



**UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**

Políticas Públicas, ejecución, cumplimiento, y percepción: El caso de la Comuna de Guaitecas, Región de Aysén.

Tesis para optar al grado de Licenciado en Trabajo Social

Alumno:

Joaquín Catrileo Vásquez

Docente Guía:

Karen Zamora Carrasco

Co- guía:

Álvaro Román Castillo

Concepción, Diciembre 2023.

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

Mis mejores deseos y agradecimientos a todas las personas que me han apoyado a lo largo de la realización de este proyecto, sobre todo a las profesoras del Departamento de Trabajo Social por su gran comprensión, de igual manera un agradecimiento a los profesores de la Facultad de Filosofía por alentarme en el proceso y motivarme.

Un especial agradecimiento al profesor Álvaro Román Castillo y a su equipo de investigación por ayudarme a expandir mi cosmovisión sobre la diversidad que existe en nuestro país y posibilitar que pudiera conocer realidades totalmente diferentes y especiales.

A la familia Hidalgo Vásquez y a mi compañero de vida Pablo Ll. D.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN.....	7
PROBLEMATIZACIÓN.....	14
II. MARCO REFERENCIAL	15
II.1. MARCO TEÓRICO.....	15
La perspectiva fenomenológica para dar cuenta de la realidad.....	15
La teoría de la ecología cultural.....	20
Teorías para la comprensión y el análisis de las políticas públicas	23
III. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN.....	60
3.1. Objetivo General.....	60
3.2. Objetivos Específicos	60
3.2. Hipótesis de Investigación	60
IV. METODOLOGÍA	61
Perspectiva.....	61
Tipo de estudio	62
Técnicas de recolección y selección de contextos e información.	62
Análisis de la información	63
Criterios de rigor metodológico.....	64
Aspectos éticos	64
Contextualización de la investigación.....	65
Caracterización de la comuna.....	65
Características sociodemográficas de la población	68
Salud y educación	69
V. RESULTADOS.....	71
V.1. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL.....	71
V.2 RESULTADOS DE ANÁLISIS DE TRANSCRIPCIONES	94
VI. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES	110
VII. BIBLIOGRAFÍA	116
VIII. ANEXOS.....	122

RESUMEN

Los territorios aislados con sus particulares características han cobrado gran relevancia a lo largo de las últimas décadas tanto a nivel internacional como nacional, en nuestro país ha sido un tópico que ha formado parte de las agendas públicas de diversos gobiernos, a su vez se han creado normas y políticas públicas focalizadas en ellos y su desarrollo. La comuna de Guaitecas es un territorio insular que forma parte de estos territorios, siendo en 1999 categorizado como el territorio con el aislamiento crítico más alto a nivel nacional (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1999).

Es por ello que la presente investigación se enmarca en visualizar y conocer si las políticas públicas que se han implementado en este territorio contienen en su interior orientaciones y objetivos que son o no compartidos por los habitantes de esta comuna, a través de un diseño metodológico cualitativo en primer lugar se ha buscado realizar un análisis documental respecto del contenido, enfoque y objetivos de tres políticas que abordan al territorio insular y en segundo lugar se ha buscado analizar una serie de transcripciones de entrevistas semiestructuradas en profundidad realizadas en 2021 y 2022 para develar las percepciones de los propios habitantes de la comuna sobre sus problemáticas y necesidades.

En base a lo anterior se concluye que los tres instrumentos analizados comparten varios elementos, tanto en sus objetivos, contenido y orientaciones, teniendo énfasis en temas relacionados con la cobertura de necesidades básicas, la mejora en el acceso a servicios y generar conectividad física y digital, por su parte las transcripciones develaron que las personas que habitan el territorio perciben problemáticas, necesidades y potencialidades que sí son consideradas dentro de los instrumentos analizados, sin embargo las principales problemáticas y necesidades como la falta de un sistema de alcantarillado, agua potable y electricidad aún persisten en la localidad, dificultando el poder desarrollar actividades que favorezcan el progreso de la comuna.

PALABRAS CLAVE: Territorios aislados, percepciones locales, políticas públicas, desarrollo territorial.

ABSTRACT

Isolated territories with their particular characteristics have gained great relevance over the last decades both at international and national level, in our country has been a topic that has been part of the public agendas of various governments, in turn have been created standards and public policies focused on them and their development. The commune of Guaitecas is an insular territory that is part of these territories, being categorized in 1999 as the territory with the highest critical isolation at the national level (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 1999).

This is why the present research is framed in visualizing and knowing if the public policies that have been implemented in this territory contain within them orientations and objectives that are or are not shared by the inhabitants of this commune, through a qualitative methodological design, firstly we have sought to carry out a documentary analysis regarding the content, secondly, we have sought to analyze a series of transcripts of semi-structured in-depth interviews conducted in 2021 and 2022 to unveil the perceptions of the inhabitants of the commune about their problems and needs.

Based on the above, it is concluded that the three instruments analyzed share several elements, both in their objectives, content and orientations, with emphasis on issues related to the coverage of basic needs, improving access to services and generating physical and digital connectivity, while the transcripts revealed that the people living in the territory perceive problems, However, the main problems and needs such as the lack of a sewage system, drinking water and electricity still persist in the locality, making it difficult to develop activities that favor the progress of the commune.

KEY WORDS: Isolated territories, local perceptions, public policies, territorial development.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo, la descentralización y la integración son elementos que han formado parte de numerosos objetivos a alcanzar por parte del territorio nacional además de formar parte de los discursos presidenciales y de sus respectivas agendas. Dada la naturaleza de nuestro país, los territorios son diversos y sus habitantes viven distintas realidades, si bien es un hecho que las condiciones y el nivel de calidad de vida de los chilenos y chilenas es el mejor a nivel latinoamericano, dentro de sí existen territorios particulares que no han logrado del todo disfrutar de dichas condiciones.

Dentro de esos territorios excepcionales, se encuentran los territorios aislados los cuales desde hace algunos años han generado gran interés por parte de la institucionalidad, la cual busca de alguna manera que estos territorios también puedan desarrollarse y que sus habitantes no se vean limitados en cuanto a la oportunidad de disfrutar de buenas condiciones de vida. Objetivo que trata de lograr a través de la implementación de políticas públicas, es por ello por lo que se deben de observar que cambios se han logrado, para seguir contribuyendo al progreso de estos territorios.

En la región de Aysén existe una comuna que tiene mucho que aportar en estas materias ya que contiene en su interior muchas características que le hacen un territorio especial, Guaitecas es un territorio insular, con una población pequeña, con una estrecha dependencia a los productos marinos, y que ha sido de interés por varias políticas regionales. En ese contexto se sitúa la presente investigación, que tiene por objetivo analizar si las políticas públicas que se implementan actualmente en Guaitecas contienen dentro de sí objetivos y orientaciones que respondan a las necesidades particulares percibidas por sus propios habitantes respecto de su situación y de la comuna.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

Chile se caracteriza por estar conformado por una multitud de territorios, los cuales a su vez poseen características únicas y particulares dependiendo de su ubicación. En el mismo sentido, las regiones, comunas y localidades en general, son habitadas por diversos grupos poblacionales, quienes a su vez tienen potencialidades y necesidades distintas dependiendo de su contexto cultural y socioespacial en particular.

Por su parte, la Constitución Política de 1980 que se encuentra vigente en el país, indica en su artículo primero, que es deber del Estado dar protección a la población, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), 2005). Sin embargo, en la actualidad se pueden observar grandes desequilibrios en diversas materias a lo largo de todo el país, sobre todo relacionadas con la distribución de recursos, conectividad, accesibilidad, concentración, niveles de desarrollo, entre otras, que afectan en gran medida las condiciones de vida de las personas y su entorno.

En cuanto a la institucionalidad pública, desde hace algunas décadas no ha desconocido las problemáticas que derivan del desigual progreso en los territorios, y se ha encargado de elaborar e implementar diversas medidas para lograr que la totalidad del país pueda desarrollarse adecuadamente sin importar el lugar de residencia de cada persona, este desafío se ha abordado a través de las políticas públicas y las normativas, las cuales son los principales instrumentos para el cambio social, y se han encargado de promover un proceso continuo de descentralización, focalizándose en la regionalización y el fortalecimiento de los niveles subnacionales, dotándolos de una mayor “toma de decisiones”, para generar un progreso armónico y equitativo a lo largo del territorio. En este sentido se reconoce la necesidad de diferenciar los modos en que se aborda a cada sector en particular, con la finalidad de

disminuir las brechas existentes, como ejemplo de ello se puede mencionar la Ley N°19.175 de 1992 que aborda la materia sobre gobierno y administración regional, creando a los gobiernos regionales (GORES) y las leyes 21.073 y 21.074 de 2018 que tratan sobre la elección de la nueva figura jurídico administrativa denominada como “gobernadores regionales” y el fortalecimiento de la regionalización del país respectivamente.

Considerando la amplia heterogeneidad de los sectores, hace algunos años ha habido un creciente interés por ciertos territorios, dado a que cuentan con algunas características particulares, las cuales han dificultado el acceso de los habitantes de esos sectores a los beneficios de los que disfruta la mayoría del resto del país, a estos territorios se les denomina “territorios aislados”, los que presentan dificultades en materia de accesibilidad y conectividad física, poca presencia de servicios básicos y públicos, baja densidad poblacional entre otras relacionadas con su aislamiento geográfico (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), 2011).

En ese contexto, en el año 2010 se promulga el Decreto Supremo (DS) N°608, del Ministerio del Interior y de la SUBDERE, publicado el 27 de Noviembre de 2010, en el cual se establece la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas, estableciendo un tratamiento diferenciado por parte de la institucionalidad, entendiendo que dichas localidades requieren de políticas especiales que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes, para así satisfacer adecuadamente sus necesidades, especialmente en materia de conectividad y calidad de servicios (BCN, 2010).

Algunos de estos territorios se han identificado en su mayoría en los extremos del país, donde las condiciones del ambiente suelen dificultar la habitabilidad de las personas en esos sectores, en el mismo sentido en el año 2014 se crea un programa de Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y la SUBDERE, cuyo objetivo se focaliza

en la atención de los déficits en inversión, infraestructura pública y en las dificultades de acceso a mercados de empleo y servicios, debido a la baja rentabilidad social de proyectos en estas zonas y cuya finalidad sería la de contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas extremas, brindando mejores oportunidades para su desarrollo, con el propósito de mejorar la inclusión de los habitantes de estas zonas en su proceso de desarrollo (BCN, DS N°1233, 2014). Cabe mencionar que proceso de focalización de recursos para las zonas extremas se inicia en 1994 con la creación de los organismos consultivos de carácter permanente denominados “Comités Interministeriales para el Desarrollo” que en un primer momento se focalizaron solo en las regiones de Arica, Parinacota y posteriormente Aysén, dichos comités se fusionaron y dieron paso a la creación del Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE), que desde 2001 depende de la SUBDERE (CIDEZE, SUBDERE, s. f.).

En el año 2019 se publica el Decreto Supremo N°975, que aprueba el reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social que tiene por objeto la generación de condiciones de desarrollo social y económico, focalizado principalmente en la reducción de las brechas de carácter territorial, mediante una intervención intersectorial, participativa con un enfoque en el desarrollo integral, facilitando la transferencia de competencias y la generación de capital social y humano (BCN, DS N°975, 2019)

Finalmente una de las últimas actualizaciones en la temática de la superación de las diferencias territoriales y el fortalecimiento de los territorios desaventajados, es la que se produce en el año 2020, en que se publica el Decreto Supremo N°19, que aprueba la Política Nacional de Desarrollo Rural, cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en los territorios rurales, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma que concibe un accionar público con un enfoque territorial e integrado en los distintos niveles, que a su vez propicie sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil, con el objeto de diversificar y potenciar

el desarrollo de pueblos y ciudades de menor tamaño, resguardando el acervo natural y cultural esencial para su sostenibilidad territorial (BCN, 2020a).

Como se ha observado, la institucionalidad pública ha demostrado un creciente interés en la temática de la integración de los sectores “más desaventajados” en materia de desarrollo, calidad de vida y oportunidades, haciendo un esfuerzo sobre todo en la elaboración de políticas públicas para que las personas de todo el país puedan progresar y desenvolverse plenamente.

Ahora bien, el interés en estas áreas no solo se enmarca en la institucionalidad pública del país, sino que también las instituciones académicas y centros de investigación se han encargado de elaborar estudios en la materia, por ejemplo el del año 1999, realizado por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la SUBDERE denominado: “Diagnóstico y propuestas para la integración de territorios aislados”, uno de los primeros estudios enfocados en la integración territorial, donde se identificaron a los territorios según el grado de aislamiento, visibilizando algunas de las causas y las problemáticas asociadas al fenómeno. Por otra parte, muy recientemente el día 9 de junio de 2023 se inauguró un centro de investigación financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), llamado “Núcleo Milenio para el Desarrollo Integral de los Territorios” (CEDIT), cuyo objetivo es el de promover un desarrollo integral y más equitativo de los territorios en Chile, apoyando la formulación de políticas públicas con los avances de las ciencias sociales que busca abordar el tema del desarrollo sustentable desde las distintas perspectivas, como la innovación, emprendimiento, disparidades de género, étnicas, pueblos originarios, migración, capital humano y la sustentabilidad de comunidades. (CEDIT, 2023)

Teniendo en consideración que las normativas, el ámbito académico y las instituciones en general se han interesado por el abordaje de los territorios, por lo que el proceso de descentralización, las desigualdades en materia territorial, las focalizaciones de recursos, los tipos de desarrollo, la integración,

la calidad de vida entre otros, son tópicos coyunturales y relevantes para toda la sociedad y sobre todo para las ciencias sociales, es por ello que se hace necesario la búsqueda de un caso de estudio que reuniendo determinadas características, permita explorar precisamente como estas cuestiones se desencadenan en la realidad. Tal como se ha mencionado anteriormente, dadas las características de nuestro país, existen diversas secciones del territorio y de la población en que estas temáticas resultan contingentes: territorios periféricos geográficamente, baja densidad poblacional, problemas de conectividad, poco acceso a servicios básicos, baja visibilidad en los medios, alta presencia de pueblos originarios, problemas de transporte y movilización, entre otras temáticas asociadas.

Por lo anteriormente expuesto es que dentro de los diversos territorios de los que se compone nuestro país es que la comuna de Guaitecas reúne varias características particulares, para el desarrollo de estudios de estas materias, entre las cuales se pueden mencionar, que: es una comuna insular perteneciente a la región de Aysén y al igual que esta, presenta una baja densidad poblacional, según CENSO de 2017, la población de la comuna alcanzó los 1.843 habitantes, y su proyección se estima en un total de 1.608 para el año 2023, disminuyendo en alrededor de un 12% (*Censos de Población y Vivienda*, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), s. f), en cambio, la proyección de la población rural de la comuna aumentaría (BCN, 2023); Guaitecas está categorizada como un área de difícil acceso por el INE y por la encuesta CASEN, zonas a las que se les define como “áreas que presentan dificultades para acceder a ellas por sus condiciones físico-geográficas, es decir, presentan problemas de orden climático, geomorfológico, medioambiental o déficit de infraestructura vial, puentes y de accesibilidad en general.

Por estas razones muchas de estas áreas pueden permanecer aisladas parcial o totalmente durante el año” (INE, 2015), por lo cual los datos de estas fuentes, no se obtienen de forma directa desde la comuna; por otro lado en Guaitecas hay una fuerte presencia de personas pertenecientes a pueblos originarios siendo más del 50% de la totalidad de habitantes según el último CENSO (BCN, 2023); si bien

según la CASEN, la tasa de pobreza por ingresos de la comuna disminuyó, pasando de 12,2% en 2017 a un 7,3% en 2020, el Sistema Integrado de Información Social del Ministerio de Desarrollo Social, a junio de 2022, el total de las personas en hogares carentes de servicios básicos de la comuna sería de un 25,7% y los hogares en estado de hacinamiento llegan al 9,7% (BCN, 2023); por otro lado según datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) en el 2023, Guaitecas solo contaría con 140 conexiones fijas para acceder a internet de las 21.762 a nivel regional (*Telefonía - Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile, s. f.*)

Ahora bien, la comuna de Guaitecas desde hace algunos años ha sido una población objetivo de varias políticas públicas a través de programas y planes. El estudio realizado por la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) y por la SUBDERE en 1999, Guaitecas fue categorizada como la comuna que posee mayor aislamiento a nivel nacional, situándose en un estatus crítico de aislamiento (SUBDERE, 1999), en ese contexto, Guaitecas se encuentra dentro de la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas de 2010, a través de la Política Regional de Localidades Aisladas de la región de Aysén elaborada en 2012 (GORE Aysén, 2012), en la cual se identificaron a dos de sus principales localidades como aisladas, situación que se vuelve a repetir según la actualización de dicha política regional, realizada en el año 2019 (GORE Aysén, 2019). En el mismo año, el GORE de Aysén elaboró una memoria explicativa para integrar a algunas de sus localidades como zonas rezagadas en materia social, para así incluirlas en la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social del año 2019, en el caso de Guaitecas, el informe consideró que una de sus cinco localidades se encuentra en condición de aislamiento, por lo tanto cumple con el requisito para ser identificada como un territorio que formaría parte de los contemplados en aquella política (GORE, 2019), aquello fue ratificado por la SUBDERE en el 2020, año en que se elaboró un listado de comunas susceptibles de ser propuestas como dichas zonas (SUBDERE, 2020); El último Informe del listado de comunas susceptibles para ser propuestas como estas zonas, fue elaborado el presente año

por la SUBDERE, en el cual vuelve a confirmar el cumplimiento de los requisitos de la comuna para ser incluida dentro de la mencionada política, (SUBDERE, 2023).

La comuna también se encuentra integrada en el Plan Especial de Desarrollo de la región de Aysén, establecido por el Decreto Supremo N°1.242 en 2014, el cual fue renovado hasta el término del año 2023 según el Decreto Supremo N°253 de 2020 (BCN, DS N°253, 2020). Además, Guaitecas está en el listado de comunas rurales y mixtas, las que son el objetivo de la Política Nacional de Desarrollo Rural de 2020, y a su vez está integrada en la plataforma del Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural (SICVIR), cuya finalidad es la de poder dar seguimiento a la implementación y cumplimiento de los objetivos propuestos por dicha política (SICVIR, s. f.). En la actualidad la comuna también cuenta con la cobertura de un Programa de Desarrollo Territorial Indígena, Programa de gestión y soporte organizacional y un Programa de Transición a la Agricultura Sostenible, del Ministerio de Agricultura (Región de Aysén | Indap, s. f.).

