de la inversión de recursos públicos de inversión para el desarrollo
- Elaborar y aprobar la política regional de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo

Nuevas atribuciones y funciones que pasarán no solo al dentro, sino que también la ejecución directa, por parte del Gobierno Regional, de programas propios que inicialmente deben ejecutarse a través de sus municipios o servicios públicos regionales, así como de competencias que le serán transferidas.

Establece un procedimiento administrativo para la transferencia de competencias desde el Presidente de la República a los gobiernos regionales.

INSTITUCIONALIDAD PARA LA GESTIÓN DEL DESARROLLO RURAL

Ley 21.074

Fortalecimiento de la Regionalización

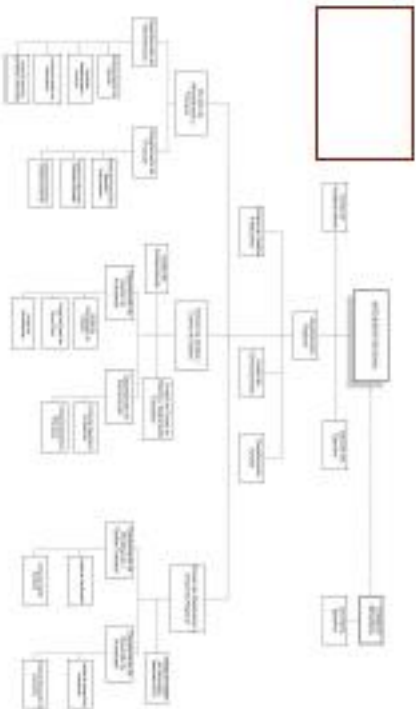
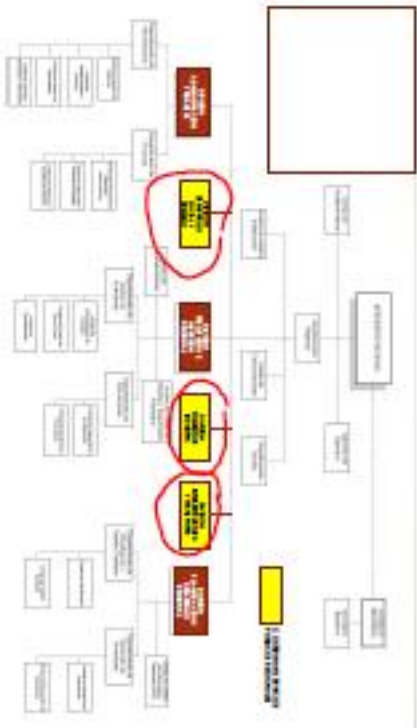
1. Se crea cargo de Gobernador Regional
2. Se crea cargo de Delegado Regional
3. Se crea cargo de Delegado Regional

Instrumentos

- Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROOT)
- Planes locales de Ordenamiento Territorial (Cantón o provincia, Ciudad y Barrio)
- Yo no es todo de Desarrollo Urbano sino que de Ordenamiento Territorial
- Realizar el estudio por sectores como "Zona Pequeña"
- Revisar y aprobar el PROOT de los Cantones Regionales
- Elaborar Planes de Desarrollo Barrio
- Formar los comités productivos
- Crear el Comité Regional de Desarrollo Tecnológico Innovación

Contenidos Ley 21.074

- Reforma la estructura administrativa de los gobiernos regionales sometidos a nuevas exigencias organizativas y operativas.
- Nuevas divisiones en las materias competentes, permisos y competencias para ello.
 - Nuevo orden de control.
 - Nuevo cargo de administrador regional.
 - Nuevas competencias, con un departamento con personal para su gestión.
- Figura gubernativa de áreas metropolitanas, con personalidad para su creación vía Decreto Supremo, de carácter facultativo en materia de recursos, movilidad y territorio público y medio ambiente.
- Actualización de la ley del Consejo Regional y el gobernador regional electo:
- Ordenador regional según recursos, en base a áreas programáticas aprobadas por el Consejo Regional.
 - Consejo Regional según recursos e proyectos que superen 7.000 UTM y es preferible que continúe privado de ese medio ends.
- Distintos niveles de descentralización una primera etapa de transición de oficio, posible para generar oportunidades y "servir" en la región y una segunda en que se realice la preferencia, caso a caso, de la creación de servicios públicos por ley, según las necesidades y particularidades de cada territorio.



PREGUNTA DE TRABAJO

Objetivos

- Al final del día, se espera que los participantes sepan implementar con las referencias de los objetivos pendientes, prácticas de gestión del caso de estudio.
- Operación de utilidad de aplicar un sistema de gestión del medio ambiente.
- Operación de nuevas tecnologías y herramientas de la estructura del caso de estudio.