Como se ha esbozado preliminarmente, Guaitecas ha sido foco de interés por parte del aparato Estatal desde hace más de una década, siendo integrada en varias políticas públicas, planes y programas, sin embargo sorprende que al año 2022 más de un cuarto de su población se encuentre en hogares carentes de servicios básicos (Reporte Comunal, BCN, 2023), de igual manera, los esfuerzos por parte de la región de Aysén y de la SUBDERE para integrar a la comuna en la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social, muestra que tal vez el abordaje por parte de la institucionalidad no ha sido totalmente satisfactorio, es por ello que la presente investigación se enmarcará en el análisis de las perspectivas locales de los habitantes de la comuna de Guaitecas, sobre cómo estos han percibido el abordaje de la institucionalidad pública en su territorio, y comparar si los objetivos de las políticas públicas implementadas en Guaitecas se adecuan a las necesidades y potencialidades percibidas por las propias personas de la comuna.

PROBLEMATIZACIÓN

Teniendo en consideración que el estudio de esta materia, sobre todo en entorno al territorio de Guaitecas no ha sido abordado, ya que, las investigaciones que se han realizado directamente en la comuna son escasas y poco regulares y las que se han realizado se enfocan en su mayoría en los recursos naturales de la zona, como yacimientos de obsidiana, ciprés (flora arbórea que se encuentra en el territorio), alerces, echinoideas (erizos de mar), ophiuroideas (larvas marinas) y sobre la actividad pesquera. Por lo que avanzar en investigaciones sobre los habitantes, territorio, gobernanza y políticas públicas, posibilitan la creación de nuevas líneas de investigación desde las ciencias sociales, que logren ampliar las perspectivas y conocimientos sobre este tipo particular de territorios, buscando finalmente que la situación actual de la comuna y la calidad de vida de los habitantes mejore y progrese, otorgándoles mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo, a la vez visibilizar las perspectivas y aportes de las propias personas que habitan Guaitecas.

Es por ello que el propósito de este estudio es abrir una línea de investigación que cubra la información faltante en torno a si los elementos y objetivos que constituyen a las políticas públicas dirigidas a los territorios aislados como Guaitecas, son o no suficientes y si estas se adecuan a lo percibido por parte de las personas que habitan las zonas, esto a través del análisis tanto de la mirada de los propios sujetos de la comuna, enfocado en la percepción sobre su territorio y su situación; como a través del análisis documental de lo enunciado en las políticas, planes y programas en los que se integra a Guaitecas, buscando develar bajo qué enfoque se orientan las acciones que se implementan y de qué manera eso responde a las necesidades particulares de la población de estas zonas. Por lo que las preguntas que orientan el presente estudio son: ¿Cuál es el contenido, enfoque y los objetivos de las políticas públicas que se implementan actualmente en la comuna de Guaitecas?; ¿Cuál es la percepción de los habitantes de la comuna de Guaitecas sobre el abordaje realizado desde la institucionalidad pública sobre su territorio?; ¿Cuáles son las problemáticas, necesidades y potencialidades percibidas por los habitantes de

Guaitecas sobre su territorio?; y ¿Los objetivos dentro de las políticas públicas son igualmente compartidos por los habitantes del territorio?

Finalmente, se espera que como resultado del estudio se puedan generar nuevos conocimientos para el diseño de las políticas y programas focalizados en los sectores aislados sobre todo en el caso particular de Guaitecas, para que estas puedan recoger de mejor manera la perspectiva local de los lugares en los que se planeen implementar y a la vez que puedan generar otros mecanismos que faciliten una mayor participación en los procesos de elaboración, implementación y evaluación.

II. MARCO REFERENCIAL

A continuación, se procederá a presentar los marcos de referencia que orientaron esta investigación, partiendo por marco teórico, conceptual y empírico, los cuales proporcionaron el punto de partida para comprender y analizar el objeto de estudio.

II.1. MARCO TEÓRICO

La perspectiva fenomenológica para dar cuenta de la realidad.

Como ya se ha mencionado, la presente investigación tiene por objeto relevar la importancia de las percepciones de los sujetos, los cuales están inmersos en un territorio determinado, con especial focalización en cómo se han abordado sus necesidades desde la institucionalidad. Partiendo del supuesto teórico de Guo y Neshkova, citados por Montecinos, el cual indica que los ciudadanos poseen el conocimiento local y comprenden de mejor manera las necesidades de sus comunidades y por consecuencia, son ellos quienes pueden revestir de pertinencia a las acciones públicas (Montecinos & Contreras, 2019). Por ende, si las acciones públicas que se implementan en un sector no contienen de buena manera el componente subjetivo de los habitantes de ese sector, las intervenciones públicas podrían no ser tan pertinentes para esa comunidad.

Ahora bien, cómo las personas conocen y cómo las percepciones se relacionan con el proceso de conocimiento, se puede abordar desde las teorías fenomenológicas, las que a pesar de ser utilizadas en su mayoría para el abordaje metodológico, en los supuestos teóricos son útiles para la comprensión de las percepciones de las personas, sobre todo para su correcto análisis.

La fenomenología es un intento de llegar a la verdad de las cuestiones, de describir los fenómenos, en el más amplio sentido, como todo lo que aparece en la manera en que aparece al que experimenta (Moran, 2011), es decir, que trata de describir a la realidad desde el punto de vista de la persona, es Husserl quien funda la perspectiva fenomenológica, y nace en su obra denominada "Investigaciones lógicas" que surge de la discusión sobre la necesidad de una teoría del conocimiento de amplio rango, es ahí cuando este autor propone a la fenomenología de las experiencias del pensar y el conocer (Moran, 2011), la cual propone como base teórica el análisis de las categorías del sujeto, subjetividad y significación, cuya mutua filiación se encuentra en los conceptos de interioridad y vivencia, desde el punto de vista del conocimiento, lo que le interesa desarrollar a esta perspectiva es aquello en que las percepciones, sentimientos y acciones de los actores sociales aparece como pertinente y significativo (Casilimas, 1996).

La fenomenología para Husserl, citado en Núñez, es la ciencia que trata de descubrir las estructuras esenciales de la conciencia y exponerlas en su contexto, para Thurnher, citado en Núñez, implica considerar, por una parte, un mundo exterior que le da sentido al fenómeno, y por la otra, un mundo interior que da cuenta de cómo es percibida la experiencia como un todo desde la perspectiva del que la vive (Núñez, 2017), bajo ese entendido a través de la fenomenología se puede acceder al mundo interior de las personas, posibilitando el estudio de cómo las personas experimentan al mundo desde su intersubjetividad.

Navarro indica que la subjetividad se fundamenta en el sujeto, su experiencia y su conjunto de posibilidades. Su vivencia propia, personal y particular. En la relación del sujeto con el mundo, las personas constituyen a la experiencia y actúan conforme a ella, construyen significados en un sentido particular, y son los significados los que van a orientar su intencionalidad en el curso de su existencia (Navarro, et al., 2019), es decir que las experiencias emergen de la relación entre las personas y su entorno y conforme a ello, los sujetos van creando una red de significados, por lo que la importancia que se les da a un determinado grupo de cosas o acciones variará de persona a persona, según sus propias vivencias construidas a partir de su realidad personal.

Como indica su nombre, la fenomenología se encarga del estudio de los fenómenos, de cómo estos se les aparecen a la conciencia, según Carmona el fenómeno sería todo aquello que se revela ante la mirada del sujeto y aquello es el resultado de un proceso creativo, subjetivo, que se construye colectivamente, sobre la base de experiencias vividas, por lo tanto, se manifiesta de maneras múltiples e inesperadas, circunstancias al sujeto y a los hechos que impactan su percepción de las cosas (Carmona, 2018).

Otro autor relevante para esta corriente teórica es Alfred Schütz, quien aborda a la fenomenología en su obra denominada “la construcción significativa del mundo social”, en la cual su principal aporte son las investigaciones acerca de la constitución de significados en la conciencia, es decir, cómo las vivencias influyen y forman parte de las interrelaciones que establecen dos o más actores en la “vida cotidiana”; cómo esos significados pueden ser conocidos por un observador. Así, el estudio de la conciencia y de la relación intersubjetiva de los actores en la “vida cotidiana” viene a constituir, en este período, dos aspectos relevantes (Leal Riquelme, 2007), Schütz avanza hacia una comprensión colectiva de los fenómenos, posibilitando el estudio de las percepciones de grupos y comunidades específicas, las cuales en conjunto dotan de significado a su realidad.

Por su parte la definición de fenomenología de Brennan citado en Navarro, indica que es el estudio de los fenómenos, tal como los experimenta un individuo, con el acento en la manera exacta que un fenómeno se revela en sí a la persona que lo está experimentando, en toda su especificidad y concreción (Navarro et al., 2019), permitiría a un investigador saber de manera relativamente exacta, que es lo que la persona estudiada siente respecto de una situación, objeto o estímulo determinado.

Así mismo, según Navarro, la fenomenología encuentra sus fundamentos en la interpretación y comprensión de los fenómenos, desde el estado subjetivo ascendente del ser mismo e indica que Husserl reconduce la experiencia reflexiva del hombre sobre la trascendentalidad que es la humanidad en sí la fundamentación de su idea de fenomenología surge para describir e interpretar la realidad humana (Navarro et al., 2019), es por ello que la fenomenología es uno de los principales enfoques utilizados en las ciencias sociales, ya que permite el acercamiento hacia las realidades de los demás.

En el mismo sentido Barbera e Inciarte citados por Carmona, indican que la fenomenología, es vista como una corriente que aporta la experiencia subjetiva de los hechos, tal como se perciben, por lo tanto, la investigación fenomenológica le asigna un papel principal a la experiencia subjetiva, como fuente y base para alcanzar el conocimiento de la cosa (Carmona, 2018).

Otro autor relevante en el área de la fenomenología es Heidegger quien describió lo que él llamó la “estructura del mundo de la vida” sobre la base de la experiencia vivida por el sujeto. Otorgando de esa manera un marco de comprensión y de análisis no causal de la realidad humana (Casilimas, 1996). Según Van Mannen, citado por Casilimas habría cuatro “existenciales” básicos para el análisis de la comprensión humana los cuales serían: el espacio vivido (espacialidad), el cuerpo vivido (corporeidad), el tiempo vivido (temporalidad) y las relaciones humanas vividas (relacionabilidad o comunalidad) (Casilimas, 1996), la esencia de cada existencial permitiría conocer la realidad intersubjetiva de las personas.

Spielberg, citado en Casilimas, plantea algunos pasos para acceder a la esencia de los existenciales, cabe señalar que estos se utilizan mayormente para el abordaje metodológico desde la fenomenología, estos son:

1. *Intuición*: implica el desarrollo de los niveles de conciencia a través de la escucha y la observación.
2. *Análisis*: identificación de la estructura del fenómeno bajo estudio, mediante una dialéctica (conversación/diálogo) entre el actor (participante/sujeto) y el investigador. Este conocimiento se genera a través de un proyecto conjunto en el cual, interrogado e investigador, juntos, se comprometen a describir el fenómeno bajo estudio.
3. *Descripción*: en este paso, quien escucha explora su propia experiencia del fenómeno. El esclarecimiento comienza cuando el mismo es comunicado a través de la descripción por parte del informante.
4. Observación de los modos de aparición del fenómeno.
5. *Exploración en la conciencia*: el investigador reflexiona sobre las relaciones (o afinidades estructurales) del fenómeno. Por lo que el investigador tenderá a ver en qué condiciones se experimentan (modos de aparición), su naturaleza y el significado que se le da a esa aparición.
6. *Suspensión de las creencias (reducción fenomenológica)*: a este paso también se le denomina como la "suspensión temporal del juicio".
7. *Interpretación de los significados ocultos o encubiertos*: es el último paso y se usa en la "fenomenología hermenéutica" para describir la experiencia vivida en una forma tal que pueda ser valorada, nutriendo de esa manera al conocimiento de ese fenómeno, permitiendo el conocimiento científico. (Casilimas, 1996).

Los siete pasos señalados permitirían la aplicabilidad metodológica de la fenomenología, la cual como se ha comentado permite conocer la realidad particular de un fenómeno, como lo sería por ejemplo

el estado de aislamiento, la pobreza, la insularidad, el desarrollo, la integración, etc. a través de las subjetividades de las personas que experimentan o han experimentado ese tipo de fenómenos.

Es por tanto la fenomenología una de las principales herramientas que puede permitir conocer las experiencias de los sujetos de investigación, en el caso de las personas que habitan la comuna de Guaitecas, su historia, como afrontan las condiciones ambientales, los estilos de vida, practicas cotidianas, interrelación con los demás son cuestiones a las cuales una tercera persona e inclusive las instituciones no pueden acceder con total facilidad, la fenomenología permite en algún grado poder acceder al fuero interno de las personas, conocer como experimentan las situaciones, y ello es esencial para delimitar que objetivos tiene la comunidad.

La teoría de la ecología cultural

Este enfoque teórico-metodológico de corte generalmente antropológico nace en la década de los 50s y su principal exponente es Julián Steward, quien postula que la adaptación al medio es un factor determinante en el progreso de las sociedades, además propone a la ecología cultural como una metodología encargada de investigar los cambios sociales a partir de la adaptación mediante la tecnología. Steward explica la conexión hombre-ambiente, lo que permite que se puedan analizar los aspectos culturales y sociales de la vida del hombre, considerando al medio como un elemento sustancial en el desarrollo de dichos aspectos (Torres & Castañeda, 2008).

Esta teoría surge como una crítica al concepto normativo de cultura, que la mira como un sistema de prácticas que se refuerzan mutuamente, apoyadas en un conjunto de actividades y valores, que pareciera considerar que todo el comportamiento humano estuviera determinado por la cultura y que las adaptaciones ambientales no tuvieran ningún efecto en tales prácticas, pues considera que todos los

patrones de la tecnología, el uso de la tierra y otros rasgos sociales provienen enteramente de la cultura (Steward, 1955).

Según Restrepo, la ecología cultural es el estudio de la relación entre una cultura y su ambiente natural e histórico. Para la ecología cultural, cada una de las culturas deben ser estudiadas como adaptaciones a ecosistemas particulares y a condiciones históricas concretas, focalizándose en conocer las características de los ecosistemas, las ofertas y las limitaciones ambientales, así como analizar las respuestas culturalmente diseñadas para apropiarse e intervenir en estos ecosistemas y ofertas (Restrepo, 2016), es decir que este enfoque teórico permite visualizar y analizar cómo el ambiente y la cultura humana se relacionan mutuamente, por ejemplo lo sería el análisis de un territorio insular y la cultura que en aquel sector se ha desarrollado a lo largo del tiempo.

Steward indica que, durante milenios, las culturas en diferentes ambientes han cambiado demasiado, aquellos cambios son básicamente identificables como resultados de nuevas adaptaciones producidas por cambios en la tecnología y en las relaciones productivas. Este enfoque busca explicar el origen de los rasgos culturales particulares y los patrones que caracterizan diferentes áreas, en lugar de formular principios generales aplicables a cualquier situación cultural-ambiental, introduce al medio ambiente local como un factor extra cultural (Steward, 1955), por lo tanto el abordaje a través de este enfoque permite analizar a cada comunidad en particular, contemplando de manera relativamente holística sus características particulares desarrolladas a través de la relación histórica entre las personas de esa comunidad y su medio ambiente.

Desde la ecología cultural, entonces, se considera al medio ambiente como un aspecto central. La ecología sería en cierto modo el marco en el cual se despliega y se desarrolla una cultura, en ella se determinan ciertos límites y características de tal cultura, por lo tanto, desde esta corriente la ecología se perfila como un factor determinante, dicha determinación es más directa y fuerte con los componentes

tecnológicos y económicos, pero menos fuerte y directa con los componentes ideacionales de la cultura. Es por esta razón que la ecología constituye un importante rasgo causal de las instituciones sociales, aunque no todos los rasgos de la cultura pueden explicarse a través de la adaptación ecológica (Restrepo, 2016).

Los principales postulados teóricos, según Restrepo, se pueden englobar en tres, el primero indica que cada cultura en particular debe entenderse principalmente como una estrategia adaptativa más o menos exitosa al ambiente natural e histórico en el que se desarrolla, el segundo considera que el ambiente es, al mismo tiempo, un factor creativo y limitante de la cultura, por un lado es creativo ya que la cultura debe adaptarse al ambiente buscando nuevas y mejores alternativas ante los retos que le impone su ambiente natural e histórico, pero por otra parte también es limitante, ya que no cualquier expresión cultural podrá desarrollarse, pues algunas de ellas podrían poner en peligro la existencia parcial o total del grupo. Finalmente, desde la ecología cultural se considera que no todos los componentes de la cultura están relacionados de la misma manera con el ambiente. Aquellos componentes de la cultura que más se relacionan con la reproducción material de la vida de una población son en realidad los que pesan directamente sobre la adaptación al ecosistema (Restrepo, 2016).

Ahora bien como se ha comentado, Steward propone una metodología desde la ecología cultural para poder estudiar a las diferentes culturas originadas por las adaptaciones al medio, en su propuesta metodológica toma en consideración tres aspectos fundamentalmente, el primero es que se deben de analizar los modos de producción existentes en el entorno; el segundo debe considerar que el modelo de comportamiento humano forma parte de estos modos de producción y finalmente, se debe entender la interrelación de la tecnología con otros medios de la cultura (Torres & Castañeda, 2008).

Según Velasco, citado por Torres, esos tres aspectos también se pueden comprender de la siguiente manera:

1. Relación entre la comunidad humana y su ambiente inorgánico (contexto fisiográfico, clima y temperatura).
2. Relación de una comunidad humana con plantas y animales silvestres o domésticos.
3. Interrelaciones entre seres humanos dentro de una comunidad local y entre comunidades humanas.

Esta forma de estudiar a las culturas plantea que el ser humano forma parte de un entorno natural, entonces, las personas se convierten en ser activo, en la medida en que intentan aprovechar al máximo los recursos que tienen a su alcance mediante la producción de herramientas y técnicas de uso del ambiente, mismas que engloban ya un proceso de producción de la cultura que son específicos y responden a un área geográfica determinada (Torres & Castañeda, 2008), por lo tanto a través de este enfoque teórico se pueden comprender e integrar adecuadamente las dimensiones tanto culturales como medio ambientales al análisis de las necesidades particulares de una población con características tan particulares como lo es el territorio de la comuna de Guaitecas y su población.

Teorías para la comprensión y el análisis de las políticas públicas

Parte fundamental de este estudio radica en conocer cómo funcionan las políticas públicas y así posteriormente ofrecer un análisis, para ello se hace necesario definir lo que son, en la guía metodológica para la elaboración de políticas públicas, la SUBDERE otorga una definición para este término: “Las políticas públicas constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. Las políticas públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes” (SUBDERE, 2009, p.14).

Preliminarmente se pueden concluir algunos elementos desde esta definición, el primero es que la política pública surge a raíz de alguna problemática relevante, como lo puede ser la desigualdad, pobreza, seguridad, aislamiento, etc., además representan la voluntad del gobierno y su permanencia es definida por el “compromiso” por parte de la institución estatal de hacerse cargo en alguna medida de cambiar la situación original de dicha problemática, fijándose objetivos y los medios para alcanzarlos.

Por otra parte, las políticas públicas atraviesan por distintas etapas, desde su formulación hasta su evaluación, este proceso se ve representado en su mayoría a través del modelo del ciclo de la política “policy cycle”, estas etapas secuenciales según la SUBDERE (2009) serían seis:

1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública.
2. Formulación de un problema objeto de política pública.
3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas.
4. Explicitación de la política pública.
5. Implementación y ejecución de la política pública.
6. Seguimiento y evaluación de la política pública.

Se hace necesario mencionar que en algunos casos una política pública pudiera haberse iniciado sin seguir esta secuencia lógica, ni necesariamente haber atravesado por todas las etapas, ya que como indica Aguilar, citado por la SUBDERE, las etapas del proceso denotarían sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrándolos a la manera de un proceso, y de ninguna manera de eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica estas seis etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, atrasarse o repetirse (SUBDERE, 2009), a pesar de ello, este modelo posee una gran capacidad explicativa y flexibilidad de aplicación para la comprensión del proceso de las políticas públicas.

En cuanto al surgimiento del Análisis de Política Pública, según William Ascher citado en Olavarría, este nace entre las décadas de 1920 y 1930 en Estados Unidos, en el contexto de una creciente crítica a los estudios sociales de la época, los que eran caracterizados como excesivamente formalistas y legalistas. La crítica también señalaba que era necesario abordar el mundo real, tal cual era, y que además se había hecho necesario prestar apoyo al gobierno en sus procesos de toma de decisiones. En su mayoría estos análisis se han desarrollado a través de dos enfoques: por un lado, una aproximación que asume que los actores relevantes de las políticas públicas desarrollan conductas racionales y, por el otro, una aproximación que enfatiza una visión de las políticas públicas como el resultado de un proceso político (Olavarría Gambi, 2007).

El primer enfoque (racional) se centra en el análisis de la conducta humana y asume que las decisiones públicas o colectivas pueden ser analizadas asumiendo la misma racionalidad que desarrollan las personas al tomar decisiones individuales, orientándose en el análisis e interpretación de sistemas de acción, utilizando generalmente métodos estadísticos, estableciendo como criterio principal de decisión de las políticas públicas la maximización del beneficio neto, algunas de las expresiones de esta aproximación son la teoría de la elección pública “Public Choice”, en la cual las políticas públicas son vistas como decisiones colectivas de individuos egoístas, y la teoría de juegos, percibida como una decisión racional en situaciones competitivas (Olavarría Gambi, 2007).

El segundo enfoque (político) ha criticado al enfoque racional, visibilizando la imposibilidad que el conocimiento racional pueda abordar la totalidad de sistemas de acción, y haciendo énfasis en que los valores juegan un rol central en el proceso de la política pública, ya que estas no son intervenciones neutras, pues surgen en un proceso político y se deciden políticamente, las cuales responden a factores críticos de la contingencia política. Por lo tanto, este enfoque se identifica con el marco del pluralismo, el análisis de casos como método de análisis y ha establecido como criterio de decisión de las políticas

públicas a la racionalidad social, entendida ésta como la integración de intereses diversos, conforme a ello, el proceso de política pública estaría asociado a las definiciones institucionales y prácticas políticas propias de cada comunidad (Olavarría Gambi, 2007).

Según el Manual de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del 2020, el análisis de políticas públicas busca dar cuenta de la forma en la que se toman decisiones sobre los problemas humanos que son de interés público. En cuanto a disciplina, el análisis se orienta a entender los problemas públicos y la forma en que las autoridades realizan intervenciones para su solución (Sánchez et al., 2020).

Si bien, la mayoría de los enfoques teóricos para el análisis de políticas públicas se engloban en los dos nombrados anteriormente, desde hace algunas décadas se han gestado nuevas perspectivas emergentes, debido a las limitaciones epistemológicas del neopositivismo y el empirismo, es así como surge el Análisis de la Deliberación en Políticas Públicas, el cual parte de una concepción en la que el conocimiento es el resultado de la interacción y el conflicto entre diferentes interpretaciones de un problema de política, e implica que se busquen alternativas más apropiadas para entender la naturaleza de los problemas y la producción de consejos, (Sánchez et al., 2020).

Según Fisher, citado en el manual el Análisis Deliberativo del 2020, cuestiona el papel del analista de política, pues lo ubica dentro de un universo de valores que se desconoce en las perspectivas anteriores, en cambio este nuevo enfoque busca ampliar el rango de sus intervenciones a partir del reconocimiento de la importancia de la participación ciudadana, la promoción de las competencias de comunicación, el aprendizaje social, sus formas de construir los discursos y sus intereses específicos para la intervención en el proceso de definición y formación de las políticas públicas (Sánchez et al., 2020, p. 133).

Es entonces que el análisis deliberativo se centra en el rol del lenguaje, la retórica argumentativa, los debates en torno a las políticas y la estructuración de contextos deliberativos en los que se construyen las políticas públicas. Uno de los precursores de este enfoque es Giandomenico Majone quien, según Fisher, citado en Sánchez et al. entiende el papel del analista como quien mejora los argumentos y que permite identificar las dimensiones contenciosas dentro de las políticas, explicar la dificultad de los debates, proponer argumentos que soporten la posición o los defectos de aquellas contrarias y para descubrir las implicancias de las diferentes visiones sobre la política (Sánchez et al., 2020, p. 134).

El análisis deliberativo se articula teóricamente con los desarrollos de la Escuela de Frankfurt, el posestructuralismo francés y el pragmatismo americano, existen dos conceptos fundamentales en la perspectiva del análisis deliberativo: la persuasión y la justificación. La primera, según Majone, citado en Sánchez et al. se entiende como el intercambio bilateral que permite el aprendizaje mutuo mediante los discursos, en el caso del análisis de políticas públicas, se entiende que la relación entre hechos y valores que se entrelazan en las políticas hacen necesario que los argumentos fácticos se apoyen en la persuasión y a través de esta se debe persuadir a los tomadores de decisión de que este plan de acción es correcto (Sánchez et al., 2020), por su parte la justificación según Fisher, citado en Sánchez et al. es un proceso que se mantiene después de la toma de decisión y la implementación de las mismas, en la medida en que se debe dar la mayor coherencia interna a los componentes de la política, estos dos conceptos permiten señalar que los diseñadores y consejeros de política se convierten en actores políticos dentro de la política y de su desarrollo (Sánchez et al., 2020).

Eugene Bardach en su manual práctico (POLIS, 2022), indica que a través de ocho pasos se pueden analizar las políticas públicas, entendiendo que aquello es una actividad política y social, el camino que este autor señala se resume en:

1. Definición del problema público.

2. Obtención de información y evidencia.
3. Construcción de alternativas.
4. Selección de criterios.
5. Proyección de resultados.
6. Confrontación de costos.
7. Decidir.
8. Contar la historia.

Por otro lado para la aplicación de un análisis hacia una política pública, debe de ser en base a los componentes esenciales del ciclo de políticas públicas, (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2019), los criterios específicos para el análisis de cada momento del ciclo serían los siguientes:

- a. *Medidas propuestas o prestaciones consideradas*: Este elemento hace referencia a la elección de las principales acciones que propone o mandata y la institucionalidad que crea la iniciativa analizada, que a su vez sirve de ejemplo para graficar el objetivo de ésta.
- b. Año en que comenzó su implementación y/o su entrada en vigencia.
- c. *Teoría del cambio*, la cual se desagrega en: 1) Problema al que responde: Declaración formal del problema al que responde, o descripción de éste en base a lo indicado en el documento. 2) Impacto: Meta o visión que declara la iniciativa. Y 3) Mecanismos, acciones o procesos que propone para lograr el impacto declarado.
- d. *Características de su población objetivo y estimada*: Descripción cualitativa del segmento objetivo (como por ejemplo lo sería el caso de algún grupo etario, condición de vulnerabilidad, sexo, etc.)
- e. *Cobertura geográfica*: Indicación de si la política tiene alcance nacional, regional o comunal.
- f. *Obligatoriedad*: Análisis sobre el grado de responsabilidad en la implementación y cumplimiento de la iniciativa, desagregado en: 1) Mecanismo de obligatoriedad: Indicación del instrumento que decreta

la obligatoriedad de la iniciativa (por ejemplo, ley). Y 2) Institución responsable: Organismo público encargado de la implementación y/o que vela por su cumplimiento acorde a la normativa.

Considerando las respuestas a cada uno de estos elementos es que se permite caracterizar propia mente tal a una política pública, posibilitando su análisis (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2019).

Ahora bien, estas teorías permiten que los instrumentos institucionales, puedan ser analizados a profundidad, considerando que la presente investigación busca analizar en gran parte como y cuál es el abordaje desde la institucionalidad en la comuna de Guaitecas, para lo cual se requiere de un análisis de los instrumentos que dé cuenta de que elementos se tienen en consideración al momento de ser formulados y de que formas se planea intervenir en la comunidad.

II. 2. MARCO CONCEPTUAL

Para poder comprender en mayor profundidad lo abordado en esta investigación, se hace necesario realizar una explicación de los conceptos claves dentro de la materia tratada y otorgando mayor claridad a lo que se pretende estudiar.

En primer lugar, uno de los conceptos más relevantes dentro de este estudio es el de las **políticas públicas**, el cual como indica Lahera, es un término que se ha utilizado de manera frecuente por diversos autores desde las diferentes disciplinas, sin una precisión clara de su significado, pudiendo generar análisis equívocos y dificultades operativas al utilizarlo. Lahera citando a J. C. Thoenig et al. indica que el concepto tradicional de política pública hace referencia al “programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental” el cual fue desarrollado en el terreno de las Ciencias Políticas y Administrativas, utilizando un enfoque proveniente del pensamiento de Robert Dewey, quien tenía la pretensión de

conciliar la resolución experta de los problemas con una sociedad de carácter activamente democrático; y por el pensamiento de Harold Lasswell quien desarrolló las etapas del proceso de decisión.

Así mismo, este concepto tradicional de las políticas públicas le asigna un énfasis central al Estado, presuponiendo una posición excluyente entre las autoridades políticas y el tratamiento de las problemáticas colectivas en una sociedad (Lahera, 2002).

La concepción actual de políticas públicas y que ha adquirido mayor preponderancia es el referido a que estas son consideradas como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los cuales son desarrollados por el sector público y con frecuencia con la participación de la comunidad y del sector privado”, éstas se diferencian de otros instrumentos utilizados por el sector público como las prácticas administrativas, las leyes o las metas ministeriales. La calidad de una política pública depende de la inclusión de orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados (Lahera, 2002).

La base de los elementos centrales de esta concepción consiste en que son flujos de información, relacionadas con un objetivo público, desarrollado por el sector público y es consistente en orientaciones, resultando así en una estructura procesal o marco que permite la especificación de las intenciones (objetivos) que se desprenden desde la agencia pública.

En el mismo sentido, Lahera indica que las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, a su vez, si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos, quienes son los que en gran medida elaboran estos instrumentos para dar solución a las problemáticas detectadas en una sociedad (Lahera, 2004). En cuanto al punto de vista analítico, este autor realiza la distinción de cuatro etapas posibles de analizar en las políticas públicas, las cuales son su origen, diseño, gestión y evaluación,

señalando que en cada una existe una estrecha relación con la política, tomado este término como un concepto amplio, relativo al poder en general (Lahera, 2004).

Aguilar, citado por Mora, define a las políticas públicas como el conjunto de acciones que se orientan a la realización de objetivos considerados como prioritarios por la sociedad, o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; Tamayo, citado por el mismo autor, indica que consisten en "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios" (Mora, 2019).

De acuerdo con Barzelay et al. Citado por Olavarría, las políticas de gestión pública son un conjunto de reglas y rutinas institucionales que atraviesan la acción del gobierno, y que no sólo se refieren a personas, organizaciones y procedimientos, sino también a la planificación, ejecución, auditoría y revisión del gasto público (Olavarría Gambi et al., 2011).

Según Medellín Torres las políticas públicas expresan de manera concreta las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el Estado. A su vez ponen en evidencia la naturaleza y composición interna del sistema jerárquico de autoridad y dan cuenta del régimen de competencias y responsabilidades en el ejercicio del gobierno (Medellín Torres, 2004).

Kraft y Furlong citados por Olavarría definen a las políticas públicas como un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuáles de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión (Olavarría Gambi, 2007). Aquella definición realza el componente simbólico de las políticas públicas, ya que los valores de una

sociedad dada se verían reflejados en estos instrumentos, pudiendo desprenderse de ellos la relevancia de ciertos tópicos al haber una jerarquización de necesidades o problemáticas percibidas por la población.

Por su parte Irarrázaval y De los Ríos, indican que “En los últimos años, diversas transformaciones en la administración pública en Chile han ido buscando responder a las necesidades y demandas de la población por medio de una gestión que busca mejorar la calidad de las políticas públicas y, sobre todo, generar resultados tangibles para el desarrollo” (Irarrázaval et al., 2020, p. 3). Estos autores rescatan el aspecto resolutivo de las políticas públicas, que tiene relación con su efectividad, la cual es medida a través de su capacidad para dar respuesta a las problemáticas sociales, y sobre todo los avances en materia de desarrollo.

Subirats y Gomá citados por Flores, indican que “las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. Mecanismo que opera en un plano más o menos autónomo respecto a las lógicas mercantiles, familiares y comunitarias.

Las políticas, en consecuencia, implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas. Traslada, de forma más o menos explícita, concepciones, referentes normativos e intereses a la esfera de la decisión colectiva. Y todo ello en un marco de entramados institucionales por donde transitan las interacciones concretas entre actores políticos. La estructura de oportunidades y límites que ofrecen las instituciones, así como las estrategias y habilidades de negociación de los actores, serán también variables a tener en cuenta como determinantes de cada resultado decisional” (Flores, 2015).

Por su parte Jenkins citado por Flores define a las políticas públicas como “un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por uno o varios actores políticos, con relación a la selección de objetivos y de los medios para alcanzarlos, dentro de una situación específica, donde aquellas decisiones deberían, en principio, estar dentro del ámbito de competencia de aquellos actores” (Flores, 2015).

Por su parte la SUBDERE realiza su propia definición sobre las políticas públicas, afirmando que son “el mecanismo a través del cual el gobierno de un territorio interviene sobre la realidad social de dicho sector”, las decisiones sobre cómo gobernar una comunidad política determinan de manera significativa el devenir de una sociedad. Las políticas públicas son el resultado del proceso político del país y representan a su vez la realización de los mandatos de los gobiernos, además son éstas quienes según Heywood citado por la SUBDERE, las que “reflejan el impacto del gobierno en la sociedad” a partir de su habilidad para mejorar o empeorar las situaciones. Esta concepción de las políticas públicas pone énfasis en su utilidad práctica, como una herramienta del gobierno para actuar e intervenir sobre una realidad determinada, además se le asigna un rol mediador entre la relación de gobierno y la sociedad (Administrativo, 2009).

Asociado a ello se desprende el concepto de **governabilidad**, que hace referencia a la capacidad de un gobierno para manejar satisfactoriamente las problemáticas ciudadanas sin llegar a situaciones conflictivas críticas. Peter J. May citado por la SUBDERE hace entrega de algunos elementos para una mayor comprensión de las políticas públicas, estableciendo que:

- 1) Las políticas públicas establecen los cursos de acción para abordar los problemas o para proporcionar los bienes y servicios a los segmentos de la sociedad.
- 2) No solo establecen un curso de acción, sino que suelen contener un conjunto de intenciones, enunciadas a través de sus objetivos.
- 3) Contienen una mezcla de instrumentos o medios para la consecución de esas intenciones.

- 4) Designan a entidades gubernamentales o no gubernamentales para que se encarguen de llevar a cabo las intenciones planteadas anteriormente.
- 5) Asignan una serie de recursos para la consecución de las tareas requeridas.

Por su parte también se establecen los criterios de calidad que deberían estar presentes en el diseño de una política pública entre los cuales se ubican la **capacidad de resolución y ejecución** la cual tiene relación con el poder llevar a cabo los compromisos programáticos a través de la política pública es decir, la puesta en marcha; la **estabilidad** que trata sobre la capacidad de mantener a la política pública estable en el tiempo y en la dirección para la cual fue diseñada (para el posterior análisis de resultados); la **adaptabilidad** que tiene relación con una cierta capacidad de adaptabilidad mínima necesaria que le permita a la política pública hacer frente a situaciones como la alternancia en el poder o el cambio de autoridades, la adaptabilidad da cuenta de hasta qué punto pueden ajustarse las políticas públicas cuando fallan o cuando cambian las circunstancias sobre las cuales se basó su planificación en un inicio.

Finalmente el cuarto criterio es la **coherencia y coordinación** que tratan sobre dos tipos de coherencia, la interna que aborda la pertinencia entre los objetivos de las políticas públicas, los instrumentos de intervención y los problemas que intenta solucionar y la externa, que refiere al grado de compatibilidad que puede alcanzar una política pública determinada en relación a otras intervenciones públicas, por otro lado la coordinación tiene relación con el grado de articulación necesario que se requiere para garantizar la coherencia externa de modo tal que las intervenciones públicas no se presenten contradictorias o incoherentes entre sí frente a un problema común que se intenta resolver, ni que se produzca la duplicación de esfuerzos (Administrativo, 2009).

Otro aspecto relevante por considerar es el relativo a las distintas etapas por las que las políticas públicas atraviesan, desde su formulación hasta su evaluación, este proceso se ve representado en su mayoría a través del modelo del ciclo de la política “policy cycle”, que parece haber sido inspirado en un

primer momento por las etapas planteadas por Jones en 1970, citado por Mora, las cuales consistían en cinco: identificación y definición del problema; formulación de alternativas; adopción de una alternativa; implantación de la alternativa seleccionada y por último la evaluación de los resultados obtenidos (Mora, 2019), en cambio, las etapas propuestas por la SUBDERE serían seis:

- 1) Incorporación de problemáticas en la agenda pública¹: para incorporar un tema como parte de una política pública, este ha de haber sido socialmente problematizado y políticamente visibilizado, aquello puede darse de distintas formas a) desde arriba a través del gobierno nacional, b) mediante una iniciativa del presidente, de algún ministro o intendente y c) desde abajo a través de las demandas de distintos actores sociales, políticos, económicos o a través de la opinión pública (ejerciendo presión social).
- 2) Formulación de un problema objeto de política pública: en esta fase entra en juego la adecuada identificación y delimitación del problema, esto se hace a través de su correcto enunciado, una definición conceptual y operacional, además de determinar la línea de base para posteriormente delimitar el punto futuro deseable al cual se quiere llegar. Es el paso desde una situación percibida socialmente como problemática a la definición de un problema propiamente tal.
- 3) Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas: en esta fase se debe de elegir la solución al problema considerada como la más apropiada entre las distintas alternativas, para lo cual en primer lugar se deben formular las alternativas posibles que den una solución, luego se da pie a evaluar y a jerarquizar dichas alternativas para finalmente seleccionar la que se va a implementar.

¹ Según Jann y Wegrich citados por la SUBDERE, el concepto de agenda pública es utilizado de forma abstracta y genérica ya que estas no existirían como tales en forma concreta, sino más bien son parte del imaginario de la ciudadanía o del gobierno acerca de las problemáticas que requieren ser tratadas públicamente en un momento determinado, a su vez la agenda opera como un mecanismo de selección entre las diferentes problemáticas existentes.

- 4) Explicitación de la política pública: en esta etapa se otorga claridad de la decisión adoptada para enfrentar a la problemática, haciéndose necesario hacer explícito un enunciado formal, los objetivos, las metas y los respectivos indicadores a utilizar dentro de la política pública, elementos que deben guardar suma coherencia los unos de los otros.

- 5) Implementación y ejecución de la política pública: la etapa de implementación consiste principalmente en el diseño del conjunto de proyectos o programas, a partir de los cuales se llevará a cabo la política pública (es necesario identificar las intervenciones existentes, la formulación de cartera de proyecto, la evaluación ex-ante de impacto, la construcción legal de instrumentos etc.). En cuanto a la fase de ejecución, consistiría en la puesta en marcha de la política pública, a partir de la cartera de proyectos diseñada en base a las etapas anteriores, es decir, en esta etapa se ejecutan las acciones que van a permitir alcanzar los objetivos.

- 6) Seguimiento y evaluación de la política pública: finalmente la etapa de seguimiento o monitoreo consiste en fijar un procedimiento de supervisión que permita ir evaluando el éxito en la ejecución de la política pública a partir de los proyectos, programas y sus respectivas actividades en relación con el logro de sus objetivos, la finalidad es la generación y búsqueda de información relevante que permita determinar si se hace necesario o no modificar ciertas acciones para asegurar el logro de las metas establecidas. En cuanto a la evaluación, esta etapa hace referencia al proceso de determinar hasta qué punto la política pública, a través de su accionar ha logrado alcanzar los objetivos y metas propuestos con anterioridad, también se analiza si se han producido efectos que no se habían contemplado preliminarmente.

Se hace necesario mencionar que en muchos casos las políticas públicas pueden haberse iniciado sin seguir una secuencia lógica como la expuesta anteriormente, ni necesariamente haber atravesado por todas las etapas, como indica Aguilar, citado por la SUBDERE, las etapas del proceso

denotarían sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrándolos a la manera de un proceso, y de ninguna manera se trata de eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica estas seis etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a otras, pudiendo condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse, atrasarse o repetirse (SUBDERE, 2009), a pesar de ello, estos modelos poseen una gran capacidad explicativa y la flexibilidad necesaria de aplicación para la comprensión del proceso de las políticas públicas.

Finalmente se indica otra característica o ideal de las políticas públicas, el cual indica que éstas deben propender hacia la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad y que no constituyen, por tanto, una respuesta a la presión de grupos que intentan maximizar del mejor modo sus intereses. Por lo tanto, debe de resguardar la primacía del bien común por sobre los intereses particulares, ya que es la búsqueda del bien común la que orienta la acción pública (SUBDERE, 2009, p. 38).

Esta última característica se asocia a un tipo de políticas públicas, las **políticas sociales**, las cuales se entienden como el conjunto de medidas e intervenciones que se impulsan desde el Estado, que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de la población y lograr crecientes niveles de integración social, habilitando a los grupos socialmente excluidos, en las diversas dimensiones en que se expresa su exclusión tanto económica, política, territorial y sociocultural (MIDEPLAN, 2000).

Según Esping Andersen citado por Briones, la política social se caracteriza por constituirse en la provisión pública de bienes y servicios destinada a proteger a la población frente a los riesgos de clase, vitales e intergeneracionales, estas políticas suelen situarse en el centro de la funciones de los estados modernos y específicamente en los considerados bajo el modelo de Estado de bienestar (Briones, 2009).

Por su parte De LaubierDefine citado por Flores define a la política social como “un conjunto de medidas para elevar el nivel de vida de una nación, o cambiar las condiciones de vida material y cultural de la mayoría conforme a una conciencia progresiva de derechos sociales, teniendo en cuenta las posibilidades económicas y políticas de un país en un momento dado”, un concepto similar es el otorgado por Heyde citado por Flores, que indica que este tipo de políticas son “el conjunto de tendencias y medidas sistemáticas cuyo objeto primordial es el de regular las relaciones entre las clases y los estamentos entre sí y con los poderes públicos, según ciertas ideas estimativas, especialmente la de equidad” (Flores, 2022).

A partir de estas ideas y las de otros autores Flores crea su propia definición, mencionando que una política social es “todo aquello que los gobiernos deciden llevar a cabo, en torno al mejoramiento de las condiciones de vida o del bienestar de la población. La política social es un tipo de política pública que busca influir sobre la pobreza, la distribución del ingreso y las diferentes inequidades y desigualdades existentes en una sociedad en un momento determinado” (Flores, 2022).

Ahora bien, dentro de las políticas públicas (y de las políticas sociales) existen diferentes ejes temáticos, a partir de los cuales se determina su especificidad, como lo es el caso de las políticas educativas, de salud, de seguridad, de desarrollo etc. A su vez, las políticas dependerán de diferentes organismos estatales especializados (los ministerios), las políticas públicas de interés en esta investigación fueron las relativas a los territorios aislados, desde las cuales surge en primer lugar la necesidad de comprender el concepto de **territorio**, el cual se ha abordado desde las distintas disciplinas.

Nates Cruz indica que desde la ecología se toma en cuenta al territorio como “un área defendida por organismos similares entre sí, con el propósito de aparearse, anidar, descansar y alimentarse”. Por su parte desde la geografía social se le define como “un escenario de poder, de gestión y de dominio del Estado de individuos, de grupos, organizaciones y de empresas locales, nacionales y multinacionales, pero

también como una superficie terrestre demarcada que conlleva una relación de posesión por parte de individuos o grupos, y que contiene límites de soberanía, propiedad, apropiación, vigilancia y jurisdicción” (Nates Cruz, 2011).

Desde la antropología se lo ha abordado principalmente como “una construcción cultural, en donde tienen lugar las prácticas sociales con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones de complementación, de reciprocidad, pero también de confrontación. Dicha construcción es susceptible de cambios según las épocas y las dinámicas sociales” (Nates Cruz, 2011).

La SUBDERE comparte la definición que considera como territorio al “espacio en donde interactúan las actividades humanas con el medio ambiente, por lo que la presencia de personas que habiten el territorio en cuestión resulta indispensable”(SUBDERE, 2002).

Bozzano citado por Valbuena indica que los territorios son simultáneamente espacios reales, vívidos, pensados y posibles debido a que nuestras vidas transcurren, atraviesan y percolan nuestros lugares desde nuestros sentidos, significaciones e intereses generando un sinnúmero de procesos que nuestro conocimiento se encarga de entender y explicar (Valbuena, 2010), aquella definición resalta la dimensión experiencial y subjetiva de las personas, las cuales construyen y revierten de significado a los lugares en los que habitan.

Desde la geografía a este término se lo designa como “un espacio socializado, apropiado por sus habitantes, independiente de su tamaño”, indicando además que toda sociedad se inscribe en el espacio que ella ocupa, transformándolo según las prácticas individuales o colectivas de sus miembros, quienes considerarían a dicho espacio como “su territorio” (SUBDERE, 1999).

Por su parte, el uso social de un territorio se concreta en dominios culturales tales como el parentesco, la economía, la salud, la política, la religión, entre otros. Lo que significa que las disposiciones territoriales otorgan y configuran la identidad social y cultural, asegurando su reproducción a través de la sociabilización de las nuevas generaciones (Nates Cruz, 2011). En un sentido similar, Montañez citado por Valbuena afirma que el territorio sería un concepto de tipo relacional, que comprendería a un conjunto de vínculos de dominio, poder, pertenencia o de apropiación entre una porción o la totalidad de un espacio geográfico y un determinado sujeto individual y/o colectivo (Valbuena, 2010).

Otro concepto estrechamente relacionado al territorio, es el de **territorialidad**, según Claval, citado por Valbuena, la territorialidad además de ser una cuestión de apropiación de un espacio por un estado o por cualquier grupo de poder, también es una cuestión de pertinencia a un territorio a través de un proceso de identificación y de representación, bien sea colectivo o individual, que muchas veces desconoce las fronteras políticas o administrativas clásicas (Valbuena, 2010). Como ya se ha dejado entrever, el concepto de territorio es de tipo polisémico, sin embargo la mayoría de las definiciones propuestas por las distintas disciplinas comparten algunos elementos centrales tales como el área o espacio físico, que a su vez ha sido apropiado por individuos o grupos y en el cual se desarrollan dinámicas sociales, relaciones de poder, de identidad entre otras y además permite delimitar los espacios o unidades administrativas, como lo pueden ser las comunas, regiones y países.

El tipo de territorio de interés central de la presente investigación es el denominado **territorio aislado**, la SUBDERE en 1999 indica que estos consistirían en “aquellas comunas que se encuentren o posean fuertes desventajas comparativas (territoriales), respecto de las otras comunas de la región. Esto, diferenciando su situación en términos físicos, económicos, demográficos, culturales y administrativos”, un precedente de este concepto en nuestro país sería la denominación de Zonas Extremas, término que corresponde a una clasificación legal utilizada por primera vez en el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°15

de 1981 en el cual se establece un reglamento relativo al fondo de fomento y desarrollo de las regiones extremas, con el objetivo de otorgar incentivos exclusivos y especiales a esos sectores, para favorecer su desarrollo; posterior a ello, se ha ampliado la noción de Zona Extrema hacia otras áreas con características aisladas, denominándolas como “Territorios Especiales”, los cuales reúnen gran parte de los siguientes elementos señalados por la CIDEZE: aislamiento crítico, población escasa y altamente dispersa, presencia deficitaria del aparato público, y bajo nivel de desarrollo socio económico (CIDEZE/SUBDERE, s. f.).

Por su parte Claudio Agurto define al territorio especial como un “territorio geográficamente aislado, con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de esta, en el que se observa una baja presencia y cobertura de servicios públicos, que como consecuencia de estos factores se encuentra en desventaja y desigualdad respecto del desarrollo del país”. Indicando que aquellos elementos condicionan el desarrollo de estas zonas y las sitúan en una posición de desventaja en comparación con otras regiones del país (Agurto, 2005). Estas definiciones se han focalizado en poder generar una categoría de análisis dentro de las políticas públicas que sea capaz de recoger las disparidades territoriales. En el mismo sentido la SUBDERE indica que los territorios aislados traen consigo carencias en materias administrativas, de recursos y de oportunidades, contando con débiles relaciones con el exterior y estarían mal servidos por las vías de comunicación, a su vez aquello dificulta el acceso de los habitantes de estas zonas a los beneficios de los cuales disfruta la mayoría del resto del país (SUBDERE, 1999).

En el documento base de la política pública para territorios especiales aislados se menciona la existencia de un conjunto de factores que determinan la situación de estos territorios, entre los cuales se encuentran:

- 1) Baja densidad de población y dispersión.

- 2) Insuficiente presencia de servicios públicos.
- 3) Falencias y déficit en infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones que dificultan la accesibilidad y conectividad de la población.
- 4) Presentan situaciones no definidas en relación con la propiedad de la tierra y del agua, que en muchos casos se convierten en una limitante para la inversión y el asentamiento apropiado de la población.
- 5) Existe una débil transferencia tecnológica a los procesos productivos.

Así mismo se identifican características que distinguen la realidad de estos territorios, las cuales son:

- 1) Escaso desarrollo de capacidades, habilidades y competencias por parte de la población.
- 2) Problemas de conectividad aumentan a consecuencia del aislamiento geográfico.
- 3) Mientras más extremos son los territorios, mayor desequilibrio territorial se produce (concentración de población en determinadas zonas; distancia del núcleo regional y comunal; dependencia funcional y económica).
- 4) Instrumentos de desarrollo vigentes que no necesariamente responden de manera integral y amplia a la realidad ya enunciada.
- 5) Estos territorios no están integrados al mercado nacional o internacional.

Por otro lado también se hace mención de que la presencia de comunidades originarias y la potencialidad de reserva natural, también son características comunes que distinguen y confieren la

condición especial a muchos de estos territorios en comparación con el resto del territorio nacional (SUBDERE, CIDEZE, s. f.).

Por su parte el Decreto Supremo N°608 de 2010 indica que las localidades aisladas serían “aquellas que se encuentren geográficamente en dicha condición, tengan dificultades de accesibilidad y conectividad física, dispongan de muy baja densidad poblacional, presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes, y que muestren baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos”. Finalmente la definición más actualizada es la otorgada por la SUBDERE, en la cual se indica que los territorios aislados corresponden a “comunidades definidas por la relación existente entre los componentes de Aislamiento Estructural (variables morfológicas, clima y demográficas) y el Grado de Integración (capacidad que tiene el sistema regional para atenuar estas condiciones desventajosas y lograr niveles de integración que permitan que los territorios sobrepasen, aminoren o mitiguen los perjuicios del aislamiento, y puedan acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos, y cívicos, entre otros, del que gozan la mayoría de los habitantes del país)” (SUBDERE, 2011).

Finalmente, el último concepto clave para comprender a cabalidad esta investigación es el de **integración**, que a su vez está muy relacionado con el concepto anterior. Su significado ha variado según las circunstancias en que se ha utilizado, es por ello por lo que existen diversas definiciones, según Cohen tradicionalmente existen dos, una proveniente del ámbito económico, que se remite principalmente “al proceso mediante el cual dos o más países proceden a la abolición, gradual o inmediata, de las barreras discriminatorias existentes entre ellos con el propósito de establecer un solo espacio económico”, y otra desde la perspectiva política, en la cual se le comprende a la integración como “el proceso mediante el cual los participantes transfieren a un ente más poderoso las lealtades y las atribuciones para regular sus relaciones dentro del espacio o la unidad mayor” (Cohen Orantes, 1981).

Ambas definiciones tradicionales ponen el énfasis en el resultado que se espera del proceso de integración, es decir en su meta final, que consiste en el establecimiento de un espacio mayor o el surgimiento de una unidad mayor, entendiendo que la integración es un proceso que comprende la agrupación de ciertas partes, para que se conforme “un todo”, requiriendo que aquello se defina en función de una totalidad, la cual se alcanzaría de forma lineal a través de una serie de medidas sucesivas para lograrla. Por otro lado Kastman indica que el nivel de integración en el ámbito de una sociedad se manifestaría en el funcionamiento de sus instituciones, en la ausencia de distancias sociales importantes, en la comunicación fluida y simétrica entre personas de distinta extracción social, así como en las múltiples formas en que se expresa la solidaridad social cuando ésta es convocada, a su vez menciona que una sociedad altamente integrada se relaciona con los principios de equidad y democracia (Kastman, 1997).

Godoy toma a la integración como un proceso que contiene en sí una serie de beneficios, los cuales permiten lograr ciudades con mejores oportunidades para todos sus habitantes y con niveles de cohesión social mayores que los de ciudades segregadas. En cuanto a la integración socio territorialmente de una ciudad, se pueden tomar dos vías o caminos, el primero consiste en dotar de equipamiento a sectores de la ciudad que no cuentan con condiciones materiales adecuadas para desarrollarse dentro de la trama urbana; el segundo implica potenciar la creación de territorios más heterogéneos socioeconómicamente en relación con sus habitantes, Godoy indica que para promover la integración territorial se debe de dotar a los territorios segregados de conectividad y equipamiento, con el objeto de superar la falta de planificación y desregulación urbana (Godoy, 2019).

Además se indica que el camino contrario a la integración socio territorial, sería el de la segregación territorial, fenómeno que según Rodríguez y Arriagada citados por Godoy correspondería a aquellas “formas de desigual distribución de grupos de población en el territorio, que se manifiestan de

diferentes maneras” ya sea por ejemplo, mediante la distancia física residencial entre los diferentes grupos socioeconómicos, la homogeneidad social de los diferentes territorios bajo los que se organiza una sociedad, la concentración de grupos en sectores específicos de una ciudad, pudiendo agregarse factores como la nacionalidad, religión u otros factores culturales (Godoy, 2019).

Por su parte, la PUC y la SUBDERE, en su estudio sobre identificación de territorios aislados, seleccionaron un total de cinco criterios para definir el nivel de integración y el nivel de aislamiento de las comunas del país, entendiendo que estas dimensiones fueron ponderadas y determinan la categoría en que se ubica cada territorio (territorios con situación de aislamiento relativo, territorios con situación de aislamiento crítico, territorios con situación de integración parcial y territorios con situación de alta integración), los criterios fueron los siguientes (SUBDERE, 1999):

1. En primer lugar, se encuentra el criterio físico, el cual fue construido a partir de tres indicadores, la agresividad del medio (referido a las características climáticas), la distancia (la cual se midió según la distancia caminera en kilómetros desde la cabecera comunal respecto de la capital regional) y el indicador de accesibilidad (referido al tipo o vía de acceso a la comuna).
2. En segundo lugar, se encuentra el criterio administrativo institucional, el cual fue constituido a partir del indicador de servicios públicos del estado (es decir, su presencia efectiva en la comuna), la jerarquía administrativa comunal (comuna capital regional, comuna capital provincial, etc.), y la tasa de profesionales (referido al porcentaje de profesionales respecto de la planta total municipal).
3. El tercer criterio fue el demográfico, constituido según la tasa de crecimiento demográfico, la densidad poblacional (personas por km²) y por el índice de primacía (referido a la concentración de la población en la cabecera comunal).
4. El cuarto criterio fue el socio cultural, cuyos indicadores fueron el índice de necesidades básicas insatisfechas (referida a aquellas manifestaciones materiales que evidencian la falta de acceso a

ciertos tipos de servicios como la vivienda, el agua potable, la electricidad, la educación y la salud), la educación la cual fue medida a través de la tasa de aprobación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de Aprendizaje (SIMCE), la salud referida a la tasa de mortalidad general y por último la tasa de población Indígena (grupos étnicos) en la comuna.

5. Finalmente, el quinto criterio fue económico presupuestario, compuesto por el indicador del nivel de dependencia de fondos externos, es decir la relación entre los ingresos propios permanentes y los ingresos provenientes del fondo común municipal y por el indicador de aislamiento de mercado, referido a la presencia o ausencia de empresas de abastecimiento de zonas aisladas (EMAZA).

Según estos cinco criterios y sus indicadores, se determinaría la integración de un determinado territorio, ahora bien, aquellos indicadores se han ido modificando a medida que la SUBDERE ha actualizado sus estudios sobre identificación de territorios aislados, entendiendo a dichos territorios a aquellas comunas definidas por la relación existente entre los componentes de Aislamiento Estructural (variables morfológicas, clima y demográficas) y por otro lado el Grado de Integración (como la capacidad que tiene el sistema regional para atenuar las condiciones desventajosas y lograr niveles de integración que permitan que los territorios sobrepasen, aminoren o mitiguen los perjuicios del aislamiento, y puedan acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos, y cívicos, entre otros, del que gozan la mayoría de los habitantes del país) (SUBDERE, 2019).

Definiendo así a la integración como la capacidad que tendrían las personas para acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos, y cívicos, entre otros, indicando además que esta ha sido un componente esencial en la identificación de la condición de aislamiento, ya que a medida que existe un mayor grado de integración, se contaría con un menor nivel de aislamiento, pero aquello no significa que al determinar el nivel de integración se define el grado de aislamiento de un territorio (SUBDERE, 2019).

En el primer artículo de la constitución de 1980 se indica que es deber del Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (CPR, 1980, art1), en el mismo sentido, el Decreto Supremo N°608 indica que es de gran relevancia para el país la plena integración de las localidades aisladas, reafirmando que el Estado debe asegurar su presencia en todo el territorio nacional, independientemente de las condiciones de accesibilidad, climáticas, entre otras, a través de sus diversas instituciones e instrumentos, con el fin de facilitar los procesos de integración territorial servicios (BCN, DS N°608, 2010). En este sentido la integración también aparece como una situación deseable de alcanzar por parte del estado chileno, es por ello por lo que la integración aparece en diversos cuerpos legales y políticas públicas relacionadas con los territorios y su desarrollo.

II.3.MARCO EMPÍRICO

Puesto que los temas sobre políticas públicas, territorios aislados y las necesidades de la ciudadanía, han sido un tópico relevante tanto a nivel nacional como internacional es que variados estudios se han realizado a lo largo de las últimas décadas.

A nivel nacional el estudio titulado **“Diferencias territoriales en las percepciones políticas en Chile. Una aproximación operacional a la escala nacional y regional”** del 2015 en que se analizaron las percepciones políticas de las personas sobre algunas dimensiones que resultan relevantes para la gobernanza democrática y la constitución de la esfera pública, entre las cuales se encuentran la democracia, confianza, satisfacción, posición política y practica social, aquellas dimensiones fueron analizadas desde dos escalas territoriales, a nivel nacional y a nivel regional (Región de Los Ríos, Los Lagos y Bío Bío) con el objetivo visibilizar las diferencias entre ambas escalas, identificando que tan relevante es el territorio en la conformación de la percepción política y social de sus habitantes, para lo cual se compararon los resultados de dos tipos de encuestas, una de tipo nacional con datos extraídos del

Barómetro Regional del año 2013 y la otra aplicada a muestras representativas de las tres regiones. (Delamaza et al., 2015)

Las variables consideradas en este estudio fueron la adhesión a la democracia, percepción de la democracia en el país, confianza interpersonal, confianza en las instituciones, percepción de suficiencia de ingresos, satisfacción con la vida, participación en organizaciones y auto adscripción política, como resultado de su análisis se determinó que las opiniones y percepciones regionalizadas difieren significativamente, no solo respecto de los resultados a nivel nacional, sino también entre las mismas regiones. Aquello dejaría en evidencia el cómo la representación de un todo homogéneo (en el sentido de comunidad política) estaría escindido de las experiencias y las subjetividades que ese conjunto pretende representar, ya que cada región (los tres contextos regionales en este caso), tiene preferencias distintas entre sí y de igual manera presentan diferencias respecto del nivel nacional en cada variable analizada, por lo que cada territorio regional configuraría de alguna manera un perfil particular en las personas que habitan en él, debido a la heterogeneidad de situaciones que se viven en los distintos territorios (cada región es diferente entre sí, incluso aquellas que son contiguas o cercanas).

Concluyendo finalmente que la incorporación de un enfoque con diferenciación territorial permitiría un abordaje más preciso sobre la gobernanza democrática, a través de la institucionalidad, ya que aquel enfoque permitiría considerar de mejor manera las distintas percepciones de la sociedad, sin que aquellas preferencias se mimeticen entre los promedios nacionales. En síntesis el hallazgo principal de este estudio es el de poder visibilizar la heterogeneidad existente en el ámbito de las percepciones políticas y sociales, las cuales están relacionadas con los distintos territorios desde donde surgen, entendiendo que aquellas diferencias de percepción también podrían expresarse a nivel local/comunal, haciéndose necesario que la institucionalidad (a través de las políticas públicas) incorpore enfoques que permitan una mayor precisión al momento de implementar planes y programas en los territorios.

Otro estudio que explora una dimensión similar es el denominado **“Invisibilidad insular en la Región de Aysén”** del año 2017, el cual explora las características, posición y relevancia de los territorios insulares y de sus habitantes. El estudio describe el estado actual de los territorios insulares, los cuales son en primer lugar espacios con escasez de representatividad, ya que no cuentan con topónimos asociados en la cartografía, como si se tratase de territorios incognitos en los mapas, éstos a su vez son habitados por pocas personas, pero que demandan ser reconocidas e integradas a una nación que las considera, como un obstáculo para el desarrollo nacional, se hace mención de que estos habitantes insulares son excluidos de las decisiones político estratégicas, teniendo que adecuarse a las políticas públicas estandarizadas como por ejemplo las referidas al acceso y uso del mar y sus recursos, o al como habitar un espacio señalado como aislado. (Alvarez et al., 2017)

Sumado a aquello se da cuenta de la escasa información particularizada que existe de estos sectores, lo que provoca que se tenga que recurrir a fuentes con datos integrados, como lo son las estadísticas regionales, para “conocer” esos territorios, sin embargo, esto conlleva a que se pierdan en gran parte las características idiosincráticas de estos territorios (homogeneizándose la información). En cuanto a las políticas públicas, éstas consideran a las islas como arquetípicamente idénticas, por lo tanto, no logran resolver las problemáticas esenciales de cada una de ellas, en el caso de sus habitantes ocurriría algo similar, ya que se da una construcción de un estereotipo de isleño e isleña homogéneo el cual acrecienta la invisibilización de los mismos, y se omite su diversidad interna.

En cuanto al sector privado, se señala que las empresas privadas en este tipo de territorios hacen uso de los paisajes y recursos naturales para generar riqueza (modelo extractivista), sin que parte de esta pase necesariamente a la localidad en que la empresa se ubica, dejando en manos de los pequeños municipios y poblados la responsabilidad de hacerse cargo de algunas de las externalidades de esas empresas, como lo podría ser el caso de algunos tipos de residuos, otra problemática identificada es la

visión del estado sobre estos territorios, ya que se identifica un sesgo fuertemente asistencialista, sin reconocer los atributos que pueden poseer estos territorios y sus habitantes como por ejemplo la fuerte resiliencia que estos poseen, por lo cual los autores evidencian la necesidad de estudiar la insularidad en los propios términos, es decir desde la visión de los propios habitantes isleños.

En síntesis este estudio problematiza la situación actual de los territorios insulares y sus habitantes, sobre todo en cuanto al abordaje desde la institucionalidad pública, la cual no reconoce en gran medida las particularidades de los territorios ni las características de sus habitantes, haciendo que las políticas públicas no sean efectivas en la resolución de los problemas estructurales que aquejan a los territorios insulares, también se realiza una crítica hacia las malas prácticas por parte de empresas privadas, además se concluye que la “imposibilidad” de implementar una estructura de oportunidades adecuadas en estos sectores, debido al aislamiento y los altos costos asociados no es una excusa admisible, ya que a lo largo del mundo existen diversos archipiélagos y territorios aislados que si cuentan con estructuras de oportunidades para la población residente en ellos.

En el mismo sentido, el estudio llamado **“Integración territorial como marginación: obstáculos para las zonas aisladas en Aysén y Magallanes, Chile”**, del año 2020, explica como los territorios aislados son regularmente definidos por sus carencias, siendo analizados desde las distancias geofísicas, sus problemas de conectividad o su falta de dinamismo económico, sin prestar atención a las definiciones realizadas desde los propios territorios y sus habitantes. El estudio realiza un análisis sobre el concepto de la integración territorial, el cual es comprendido como un medio para promover el desarrollo de estos sectores y mejorar la calidad de vida de sus habitantes, este tipo de integración se centra en estrategias que propicien la inversión privada a través de mecanismos tributarios y al mejoramiento de la conectividad a través de subsidios de transporte y de la construcción de vías terrestres, sin embargo en la práctica, este enfoque se aplica de manera estandarizada, aplicando los mismos objetivos, sin

reconocer la heterogeneidad de las situaciones de estos territorios (distintos recursos económicos, instituciones locales con distintos grados de fortaleza o distinto nivel técnico, etc.), lo cual puede resultar en que los objetivos de aquella integración sería irrelevante para el contexto local (Román, 2020).

Dicha investigación se enmarca en dos comunas (Aysén y Cabo de Hornos) en las cuales se identifican algunos de los problemas cotidianos que conlleva el habitar en territorios extremos (con clima, conectividad y base económica desafiantes) desde las propias concepciones de sus habitantes, se concluye que el tratamiento de las zonas aisladas es entendido como injusto, existiendo claras percepciones de exclusión y marginación, aquello se ve constatado en las diversas carencias materiales existentes en estas zonas, sobre todo en torno a los servicios sanitarios, lo cual dificulta una incorporación plena de los habitantes a las dinámicas productivas, esto se ve acompañado de una lejanía, la cual dificulta el acceso a los mercados y a los centros decisionales, provocando que los propios habitantes se hagan cargo de materializar las infraestructuras y servicios que se necesitan en la comunidad, por otro lado se resalta una mirada que estandariza a estos sectores, negando las particularidades de estos lugares, visión que su vez impone objetivos y ritmos de desarrollo que desbordan las capacidades locales.

Algunas conclusiones relevantes de este estudio es que desde la institucionalidad se hace necesario integrar las expectativas locales, para que estas puedan dar una orientación clara respecto de un desempeño diferenciado dependiendo de las capacidades propias de estas zonas, centrándose en el bienestar local antes que en las ventajas que estos territorios pudiesen entregar al resto del país. También se requiere que el estado debe permitir mayores adaptaciones (otorgar mayor flexibilidad en sus políticas, planes programas y objetivos) en cuanto a su tratamiento sobre estas zonas, pudiendo fortalecer las competencias territoriales propias para su desarrollo.

Otro estudio nacional titulado **“Desarrollo territorial equitativo y descentralización. Propuestas para la nueva Constitución de Chile”** del 2021, realiza un análisis del concepto de desarrollo

territorial equitativo y la conexión de éste con el ordenamiento territorial, en base a los supuestos de la descentralización y desde la perspectiva de derechos humanos. Para lo cual en primer lugar se describe una característica del estado chileno, que ha provocado disparidades inter e intrarregionales, vulnerando con ello el derecho humano a la igualdad, particularmente en lo relativo al desarrollo territorial equitativo, esta característica es su marcado centralismo, que tiene un origen endémico y multicausal, se menciona que los procesos de descentralización y desconcentración administrativa del estado se han caracterizado por poseer una escasa profundidad política y una falta de innovación a largo plazo. El estudio destaca que el desarrollo territorial equitativo ha sido el principio o valor para alcanzar a través del despliegue de los esfuerzos políticos, administrativos y fiscales del Estado en el territorio, y que se encuentra tanto en la constitución como en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile (*CED – Centro de Estudios del Desarrollo, 2021*).

Se destaca el concepto de equidad territorial, el cual está relacionado con los elementos de justicia, democratización del poder, distribución del poder político y la distribución de oportunidades de desarrollo para todos. La descentralización en este ámbito permitiría que los ciudadanos posean una mayor posibilidad de injerencia en las decisiones políticas que los involucran, y que las autoridades más próximas respondan directamente a las necesidades de la ciudadanía, también se reconoce a la participación como un elemento central para lograr un desarrollo equitativo. En el estudio se menciona que los procesos de descentralización se pueden considerar exitosos una vez que cuenten con una mayor coordinación, distribución de competencias y responsabilidades entre las distintas instancias de gobierno, y a su vez que cuenten con la capacidad de asignar los recursos económicos y humanos suficientes, para el desarrollo de sus territorios, sin generar situaciones de inequidad entre los habitantes de diferentes regiones. De ello se deduce que el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales no debe depender del lugar de residencia de la persona.

En el estudio, se indican algunas de las razones para favorecer la descentralización desde el punto de vista de las políticas públicas, entre las cuales se encuentra la búsqueda de mayor eficiencia en la provisión de bienes públicos, la mejora en la distribución de los recursos entre los territorios que constituyen el país y por último se podrían atender a las demandas de grupos o comunidades con una identidad particular. Estas razones se articulan en función de una mejor asignación de recursos desde los niveles locales y regionales, puesto a que la descentralización propicia la obtención de un mayor conocimiento respecto de las preferencias de los ciudadanos, así como la posibilidad de que estos participen activamente en la búsqueda de beneficios que se adapten a sus territorios.

Dentro de los resultados obtenidos se encuentra que los conflictos en la coordinación política aparecen entre las autoridades Regionales y Municipales, y entre Nacionales y Municipales, más aún cuando aquellas no comparten los mismos ideales políticos, Chile se mantiene en un nivel de rezago mundial en materia de descentralización regional y por último se da cuenta de que en Chile no existe un Sistema de Ordenamiento Territorial ni tampoco un sistema que resguarde el desarrollo equitativo de las regiones y comunas.

Finalmente se concluye que desarrollo territorial equitativo, solidario y armónico entre las regiones, comunas y provincias dentro del territorio chileno, aún no se ha alcanzado, habiendo grandes desigualdades a nivel de regiones y comunas, lo que lleva a pensar en la descentralización como un desafío que requiere la acción conjunta y coordinada de una serie de medidas de índole política, administrativa y fiscal, además de la necesidad de fortalecer las capacidades locales y regionales de conducción política y técnica, por lo que el estado debiese fundarse en criterios como la descentralización política como una precondition, de manera de acercar el proceso de decisiones a la ciudadanía; los acuerdos deben surgir desde la deliberación pública colectiva, y no del quehacer de un experto; cuidar la coherencia del conjunto de reformas políticas, entre otras.

A nivel internacional también se han realizado diversos estudios en la materia, dentro de los cuales resaltan el denominado **“Aislamiento e inclusión, invertir la experiencia. Debates sobre servicios públicos y comunicaciones en Chubut”** del año 2020, en este estudio se trabajó con tres localidades de menos de 250 habitantes, situadas en el “rincón” sudoeste de Chubut (área de más de 15.000 kilómetros cuadrados que alberga a aproximadamente 5.500 habitantes): Lago Blanco, Aldea Beleiro y Ricardo Rojas, en las cuales se analizaron algunas de las dinámicas socio territoriales producidas localmente, dentro de un contexto regional, analizando los escenarios de aislamiento e integración desde la subjetividad urbana. En este estudio resultan relevantes las subjetividades y singularidades territoriales que componen a las localidades. Partiendo de la base que la subjetividad y la singularidad de la experiencia vivida por las personas produce a la localidad y al territorio, es decir, se da un abordaje desde la producción social del espacio (Diez Tetamanti, 2020).

En las tres localidades analizadas se da la situación de estar “atrasadas” respecto de las demás localidades de la ciudad, los elementos de comunicación y transporte, como el correo, el teléfono y el ferrocarril llegaron años más tarde, manteniendo a su vez una infraestructura antigua incluso en la actualidad, observándose un pasado dificultoso, sobre todo en cuanto a la movilidad terrestre, que producto del clima y los diversos relieves hacían que los viajes hasta otras localidades tardasen mucho más tiempo del que tardaría si la persona se encontrara en un sector más “central”, en el estudio se muestran diversos ejemplos de las dificultades que conlleva vivir en esas tres localidades y las transformaciones que en ellas han ocurrido.

Los autores analizan algunos conceptos como el de frontera y distancia, los cuales involucran una serie de producción de imágenes y conclusiones que tienen que ver con el aislamiento, la lejanía y la dificultad, concluyendo que siempre hay un vínculo estricto entre la experiencia y la producción de territorio, por lo que éste codificaría las variables que involucran la producción de las dimensiones de

estos conceptos, las cuales se crean a partir de los sujetos que los habitan, y que a la vez supone que las personas externas pudiesen no comprender de buena manera dicha producción. Algunas de las conclusiones a las que llegó el estudio es que la totalidad de las relaciones sociales de estas tres localidades se dan en “la zona” de pueblos cercanos, por lo que la producción social de significados se da en un espacio geográfico acotado, y fuera de esos sectores resulta difícil acceder a tales significados compartidos. Es por ello por lo que el problema estaría en la inadecuada interpretación del problema del aislamiento o de la integración sobre la base de modelos globales y urbano-céntricos.

Es decir, la propia contextualización de las localidades, como lo es la problematización del lugar, está construida a partir de una mirada ajena y urbano-céntrica (desde la institucionalidad), que no integra a la experiencia local, pero sí interpreta, traduce lo observado; y opera sobre ese mundo ya producido y aquello lejos de fortalecer las dinámicas sociales en funcionamiento, produce cambios irregulares e imprevisibles que someten a la población local a un proceso de innovación permanente, que podría no ser lo necesario para resolver sus problemas esenciales.

En síntesis este estudio refleja nuevamente la dificultad de acceder a estas tres pequeñas localidades por parte de sujetos externos que planean lograr su integración, en este caso el Estado Argentino a través de las políticas públicas, sin embargo no lo han conseguido, producto del desconocimiento sobre las singulares prácticas de producción subjetiva desde los propios habitantes de estas localidades, siendo las medidas tomadas por el estado en muchos casos poco efectivas para lo que pretende lograr, ante aquella problemática los autores plantean que se hace necesario abrir diálogos horizontales para profundizar en el conocimiento local como configurador del territorio, y a su vez como herramienta para elaborar políticas públicas adecuadas a estos contextos entendiendo que aprender sobre las estrategias locales, las prácticas comunitarias y los esfuerzos por las comunidades son elementos valiosos para el rediseño de las políticas públicas que se planeen implementar.

Otro estudio relevante en materia políticas públicas y territorios, es el de **“Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe”** del año 2019, el cual busca comprender lo rural en la actualidad y contribuir a promover procesos de cambio que avancen hacia la equidad y cohesión territorial. En primer lugar, se realiza una contextualización sobre las sociedades rurales en América Latina y el Caribe, las cuales atraviesan por grandes cambios, tales como el surgimiento de nuevos patrones de urbanización, la diversificación de los mercados laborales, el envejecimiento del campo, la aparición de nuevas interacciones urbano-rurales entre otros. Se constata el histórico rezago de los territorios rurales y de sus habitantes del desarrollo humano y los niveles de bienestar de los que gozan los territorios urbanos, sin embargo el contexto ha cambiado y el desarrollo rural se ha hecho necesario (Caribe, 2019).

El enfoque territorial, surge como una clave para entender lo rural y promover su transformación en función de mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales, sin embargo a él se contraponen una persistente visión convencional sobre lo rural, que atañe una arraigada mirada sectorial agrícola y la tradicional acción “de arriba hacia abajo” de los Estados sumado a la escasa coordinación institucional, lo que dificulta un espacio sustantivo para la participación y el poder dar mayor protagonismo a los propios actores territoriales, para finalmente conseguir una cohesión territorial real. Los elementos constitutivos del enfoque territorial se resumen en cinco: definir al territorio como un espacio socialmente construido, más que como un espacio geográfico; reconocer la diversidad sectorial de la economía rural, más allá de las actividades agrícolas; valorar el papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas, con sus interdependencias y articulaciones; las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque aquello no supone ignorar el diálogo e interacción con las dinámicas supraterritoriales; que la estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio incluye la construcción de un actor territorial colectivo.

Teniendo en consideración que este estudio aborda temas relacionados con las tendencias de transformación de lo rural, los territorios funcionales como modo de analizar territorialmente la ruralidad, el análisis de desarrollo inclusivo, trampas de pobreza y factores asociados, las implicancias políticas del análisis territorial, la exclusión social en territorios rurales, la situación de las mujeres y su relación con los territorios, la relación de la población joven y la población indígena con sus territorios etc. Se destacará el apartado sobre enfoque territorial, políticas públicas y desarrollo rural ya que es el que mayor relación tiene con el tema de investigación.

El estudio explora el modo en que las políticas públicas pueden contribuir a promover procesos de desarrollo territorial rural, para lo cual se hace necesario reflexionar sobre la pertinencia y oportunidad de incorporar elementos del enfoque territorial en políticas públicas de carácter sectorial para apoyar aspectos específicos del desarrollo, como el combate de la pobreza, la adopción de nuevas tecnologías de producción o la capacitación para el trabajo, entre otros propósitos característicos de programas públicos sectoriales. De igual manera hay que reflexionar sobre la forma en que las políticas públicas pueden contribuir a promover procesos de desarrollo territorial rural, el cual trasciende el ámbito de acción específico y privativo de los gobiernos y requieren de la presencia de múltiples actores.

Según Berdegú, citado por este estudio, una estrategia de desarrollo con cohesión territorial se puede estimular y apoyar a través de cuatro tipos de políticas públicas: Las de tipo sectorial, territorialmente focalizadas cuyo objetivo es reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos o de oportunidades.; Las de desarrollo económico, social y ambiental, que a su vez son sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación; Las orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios y de su población, organizaciones y empresas, para que puedan hacer una contribución decisiva a su progreso y bienestar; y por último las de descentralización política,

administrativa y fiscal, orientadas en último término a potenciar a los actores sociales en los territorios, dándoles más poder para tomar decisiones y para actuar.

El estudio propone integrar dos nuevos postulados al concepto de desarrollo territorial, el primero indica que este debe incluir a grupos específicos que han quedado persistentemente rezagados, aun en territorios con crecimiento inclusivo, como lo es el caso de mujeres, jóvenes e indígenas. El segundo menciona que los programas y políticas de desarrollo deben contribuir a empoderar a los actores territoriales y sus procesos de articulación y coordinación mediante coaliciones territoriales. Dejando claro que enfoque territorial pretende que el desarrollo de los países y el bienestar de su población vayan de la mano, sin dejar de lado a ningún territorio ni excluir a ningún grupo social, aportando de esa manera a las políticas públicas un grado de comprensión mucho mayor de los territorios.

Finalmente el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) llamado **“Estudios de Política Rural”** del 2014, y traducido por la SUBDERE en el año 2016 trata sobre cómo ha sido el abordaje de los territorios rurales por parte de las políticas públicas en Chile, en primer lugar este estudio indica que nuestro país no contaría con un marco político renovado y ni con los mecanismos de implementación necesarios en la política rural que mantiene, para el logro de el buen desarrollo de dichos territorios, elementos que son fundamentales para aprovechar todo el potencial de crecimiento de las zonas rurales, requiriendo así la elaboración de nuevas políticas públicas, eficaces y que cuenten con un mayor apoyo institucional. Indicando que si el país pudiese “Enfocarse en una mejor política de desarrollo rural podría fortalecer a estos sectores y abordar las desventajas sociales importantes en términos de indicadores básicos, tales como: logro educacional, estado de salud, nivel de pobreza, calidad de la vivienda y esperanza de vida, que han llevado a una significativa desigualdad y exclusión social en las áreas más rurales de Chile” (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2014).

También se indica que las personas que viven actualmente en zonas rurales tendrían una menor posibilidad de satisfacer sus necesidades y de mejorar las condiciones de vida en su territorio, ejemplo de ello es que las áreas rurales tienen una mayor incidencia de trabajadores con menores capacidades que las áreas urbanas debido a la concentración urbana de profesionales altamente capacitados y que las localidades rurales están en una posición de desventaja para obtener financiamiento e inversiones. Aquello se complementa con la afirmación de que las regiones (más ruralizadas) son los lugares menos atractivos para las empresas, sobre todo cuando la salud y las capacidades de los trabajadores están por debajo de los estándares. Sin empresas interesadas que otorguen la posibilidad de crear trabajos, aumenta la pobreza y el desempleo de estos sectores, provocando en respuesta, que la gente comienza a irse, a menudo a áreas urbanas, donde esperan encontrar mayores condiciones de vida.

Se concluye que en términos de gobernanza, las políticas rurales en Chile se enfrentan a dos inconvenientes, el primero referido a la excesiva orientación “Bottom-up”, la cual hace difícil adaptar las políticas públicas y programas a las diversas realidades, idiosincrasias, necesidades y potencialidades de los territorios, y el segundo se refiere a la falta de marcos institucionales y de mecanismos para generar coordinación y sinergias entre el conjunto de programas e instituciones que promueven el desarrollo en Chile. Por otro lado se mencionan algunos elementos que deben ser considerados para que las políticas sean eficientes, sobre todo para promover la coordinación y las sinergias institucionales, estos elementos son: la participación de la sociedad civil y de la academia como proveedores de conocimiento local y técnico; la apropiación de la estrategia por parte de los principales actores gubernamentales y no gubernamentales; la claridad en la distribución de roles y responsabilidades; la necesidad de tener procesos de monitoreo y evaluación y finalmente el liderazgo del proceso por parte de una institución eficiente y con una base de apoyo amplia.

A modo de cierre este estudio se enfoca en reconocer la necesidad de fortalecer las medidas para llegar a integrar a los grupos sociales tradicionalmente excluidos de las áreas rurales, tales como los pueblos originarios, las mujeres y los pequeños agricultores, siendo necesario involucrarlos en el diseño y la implementación de las políticas rurales. Aquellas medidas permitirían tener diversas ventajas económicas y sociales, entre las cuales se pueden mencionar la contribución al uso más informado de los fondos públicos, el aumento de la legitimidad de las políticas públicas, ayudar a que los actores locales comprendan y se sientan parte de las medidas y reformas políticas y a la vez mejorar la interacción entre los distintos servicios públicos.

III. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

3.1. Objetivo General

Conocer si las políticas públicas que pretenden abordar a la comuna de Guaitecas se adecuan a la isla y a los propios habitantes del territorio.

3.2. Objetivos Específicos

1. Analizar el contenido, enfoque y objetivos de algunas de las políticas públicas que se implementan actualmente en la comuna de Guaitecas.
2. Analizar cuáles son las problemáticas, necesidades y potencialidades percibidas por las personas que habitan y conocen el territorio.
3. Analizar si los objetivos de las políticas públicas que se implementan en Guaitecas son igualmente compartidos por las personas que habitan el territorio.

3.2. Hipótesis de Investigación

Las políticas públicas enfocadas en territorios aislados como Guaitecas no recogen totalmente las necesidades locales ni el contexto particular en que se encuentran estos territorios, por lo tanto, los

objetivos y los resultados no logran una adecuada integración de estos territorios ni el desarrollo pleno de sus habitantes.

IV. METODOLOGÍA

La presente investigación fue realizada bajo el paradigma cualitativo, el cual busca comprender la realidad social por medio del razonamiento inductivo, cuyo fin es la construcción teórica (Izcarra Palacios, 2014), focalizándose en la búsqueda de las particularidades de los casos en lugar de la generalización y extrapolación de los resultados. Desde la perspectiva cualitativa, los fenómenos son estudiados en su contexto, intentando encontrar el sentido o la interpretación de los mismos a partir de los significados que las personas les conceden (Noreña et al., 2012). Basado principalmente en el estudio de casos.

Perspectiva

En cuanto a las perspectivas, para el abordaje de las entrevistas (transcripciones) se aplicó el enfoque desde la perspectiva fenomenológica, esta trata de comprender los fenómenos a partir del sentido que adquieren las cosas para los individuos en el marco de su “proyecto del mundo”, desde donde estas mismas se originan (Álvarez, 2011). La elección de esta perspectiva se basa en que se buscó ahondar en la visión y percepción de los actores, en este caso de las personas que residen en la comuna de Guaitecas. En el mismo sentido el abordaje documental de las políticas públicas implementadas en Guaitecas fue realizado a través del enfoque hermenéutico, el cual se focaliza en la interpretación y la comprensión de textos, haciendo uso del análisis de políticas públicas.

Tipo de estudio

En cuanto al tipo de estudio, este corresponde al de carácter descriptivo no experimental y transeccional debido a que las transcripciones de las entrevistas corresponden a un momento (un periodo de tiempo) determinado.

Técnicas de recolección y selección de contextos e información.

En cuanto a las técnicas de recolección de información, en primer lugar, se llevó a cabo un análisis documental, a fin de considerar los elementos y objetivos de las políticas públicas implementadas en Guaitecas, se seleccionaron dos políticas públicas principales y un plan de desarrollo comunal, documentos que se identifican a continuación:

1. Política Nacional de Localidades Aisladas a través de la Política Regional de Aysén.
2. Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas.
3. Plan de Desarrollo Comunal de Guaitecas.

Por otro lado también se trabajó con fuentes secundarias, correspondientes a un total de 37 entrevistas semiestructuradas en profundidad, las cuales se realizaron en el año 2021 y 2022 en la comuna de Guaitecas por parte del equipo investigador del proyecto ANID/Fondecyt N°11200916, a cargo del Prof. Álvaro Román Castillo, quienes para la definición muestral utilizaron la técnica de muestreo teórico, la que consiste en definir características específicas que permitan inferir que un grupo de determinadas personas estuviesen en condiciones óptimas para ofrecer información relevante para los fines de la investigación.

La definición de esas características, es decir los criterios de inclusión para la selección de los informantes fue en primer lugar, que el informante haya residido en Guaitecas, y en segundo lugar, que la persona haya participado o sea parte de alguna agrupación social, comunitaria y/o política, a su vez se utilizó una técnica complementaria, la cual se denomina “bola de nieve”, utilizada para acceder a

personas sugeridas por los primeros entrevistados y que no hayan sido consideradas anteriormente como posibles informantes, por otra parte, en los criterios de exclusión en primer lugar se determinó un rango mínimo de edad, cuyo mínimo se fijó en 18 años, la elección de ese criterio fue por fines prácticos y éticos, ya que no se contaba con los permisos requeridos para que personas menores de edad participasen en el estudio, contemplando además que producto de la edad se hacía improbable la participación de personas menos de edad en organizaciones políticas. Estos criterios permitieron obtener un total de 37 entrevistas y 31 informantes, debido a que seis de las entrevistas fueron realizadas dos veces por los mismos informantes producto de la falta de tiempo para concluir la primera de ellas. Las entrevistas fueron grabadas y posteriormente transcritas por el equipo investigador. Por lo que la principal unidad de análisis es el discurso y la principal fuente de información la constituyó el discurso recogido desde las transcripciones de las entrevistas realizadas en 2021 y 2022.

Análisis de la información

La información recolectada fue sometida a análisis temático inductivo (desde los datos a la teoría), con la finalidad de generar categorías interpretativas capaces de dar respuesta a los objetivos de la investigación, con un fuerte énfasis en la identificación de discursos relacionados con las problemáticas y potencialidades detectadas por los habitantes de la comuna.

En cuanto al procesamiento de la información se realizará una lectura y relectura de los antecedentes expuestos en las transcripciones de las entrevistas, con las cuales se trabajara mediante software ATLAS.ti, en su versión 9.0, en el cual se establecerán categorías y subcategorías a través de códigos temáticos de acuerdo con los objetivos planteados en esta investigación, de esta manera se podrán interpretar los datos por medio del análisis del discurso con una lógica de razonamiento inductiva en el caso de las entrevista transcritas, en cuanto al procesamiento de la información documental de las políticas públicas y planes, se realizará un análisis del contenido, con focalización en las primeras fases

del ciclo vital de las políticas públicas (delimitación de la problemática, los objetivos etc.). A partir de los dos análisis se dio paso a la triangulación de los resultados, proceso en el que se comparó los principales elementos de las políticas públicas dirigidas a la comuna de Guaitecas con los principales problemas y potencialidades identificados por parte de los propios habitantes de la comuna.

Criterios de rigor metodológico

En cuanto a los criterios de rigor metodológico en las investigaciones cualitativas, se consideraron algunos de los identificados por Noreña, entre los cuales se encuentran los siguientes (Noreña et al., 2012):

Credibilidad: Se refiere a la confianza en los resultados del estudio. Se busca demostrar que los hallazgos son creíbles y basados en evidencia sólida.

Transferibilidad: Aplicabilidad de los resultados en contextos similares. Los investigadores cualitativos a menudo buscan demostrar que sus hallazgos pueden ser relevantes y aplicables en otros entornos.

Dependencia: Implica la claridad y transparencia en la relación entre el investigador y los participantes, así como la influencia del investigador en los resultados. Se busca revelar cualquier sesgo potencial.

Confirmabilidad o reflexividad: Objetividad de los resultados y la capacidad de otros investigadores para llegar a conclusiones similares si siguen los mismos pasos metodológicos.

Consistencia: Implica la coherencia en la recolección y análisis de datos a lo largo del estudio. Se busca evitar contradicciones internas y garantizar que los resultados sean coherentes con los datos recopilados.

Aspectos éticos

En cuanto a los aspectos éticos, dado a que se trabajó con fuentes secundarias, provenientes de entrevistas realizadas a personas residentes de Guaitecas, por parte de un equipo de investigación, el

presente estudio ratifica los acuerdos del consentimiento informado elaborado por dicho equipo, resguardando la confidencialidad y el anonimato de los textos de las transcripciones de las entrevistas.

Contextualización de la investigación

A continuación, se presentarán los antecedentes recopilados sobre el territorio en que se enmarca el estudio en cuestión, a fin de representar algunas de las características de la comuna de Guaitecas.

Caracterización de la comuna

Guaitecas se encuentra ubicado en la Provincia de Aysén, en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, entre los 43°53'00" latitud sur y los 73°44'00" longitud oeste. Posee una extensión de 620.6 km² abarcando un 0,57% de la superficie total regional de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo (región que alcanza los 108.494,40 km²). En cuanto a la delimitación del territorio, la comuna limita al norte con la comuna de Quellón (perteneciente a la Región de Los Lagos), al oeste con el Océano Pacífico, al este con la comuna de Cisnes y al sur con el resto del sistema insular (perteneciente también a la comuna de Cisnes) (Plan municipal de Cultura de Guaitecas (PMC), 2023).

En este territorio se encuentra el archipiélago de las Guaitecas, que incluye a más de 40 islas de una altura máxima promedio de 500 m². Entre las cuales destacan por su tamaño la isla Gran Guaiteca con una superficie de 206 km², la isla Leucayec con 132 km², seguidas por la isla Ascensión de 50 km², la isla Betecoy de 41 km², la isla Mulchey de 35 km² y la isla Clotilde de 21 km² (Municipalidad de las Guaitecas, PLADECO, 2018). Es en la isla Ascensión donde se concentra casi la totalidad de la población, en ella se encuentra Melinka que corresponde a la capital comunal y principal zona urbana (ya que es aquí donde se encuentran los principales servicios), en la que vive la mayoría de las personas residentes en Guaitecas y por otro lado se encuentra la localidad rural de Repollal, que a su vez se divide en Repollal Bajo, medio y alto (localidades en las cuales vive menor cantidad de personas).

De acuerdo con la clasificación climática de Koeppen, la comuna de Guaitecas se encuentra inmersa dentro del clima templado frío y lluvioso de costa occidental, el que se extiende desde el sur de Puerto Montt hasta la Península de Taitao, abarcando con ello el sector insular además de la parte occidental de Aysén continental.

En Guaitecas, los vientos alcanzan entre los 6 y 7 m/s y existe una intensa actividad frontal a causa de el paso de ciclones que genera gran nubosidad en la zona, provocando que la comuna tenga más de un 80% de sus días nublados. Según el PLADECO de Guaitecas de 2012-2017, el viento es un factor climático relevante para quienes habitan en el territorio comunal, pues “limita el trabajo de los pescadores artesanales de las localidades de Melinka y Repollal durante gran parte del año, la navegación en general y la posibilidad de desarrollar otro tipo de actividades económicas” (PLADECO Guaitecas, 2018).

La comuna además posee una baja luminosidad en temporada de invierno y la influencia oceánica aplaca las fluctuaciones de temperatura. En el sector insular son menos habituales las heladas, pero éstas aumentan hacia el interior de la región, la temperatura media estival oscila entre 10° y 13°C, mientras que en invierno fluctúa entre 4° y 7°C (PLADECO Guaitecas, 2018).

En 2022 la temperatura media mensual más baja que se registró fue en el mes de junio, alcanzando los 6,9°C, mientras que el mes más cálido fue febrero con 14,6°C (PMC, 2023). En relación a las precipitaciones, éstas alcanzan a los 3.000mm anuales, siendo mayo el mes más lluvioso con 164,1 mm, las precipitaciones tienen una distribución homogénea en volúmenes mensuales, siendo las lluvias casi permanentes a lo largo del año, con una disminución en los meses estivales, existiendo un excedente de agua todo el año, lo que incide en una poca capacidad agrícola de los suelos (PLADECO Guaitecas, 2018), según datos obtenidos de la estación “Aeródromo Melinka”, perteneciente a la Dirección

Meteorológica de Chile, en el año 2022 se registraron 2.055,6mm de precipitaciones, los cuales cayeron durante todos los meses del año (PMC, 2023).

En cuanto al origen del territorio que conforma la comuna de Guaitecas se encuentra asociado a procesos tectónicos y glaciales que moldearon su relieve, dándole una apariencia escarpada, debido a aquello, la mayor parte de la superficie insular presenta estratos compuestos por materiales rocosos y sedimentos glaciales, que junto a la acción de las condiciones climáticas imperantes (bajas temperaturas y alta precipitación) no han permitido el desarrollo de una cubierta edáfica evolucionada. Debido a ello es que la mayoría de los suelos de la comuna son extremadamente delgados y a la vez se encuentran sometidos a una permanente saturación hídrica, facilitando los procesos anaeróbicos, lavándolos de las partículas finas y de los compuestos químicos. Es por ello por lo que los suelos son clasificados como ácidos, pobres en nutrientes y de texturas moderadamente gruesa (PLADECO Guaitecas, 2018).

Ahora bien, en cuanto a la fauna característica de Guaitecas se puede mencionar que el territorio ha sido considerado como un importante sector de alimentación para varias especies de cetáceos y algunos delfines, También abundan en la zona comunidades de lobos marinos, además de una gran variedad de avifauna, en el contexto terrestre la diversidad de la fauna de la comuna está dominada por especies de aves, las que pueden diferenciarse en aquellas asociadas a ecosistemas boscosos y las aves marinas que se encuentran en los sectores de costa del archipiélago.

La riqueza más importante está en el mar y, a pesar de la indiscriminada explotación de los recursos marinos por muchos años, aún se pueden encontrar erizos, locos, choritos, choros zapatos, ostras, almejas, picorocos, diferentes clases de algas, jaibas y peces (PLADECO Guaitecas, 2018). En cuanto a la flora de la comuna, existe el dominio de una cobertura vegetal con una escasa diversidad de especies (conformada por matorrales pantanosos, turberas, y sectores desprovistos de vegetación), el Ciprés de las Guaitecas es la especie predominante en la zona y es quien le da el nombre al archipiélago de las

Guaitecas, aquel es un árbol capaz de soportar fuertes vientos (característicos de la zona), suelos pobres y anegadizos presentes en amplios sectores de las islas, el coigüe de Chiloé es también una especie común en la zona (PMC, 2023).

Características sociodemográficas de la población

La comuna de Guaitecas posee un alto grado de concentración poblacional en relación con la superficie administrativa del territorio, su proceso de poblamiento comunal se realizó de forma espontánea y no siguió ningún patrón de ordenamiento territorial, sin contar con alguna organización inducida por parte del Estado. Se trata fundamentalmente de una concentración con caracteres urbanos, centrado en la actividad pesquera, lugar de apoyo para desplazamiento de lanchas y botes pesqueros (lo que se consideraría desde el punto de vista legal como lo correspondiente a una caleta pesquera) (PLADECO Guaitecas, 2018).

Ahora bien, Guaitecas presenta un tamaño poblacional relativamente pequeño, según el CENSO de 2017, la población de la comuna alcanzó los 1.843 habitantes para el año 2017, y según las proyecciones del mismo, la población estimada para el año 2023 sería de 1.608 habitantes, cuya composición refleja un gran índice de masculinidad en comparación a la media nacional (índice de Guaitecas: 145,85, índice Nacional: 97,12) teniendo 1.166 hombres y solo 677 mujeres) (BCN, Reporte Comunal, 2023). Por otro lado según datos registrados por el CENSO de 2017, aproximadamente un 51% de los habitantes de Guaitecas declaró pertenecer a algún pueblo originario es decir 931 habitantes, de los cuales la mayoría se identifica con la etnia mapuche (901 personas), representando a más de la mitad de la población total de la comuna (BCN, 2023).

La actividad económica predominante que se desarrolla en la zona es la pesca artesanal, donde la extracción principal es la del erizo. Esta actividad se ve determinada y limitada por diversos factores, entre los cuales se encuentra el clima y los meses de veda, que provocan una discontinuidad en los

ingresos familiares, cuando no es posible extraer erizos, las alternativas se reducen a la extracción de algas, luga y luce. Según el Registro Pesquero Artesanal del Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, en 2023 existen alrededor de 978 personas inscritas para ejecutar esta actividad, dentro de ellas, destacan los recolectores de orilla, algueros y buzos, a los que les siguen los pescadores artesanales. Por otra parte, según el Servicio de Impuestos Internos citado por la PMC, al año 2019 se registra que “al menos 101 personas se dedican al rubro de la administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria, y 59 transporte y almacenamiento” (PMC, 2023).

Salud y educación

Según los datos del Departamento de Estadísticas e Información en Salud citado por el reporte comunal de la BCN, Guaitecas cuenta solo con una posta de salud rural (BCN, 2023). En cuanto al centro Hospitalario más cercano, corresponde al Hospital que está ubicado en Quellón, distante a 85 km de Guaitecas, al cual se puede acceder vía marítima y aérea, por otro lado, el hospital de Puerto Aysén se localiza a 185 km de la comuna (PMC, 2023). Según los datos abiertos de FONASA, en la comuna hay 363 beneficiarios por este sistema, de las cuales 98 se ubican en el tramo A, 138 en el tramo B, 58 en el tramo C y 69 en el tramo D. De las personas beneficiarias, 176 corresponden a trabajadores dependientes, 98 son carentes de ingresos, 46 son pensionados, y 43 personas corresponden a trabajadores independientes (Fonasa Chile, 2022).

La Posta de Salud Rural se ubica en la localidad de Melinka , la cual es dependiente del servicio de salud Aysén, dirección rural. El recinto entrega las prestaciones de urgencia correspondiente a una posta rural y prestaciones de atención primaria de salud rural, la cual contempla los programas básicos del Ministerio de Salud del ciclo vital, entre los cuales se ubican los siguientes programas y prestaciones:

- a. Programa Nacional Infantil.

- b. Programa de Salud Cardio Vascular.
- c. Programa de la Mujer.
- d. Programa Adolescente.
- e. Programa Adulto Mayor.
- f. Programa de Salud Mental.
- g. Programa Nacional de Inmunización.
- h. Programa Alimentario.
- i. Programa Chile Crece Contigo (compartido con la Municipalidad).
- j. Farmacia.
- k. Prestación para radiografías.

El equipo que trabaja en la posta rural está constituido por Médicos cirujanos y odontólogo en etapa de destinación y formación (sin especialidad), Enfermera, Kinesiólogo, Matrona, Nutricionista, Psicóloga, TENS, TONS y Personal auxiliar (PMC, 2023).

En cuanto a la educación, al año 2022, la comuna cuenta con dos dependencias educacionales en su territorio, la Escuela Repollal y el Liceo de Melinka, estos dos establecimientos son de tipo municipal y tienen un total de 309 matriculados (PMC, 2023). Ambos establecimientos mantienen la modalidad de jornada completa (la jornada escolar completa considera cumplir un mínimo de 38 horas semanales de trabajo escolar para la educación general básica y de 42 horas para la educación media, siendo para tal efecto la hora de trabajo escolar de 45 minutos), el Liceo imparte enseñanza Parvularia, Básica y Media (Científico-Humanista), agrupando la mayoría de las matrículas (291), la escuela imparte enseñanza básica multigrado, teniendo 18 matrículas en total.

La comuna cuenta con la presencia de una institución dedicada a la educación preescolar, la cual corresponde al Jardín Infantil y Sala Cuna Lobito Marino, institución que es administrada por la Fundación

INTEGRA, además cuenta con una ludoteca para complementar el aprendizaje y estimulación de los niños, otorgada por el programa Chile Crece Contigo (PMC, 2023).

V. RESULTADOS

A continuación, se procede a presentar los resultados de acuerdo con los objetivos que guiaron la presente investigación.

V.1. RESULTADOS DEL ANÁLISIS DOCUMENTAL

En relación con el **primer objetivo específico “Analizar el contenido, el enfoque y los objetivos de algunas de las políticas públicas que se implementan actualmente en la comuna de Guaitecas”** se seleccionaron tres documentos, los cuales correspondieron al corpus, dentro de los cuales se encuentran, por una parte, la “Política Regional de Localidades aisladas de la región de Aysén (PRLA)”, la cual se enmarca dentro del DS N°608 que establece la Política Nacional de Localidades Aisladas, en segundo lugar el “Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas de la región de Aysén (PEDZE)” que se enmarca dentro del DS N°1.242 (modificado por el DS N°253), y por último el “Plan de Desarrollo Comunal de Guaitecas (PLADECO)” que se enmarca en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695.

Para responder a aquel objetivo en primer lugar se seleccionó el primero de los pasos señalados por Eugene Bardach para realizar el análisis de una política pública, el cual consiste en identificar la definición del problema público, lo cual se presenta a continuación:

En el caso de la política de localidades aisladas de la región de Aysén, específicamente en su introducción, se otorgan algunos elementos que constituyen y delimitan una definición del problema público del que se hace cargo la política, en esta se cita al DS N°608 y se indica lo siguiente: “Dicho Decreto señala que, el Estado debe promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo

territorial armónico, equitativo y solidario. Que dentro del país existen localidades a las que, atendida su ubicación geográfica o condición de aislamiento, les afectan problemas económicos y sociales similares. Que dichas localidades requieren de políticas especiales que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para así satisfacer debidamente sus necesidades, especialmente en materia de conectividad y calidad de servicios. Que es de gran relevancia para el país la plena integración de las localidades aisladas, toda vez que disponen de potencialidades y recursos; a la vez que conforman zonas de gran valor estratégico” (PRLA, 2019).

Según Bardach, la retórica del tema es la primera información sobre el problema, y esta se puede hallar tanto en forma de un problema técnico como en forma de una amplia controversia de interés social, en el caso de esta política la retórica del tema se sostiene en que en el país existen localidades a las que les afectan determinados problemas económicos y sociales debido a su condición de aislamiento, es por ello por lo que se requieren de mecanismos especiales para mejorar las condiciones que les afectan, siendo de un gran interés social su plena integración, ahora bien la definición del problema propiamente tal se encuentra enmarcada en la cadena causal que ha llevado a la situación actual (la creación de la PRLA), en este caso sería la ubicación geográfica de las localidades y su condición/grado de aislamiento.

En cuanto al propósito explícito de esta política se indica que busca “Superar las brechas en el acceso a servicios básicos, públicos y privados, conectividad física y digital; y acciones de cultura y patrimonio de las localidades aisladas” (PRLA, 2019), se menciona nuevamente que, debido a la condición de localidad aislada, esta posee una brecha en cuanto a diversas materias, las cuales esta política pretende abordar y otorgar un grado de solución. De ello se puede concluir que lo que se considera como un problema público dentro de esta política regional, es la posición desventajada de las localidades

aisladas respecto de su calidad de vida, satisfacción de necesidades, conectividad física y digital y calidad de servicios básicos.

Posterior a este primer paso, se dio pie a la identificación del enfoque de esta política, el cual se puede encontrar en los principios y valores rectores de la política regional, los cuales se exponen a continuación:

1. **Busca lograr la equidad social**, por cuanto propende a facilitar a todos los ciudadanos del país las mismas oportunidades de acceso a los servicios básicos para que puedan desarrollar sus potencialidades.
2. **Aspira a lograr a una equidad territorial**, ya que identifica las variables de cada localidad que limita las potencialidades que posee y que inciden en su desarrollo armónico interviniendo en dichos factores para superarlos.
3. Es **subsidiaria**, pues considera la implementación de acciones y la asignación de recursos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, especialmente en lugares donde es necesario que el Estado estimule la inversión a fin de lograr una distribución equitativa de oportunidades sociales y económicas.
4. Es **excepcional**, porque debe considerar la condición de aisladas y especiales que tienen algunas localidades, lo cual implica una complejidad mayor para aplicar políticas públicas sectoriales de carácter nacional o regional, a territorios de esta naturaleza.
5. Finalmente, es de **soberanía**, pues el Estado debe asegurar su presencia en todo el territorio nacional, independientemente de las condiciones de accesibilidad, climáticas, entre otras, a través de sus diversas instituciones e instrumentos.

De esta serie de principios y valores rectores se puede extraer que el enfoque de la PRLA se inclina a la homogeneización de oportunidades para el desarrollo de las potencialidades de cada persona

que se encuentre en Chile, para lo cual pretende superar las brechas de las localidades aisladas que entorpecen dicho desarrollo. También entiende que en estos territorios no hay una distribución equitativa de oportunidades sociales y económicas, como lo puede ser el caso de que en algunas localidades no cuenten con centros educativos o que no contemplan variedad de ofertas laborales que permitan el desarrollo plena de las personas que los habitan, y por tanto son sectores que requieren de una subsidiariedad por parte del Estado, para que emerjan las inversiones de diverso tipo, finalmente se destaca que las localidades aisladas presentan un grado extra de dificultad al implementar políticas públicas sectoriales, independiente de eso se considera que la presencia estatal debe asegurar su presencia en estas localidades, sumado a esto, la finalidad de esta política es la de “contribuir a un patrón de asentamientos humanos equilibrado que estimule la permanencia de los habitantes en sus localidades”, por lo que también se enfoca en que las personas pueden permanecer en las localidades asiladas.

En cuanto al contenido de la política regional, se determinó utilizar el encuadre de la identificación de los componentes esenciales del ciclo de políticas públicas, que permitirían una caracterización como tal, algunos de sus elementos se detallan a continuación:

ELEMENTOS PARA LA CARACTERIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas propuestas o prestaciones consideradas. • Año en que comenzó su implementación y/o su entrada en vigor. • Teoría del cambio (problema al que responde y mecanismos, acciones o procesos que propone para lograr el impacto declarado) • Características de su población objetivo y cobertura geográfica. • Obligatoriedad (mecanismo de obligatoriedad y la institución responsable)

Fuente: Elaboración propia en base a informe de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Subsecretaría de Derechos Humanos, 2019).

En primer lugar, las prestaciones o propuestas de la PRLA se pueden encontrar en sus cinco objetivos específicos, presentados a continuación:

- Cubrir todas las necesidades consideradas como básicas, para estimular la permanencia de los habitantes que hoy viven en localidades aisladas.
- Acercar la gestión de los servicios públicos y privados más utilizados y necesarios para la población, por medio de implementar infraestructura que permita acciones de atención y gestión.
- Cubrir la brecha de conectar físicamente, sectores muy lejanos, de tal manera que pequeñas localidades tengan mejor acceso al eje carretero principal de la región.
- Reducir las brechas relacionadas a la presencia de actividades de cultura y patrimonio, organizadas por el municipio, agrupaciones locales o externas, así como el contar con espacios físicos para dichas acciones.
- Generar una cobertura de internet y telefonía celular.

El año de entrada en vigencia de la política regional se remite al de la fecha de su creación, específicamente la de su primera versión, cuyo origen se encuentra en el documento denominado “Propuesta de política regional de localidades aisladas, de la región de Aysén”, elaborada durante el primer semestre del año 2012, por profesionales de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Aysén (DIPLADE) y de la Unidad Regional de la SUBDERE, propuesta que fue aprobada según el acuerdo del Consejo Regional N°3.312 en la fecha correspondiente al 31 agosto de 2012. Aquella política regional que recibió una actualización en el año 2019, versión que permanece vigente.

En cuanto al problema al que planea responder esta política regional se puede remitir al reconocimiento de la existencia de ciertas localidades en la región de Aysén a las cuales les afectan en mayor medida problemas económicos y sociales, localidades que requieren de mecanismos que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes y satisfacer sus necesidades. Es decir, el objeto del cual se

hace cargo esta política son los problemas que surgen en las localidades anteriormente mencionadas, atendida su ubicación geográfica o condición de aislamiento. Por poniendo de esta manera “abordar las brechas planteadas para apoyar el mejoramiento de los estándares de calidad de vida de las personas que habitan los territorios priorizados para la región superando los criterios de aislamiento” (PRLA, 2019).

Los mecanismos y acciones planteados en la política regional para lograr los impactos (superar brechas actuales de aislamiento intrarregional y mejorar la calidad de vida) se dan a través de *Programas y Planes específicos*, que permitan el desarrollo de carteras de proyectos en las localidades aisladas, de acuerdo con las prioridades definidas en el diagnóstico realizado por el equipo que desarrolló este instrumento. Cada *Programa y Plan específico*, responde a las variables críticas presentes en las localidades aisladas, con focalización en las condiciones de saneamiento básico actuales (PRLA, 2019). Son cuatro los programas principales a través de los cuales se planean lograr los objetivos:

- 1) **Programa de Regularización de Saneamiento Básico:** Este programa se enfoca en la elaboración de planes de intervención para cubrir las necesidades consideradas como básicas, estimulando a los habitantes que hoy viven en estas localidades a permanecer y llegar al nivel básico de necesidades satisfechas, para vivir en el territorio Chileno. Dentro de este programa se encuentran los siguientes planes focalizados:
 - a) Plan de Agua Potable y Alcantarillado.
 - b) Plan de Energización.
 - c) Plan de Manejo de Residuos Sólidos.
 - d) Plan de Regularización de Tenencia de la Tierra.

- 2) **Programa de Acceso a Servicios Públicos y Privados prioritarios:** Este programa trata de acercar la gestión de los servicios públicos más utilizados y necesarios para la población, por medio de implementar acciones de atención y gestión, apoyados en tecnologías de internet y satelitales,

evaluando alternativas de habilitación de espacios conectados de acceso público en cada localidad aislada. El foco de este programa es asegurar la pertinente desconcentración de servicios públicos en las localidades que no posean otras opciones de acceso.

- 3) **Programa de Aseguramiento de conectividad básica:** Este programa cubre la brecha de conectar físicamente, sectores rurales muy lejanos, potenciando proyectos para el mejoramiento, construcción de sendas y pasarelas peatonales, de tal manera que las pequeñas localidades tengan un mejor acceso al eje carretero principal de la región, y además generar una cobertura de internet y telefonía celular estable en todas las localidades aisladas de la región, sobre todo en aquellas con gran ausencia de servicios públicos.
- 4) **Programa de Desarrollo Cultura, Patrimonio e Identidad:** Este programa engloba a dos planes, el relativo a Cultura y Patrimonio y el programa sobre Identidad Territorial y Arraigo. A través de los cuales se cubrirán las brechas relacionadas a la presencia de actividades asociadas a feriados legales, cívicos, religiosos, etc. y a actividades organizadas por los municipios, agrupaciones locales o externas, así como el contar con espacios físicos para dichas acciones. Lo anterior unido a potenciar el capital social a través de una fortalecida cultura y patrimonio local.

En cuanto a las características de la población objetivo y la cobertura geográfica de política regional, en el año 2012 se parte de la base de que existían un total de 52 localidades aisladas a nivel regional, de las cuales se priorizaron a 25 localidades, cuyas limitantes y características particulares hacían necesario una intervención del Estado de carácter prioritario. Aquellas se caracterizaban por poseen una población concentrada superior a 50 personas y la existencia de al menos un servicio público a través del cual se pudiesen canalizar las acciones de esta política.

En la actualización del año 2019, la población objetivo de la política regional cambió, esta vez se consideraron a 43 localidades aisladas, aumentando en 18 la cantidad de las localidades priorizadas en el

periodo actual. Las localidades aisladas consideradas como priorizadas se definieron según tres criterios:

a) Población concentrada superior a 50 personas, asociado a la presencia permanente de habitantes, desde el CENSO 2002 y el 2017. b) Concentración de viviendas asociadas a las categorías del INE con respecto a ciudades, pueblos, aldeas y caseríos. Y c) La existencia de comités organizados de agua potable rural, electrificación rural, u otras organizaciones funcionales, que han permitido la gestión de inversión pública. Por lo que en la actualidad esta política regional se enmarca geográficamente en la Región de Aysén, específicamente agrupa a las 43 localidades aisladas priorizadas, y a sus habitantes. Cabe mencionar que tanto dentro de las 25 localidades priorizadas como de las 43, se encuentran las dos localidades de la comuna de Guaitecas, Repollal y Melinka (es decir, se encuentran integradas a partir del año 2012 hasta la actualización del 2019, el cual se mantiene vigente).

Finalmente, en cuanto al mecanismo de obligatoriedad de esta política regional, que hace referencia al instrumento que decreta la obligatoriedad de la iniciativa, se remonta como ya se ha mencionado al Decreto Supremo N°608 que establece la política nacional de desarrollo de localidades aisladas y cuyos objetivos son:

1. El poder materializar el deber del Estado de Chile de promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de todos sus habitantes a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, independientemente de su lugar de residencia, fomentando la integración plena de aquéllos a la vida nacional, y
2. Promover el liderazgo regional para la gestión de las localidades aisladas, mejorando las condiciones de habitabilidad y coordinando la focalización y flexibilidad de la estrategia para su desarrollo social, cultural y económico. (BCN, 2010)

Por último, la institución responsable tanto del monitoreo como de la evaluación de la Política Regional es la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Aysén.

Pasando a la siguiente política, la identificación de la definición del problema público (siguiendo a Bardach) del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas de la región de Aysén (PEDZE) del año 2014, se puede mencionar en un primer momento que documento en el que se establece y se desarrolla el plan, cita en sus primeras páginas al programa de gobierno de Michelle Bachelet en cuyo discurso indica que: “Las chilenas y chilenos que viven en territorios apartados tienen derecho a contar con estándares de vida similares al resto de la población, para lo cual es necesario enfrentar las diferencias en el costo de vida, las dificultades en conectividad, el acceso a los servicios de educación y salud, entre otros factores” (PEDZE, 2014).

El contexto de dicha cita se da considerando que en el programa de gobierno de la presidente se hace mención sobre cómo es deber del gobierno hacer frente a la desigualdad, más explícitamente se aborda la temática sobre cómo resolver las brechas de desarrollo que existen en el país, para lo cual se requieren de transformaciones que permitan avanzar hacia una sociedad más equitativa y justa, traspasando a las regiones mayores grados de poder, recursos y ámbitos de decisión (tópicos concernientes a la materia de descentralización), disminuyendo así las brechas territoriales que afligen a las regiones extremas del país y a los territorios rezagados (PEDZE, 2014).

Teniendo en consideración aquello, es que se puede comenzar a delimitar y enmarcar el tópico principal del cual se hará responsable este plan, el cual se encarga de enfrentar las “diferencias y dificultades” que tienen los territorios apartados, desde la perspectiva de la institucionalidad. En el mismo sentido, en la introducción se indica que este plan surge como una oportunidad para mejorar y superar las condiciones de aislamiento, contemplando los factores que han limitado el desarrollo regional, como lo es el caso de la tardía incorporación de esta región al territorio nacional como tal.

Entrando en materia, el propósito de este plan se encuentra representado en el **objetivo general** del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas de la región de Aysén es: “Contribuir a reducir las inequidades existentes en los estándares de vida entre Aysén y el resto del territorio nacional, así como también, reducir las inequidades territoriales que se generan al interior de la Región” (PEDZE, 2014),

En cuanto al enfoque de este plan, se puede mencionar que tiene una estrecha relación con la “Estrategia Regional de Desarrollo de Aysén 2010-2030” de la cual extrae y comparte una visión que da orientación a la elaboración e implementación del plan, algunas de las premisas que se encuentran en aquella visión, y que sirven para comprender el enfoque y orientación del PEDZE indican en primer lugar, que de Aysén se espera que “sea una región integrada con amplia conectividad, tanto en forma física como virtual”, en segundo lugar que “tenga una alta calidad de vida y una identidad cultural consolidada alrededor del uso sustentable de los recursos naturales, con capacidad de adaptación e integración de sus cosmovisiones y ritmos de vida a nuevos procesos económicos y culturales”, en tercer lugar que “la estructura productiva se base en actividades de mayor valor agregado, de calidad, de mayor diversificación, dando mayor relevancia al fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), generando un crecimiento económico alto y equitativo”.

En cuarto lugar se espera que “la población cuente con servicios sociales de calidad que aseguren la atención de salud oportuna y especializada, y el acceso a los servicios educacionales en todos sus niveles, permitiendo el mejoramiento continuo de la calidad de vida de todos sus habitantes” y finalmente que todo aquello “se sustente principalmente en el desarrollo de un sector turístico sostenible, de calidad internacional; en la consolidación de un sector acuícola competitivo y armónico con otros usos del borde costero y en la potenciación de un sector silvoagropecuario acorde con los recursos de la Región entre otros” (PEDZE, 2014). Aquellas premisas constituirían gran parte del objetivo regional a largo plazo, dentro del cual se considera el PEDZE de la región de Aysén.

Al analizar el contenido del plan se puede destacar que las medidas propuestas o prestaciones consideradas en este instrumento se vinculan sus ejes estratégicos, los cuales son cinco y se presentan a continuación:

- 1) Conectividad: el cual considera iniciativas de conectividad física, digital y subsidios al transporte (de carga y pasajeros). En este eje se proponen la pavimentación de rutas, la instalación de una red de alta capacidad para la transmisión de datos, respaldada por una fibra óptica segura (para vincular las localidades más apartadas), acondicionar la instalación de un Data Center (para favorecer a las tecnologías de información y comunicación) además de ampliar la cobertura de telefonía para celulares.
- 2) Asentamientos Humanos: Este eje contempla un conjunto de iniciativas con el objeto de posibilitar mejores condiciones de vida para los habitantes de las zonas más apartadas de la Región, dentro de las cuales se consideran a los sistemas de alcantarillados, postas de salud, infraestructura urbana, saneamiento de títulos de dominio y la dotación de más y mejores servicios básicos.
- 3) Derechos Sociales: Se propone mejorar la cobertura y el acceso a derechos como: el acceso a la salud, educación gratuita y de calidad, y una vivienda adecuada. Específicamente se contempla la creación de hospitales, y centros de mayor complejidad, mayor equipamiento hospitalario, más ambulancias y mayor dotación de médicos especialistas y personal paramédico. Por otro lado, se plantea la creación de una Universidad Regional de tipo estatal especializada y pertinente al contexto de la región de Aysén. En vivienda se construirán viviendas en los sectores con mayor vulnerabilidad, privilegiando la equidad urbana y la equidad territorial con espacios públicos de calidad.
- 4) Desarrollo Productivo: Este eje agrupa la potenciación y el fortalecimiento de las micro, pequeña y medianas empresas, estimulando la producción de bienes y servicios locales, diversificando la matriz productiva y agregando valor a los productos regionales, además se establecen cuatro líneas de

trabajo: desarrollo del turismo (sobre todo las localidades con mayor potencial turístico), de la ganadería, de la pesca artesanal y del desarrollo de emprendimientos y nuevos negocios.

- 5) Protección del Patrimonio Ambiental y Cultural: El eje se hace cargo de los derechos a vivir en un medio libre de contaminación y del acceso a la cultura, implementando programas de descontaminación, medidas de protección y resguardo del medio ambiente, la construcción de un “Centro de Creación, Desarrollo e Innovación Infantil y Juvenil”, y la creación de un museo regional. Bajo estos cinco ejes estratégicos principales es que se articula la orientación y de alguna manera los núcleos fundamentales que guían el accionar del PEDZE para el logro de sus objetivos.

Los objetivos específicos que considera este plan son los siguientes cinco:

1. Conectar a la Región física, virtual e internamente con el país y con el mundo, potenciando su desarrollo territorial y su inserción nacional e internacional.
2. Consolidar la infraestructura habilitante para el desarrollo de los asentamientos humanos.
3. Fortalecer el sistema productivo regional mediante la aplicación y adaptación de instrumentos de fomento y medidas legales procrecimiento.
4. Mejorar el acceso equitativo de hombres y mujeres, habitantes de la Región de Aysén, a derechos sociales de calidad como Salud, Educación y Vivienda.
5. Proteger el Patrimonio Ambiental y Cultural.

Son estos objetivos los que responden a las necesidades y problemáticas identificadas en el plan, y cuya estructura se da en torno a los ejes estratégicos anteriormente mencionados, en los cuales se propuso una serie de medidas y programas para lograr el cambio esperado. En este instrumento, a diferencia de la política anterior, se mencionan algunas medidas focalizadas en la Comuna de Guaitecas entre las cuales se encuentran:

- 1) La implementación de un programa de red Wi-Fi, en forma gratuita en 7 comunas, con 4 puntos de servicio en cada una de ellas.

- 2) La construcción de un sistema de generación de energía en la localidad de Melinka, específicamente un sistema eólico para dar solución a las problemáticas relacionadas con la energía eléctrica.
- 3) El mejoramiento de la conectividad marítima en Melinka, que contempla obras de construcción y habilitación de explanada, espacios públicos para los usuarios y habitantes de la localidad, integrándose con la trama de la vialidad urbana de la localidad.
- 4) Priorización de la construcción de alcantarillado y casetas sanitarias en Melinka, del mismo modo se nombra localidad priorizada en materia de optimización del proceso de regularización de la propiedad, relacionado con las problemáticas del acceso a otros instrumentos, beneficios, incentivos y subsidios del Estado.
- 5) El mejoramiento de la Posta rural de Melinka, incluyendo el equipamiento y los profesionales, además se hace mención de que a partir de Junio de 2014 Melinka dispone de un médico permanente.

Respecto al año en que comenzó su implementación, data de la fecha de su publicación, en el mes de agosto de 2014, año en que se publica el decreto supremo N°1242 que establece el plan especial de desarrollo de la región de Aysén del general Carlos Ibáñez del Campo publicado el 11 de julio de 2014. Plan al cual se le otorga una mayor extensión temporal a través del DS N°253, que modifica al anterior decreto agregando más años a la vigencia del plan (hasta el 31 de diciembre de 2023).

Por su parte, las características de la población objetivo y la cobertura geográfica del plan se enmarcan al igual que la anterior política, en la región de Aysén englobando tanto a sus comunas, localidades y a sus habitantes, considerando que, dentro del plan, en algunos de los programas se priorizan los sectores y grupos poblacionales con mayor vulnerabilidad.

Finalmente, los mecanismos de obligatoriedad y la institución responsable de este plan se encuentran establecida en el DS N°1242 y en el DS N°253, dentro de los cuales se encuentra el Gobierno

Regional, la Secretaría Regional Ministerial, el Intendente Regional, los Gobernadores Regionales, la División de Planificación y desarrollo regional y al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo entre otros.

El tercer instrumento analizado para dar respuesta al primer objetivo del presente estudio, corresponde al Plan de Desarrollo Comunal de Guaitecas, el cual se encuentra específicamente en el documento denominado “Actualización Plan de Desarrollo Comunal Guaitecas 2018-2022” publicado en Marzo del año 2018 (y corresponde a la última versión de PLADECO de la comuna), éste sería el principal instrumento de planificación y gestión de la comuna de Guaitecas durante un periodo de 4 años, además es uno de los tres instrumentos mínimos para la gestión municipal y se cataloga como el instrumento rector del desarrollo de la comuna, establecido en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N°18.695 (BCN, 2006).

Aquella actualización de instrumento constituyó un largo proceso de investigación y consulta, liderado por la ilustre municipalidad de Guaitecas, para finalmente ser elaborada a través de un equipo gestor, conformado por el Alcalde, los encargados de las unidades municipales (Departamento Social, Departamento de Educación, Planificación, Administración y Finanzas, Unidad de Control, Secretaría Comunal, y la Oficina de Cultura, Turismo y Medio Ambiente), y una profesional de apoyo para asesoría técnica en preparación y elaboración del PLADECO (Municipalidad de las Guaitecas, 2018).

En primera instancia la identificación de la definición del problema público al que responde este plan de desarrollo se puede localizar en los primeros artículos de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en donde se indica que la administración local de cada comuna reside en una municipalidad, ésta sería una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio y su finalidad es la de satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas. Y la primera función

privativa de esta corporación es la de “elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo”. Para posibilitar el cumplimiento de dicha función se establece en el artículo N°5 que se le otorga la atribución esencial de “ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento”, y para ello la municipalidad cuenta con un presupuesto municipal (BCN, 2006).

Por lo tanto, como se indica en el artículo N°7 de la ley de municipios, el PLADECO de Guaitecas debe contemplar las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a la vez debe promover su avance social, económico y cultural, dirigiendo el desarrollo de la comuna. En ese contexto, este instrumento se enmarca en dar respuesta a las necesidades y problemas particulares de la comunidad, es por ello por lo que “durante la creación de este plan, se ha considerado como elemento base la participación ciudadana, en donde los habitantes de Guaitecas han podido dar a conocer sus necesidades, apreciaciones, inquietudes, sugerencias y aportes con respecto al desarrollo de su propia comuna” (Municipalidad de las Guaitecas, 2018). En síntesis, la creación de estos planes se basa en lograr que las comunidades a lo largo de todo el país puedan desarrollarse, entendiendo que con ello las municipalidades deben dar solución y satisfacer las necesidades básicas y emergentes de la comunidad local, necesitando en gran parte una comunicación constante con las personas que viven en el sector.

La imagen objetivo de este plan, es decir el grado de desarrollo que junto a la participación de la ciudadanía, la comuna de Guaitecas quiere lograr a futuro está conformada por la búsqueda de la promoción del desarrollo integral de sus habitantes, un mayor desarrollo económico local, educación de calidad, tener salud garantizada, oportuna y de calidad, ser una comuna garante en el cuidado del medioambiente, contar con un ordenamiento territorial urbano - rural en armonía con el entorno, poseer una amplia cobertura de las tecnologías de la información y comunicaciones y a su vez contar con un acceso más expedito a los servicios de transporte, finalmente en el plano de lo institucional, la comuna aspira ser administrada de manera eficiente y transparente (Municipalidad de las Guaitecas, 2018).

El enfoque y la orientación que adopta este plan se pueden ver representados a través de la misión, la visión y los valores que orientan el PLADECO y la gestión municipal de Guaitecas, elementos que se presentan a continuación:

- 1) En primer lugar, se indica que la misión de la gestión municipal es la de poder: “Mejorar las condiciones de bienestar de la comunidad local y promover el desarrollo de iniciativas que fomenten el mejoramiento del entorno de espacios comunitarios a través de estándares medioambientales de calidad, a fin de potenciar el desarrollo de la pesca artesanal y el turismo como principales actividades económicas”.
- 2) En un sentido similar, la visión que se presenta, indica que: “Guaitecas una comuna con alta participación social, donde todos los actores locales promuevan acciones de desarrollo económico sustentable y colaborativo en pro del bienestar social de cada uno de los vecinos residentes, y generen condiciones de grata estadía para los turistas visitantes en Melinka, la puerta de entrada a la Patagonia Chilena
- 3) Por su parte, los valores considerados para promover el desarrollo comunal serían: la Probidad, Solidaridad, Integración, Transparencia, Eficacia, Respeto, Inclusión, y finalmente la Tolerancia y Resiliencia.

Al considerar estos tres elementos, se puede concluir que este plan se centra fundamentalmente en generar las condiciones adecuadas para que las personas que habitan el territorio puedan tener mayores niveles de bienestar y de calidad de vida, contemplando las características del entorno (la insularidad del territorio), para lo cual se busca contar con una participación activa y protagónica, sin descuidar las actividades productivas del territorio, que en este caso se inclinan hacia el ámbito pesquero y el desarrollo del turismo.

Ahora bien, en cuanto al contenido de los elementos que caracterizan al PLADECO, se puede mencionar en primer lugar que las medidas propuestas y prestaciones consideradas se enmarcan en ocho ejes o líneas de acción, de las cuales se desprenden una serie de objetivos estratégicos que presentan a continuación:

6. Desarrollo social, este eje considera dentro de sus objetivos:

- a) Mejorar las condiciones de habitabilidad, saneamiento y regularización de viviendas en la comuna.
- b) Generar oportunidades que contribuyan a un aumento en la calidad de vida de los adultos mayores y las personas en situación de vulnerabilidad social.
- c) Contribuir a la generación de las condiciones que favorezcan una cultura de reconocimiento y al respeto de los derechos de la infancia y adolescencia.
- d) Generar las condiciones que consoliden el rol de los dirigentes/as sociales y funcionales, potenciando la autonomía de sus organizaciones.
- e) Fomentar y acompañar el desarrollo de proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones de desarrollo y encuentro de las organizaciones sociales.
- f) Promover oportunidades para que las personas mejoren su calidad de vida a través del fomento cultural, artístico y patrimonial.
- g) Promover actividades y espacios para el desarrollo de prácticas deportivas y recreativas en la comunidad.
- h) Formar una ciudadanía educada en patrones de buen trato y respeto mutuo, a fin de mejorar la convivencia familiar y comunitaria.
- i) Fortalecer las condiciones de seguridad pública para resguardar la tranquilidad y calidad de vida de la comunidad.

Dentro del eje del desarrollo social se encuentran nueve programas, que tienen estrecha relación con los objetivos estratégicos previamente nombrados, los programas son los siguientes: Habitabilidad Comunal, Mejorando la calidad de vida de Adultos Mayores, Protección Integral de la Infancia y Adolescencia, Cuidado para la infancia de madres trabajadoras, Fomento del capital social y liderazgos locales, Desarrollo comunitario y participación ciudadana, Fortalecimiento del patrimonio y la gestión cultural, Fomento del Deporte y Recreación, finalmente se encuentra el programa de Seguridad Ciudadana.

7. Desarrollo económico, este eje establece los siguientes objetivos:

- a) Fomentar y promocionar el desarrollo productivo de la comuna de las MiPymes, estimulando la inversión, el emprendimiento e innovación en áreas de pesca, turismo, forestal, agricultura y servicios.
- b) Estimular la diversificación de las actividades productivas locales, con énfasis en la pesca artesanal a través de transferencia tecnológica, entrega de herramientas y su integración en el sector turístico.
- c) Promover el desarrollo de planes de manejo forestal y regularizar la venta de productos madereros.
- d) Desarrollar espacios e instancias para la comercialización y promoción de productos y servicios, pesqueros, agrícolas, turísticos y artesanales de la comuna.
- e) Contribuir al mejoramiento de los procesos productivos que se desarrollen en la comuna, dando énfasis a la cadena de valor de los productos locales a través de la trazabilidad, comercialización, etiquetado de productos y fortalecimiento de la identidad local.
- f) Promover oportunidades e instancias de capacitación para emprendedores y empresarios locales.
- g) Acercar a la población inactiva a oportunidades laborales y de capacitación en diferentes rubros.
- h) Impulsar la actividad turística sustentable a nivel comunal.

- i) Promover la agricultura familiar, mejorando las condiciones de producción y comercialización, así como su integración a la actividad turística.

Los programas considerados dentro de este eje fueron: Fomento productivo local, Mejoramiento de competitividad productiva, Fortalecimiento del empleo y capital humano, Fomento del turismo comunal y el de Fomento a la Agricultura Familiar.

8. Educación, en este eje se establecen los siguientes objetivos:

- a) Mejorar y aumentar la infraestructura educacional y equipamiento para los niveles de enseñanza prebásica, básica y media.
- b) Fortalecer los procesos de enseñanza-aprendizaje en niveles básica y media científica humanista, integrando a padres, madres y apoderados en los procesos educativos tanto de sus hijos como propios.
- c) Promover la nivelación de estudios de adultos en niveles de enseñanza básica, media, y alfabetización digital, apuntando al desarrollo integral de las personas.
- d) Generar oportunidades para el perfeccionamiento docente y asistentes de educación de los establecimientos educacionales.
- e) Fortalecer espacios y actividades culturales, deportivas, recreativas, complementarias al proceso educativo para el desarrollo integral de los estudiantes.
- f) Promover espacios y fortalecer tanto la educación cívica como la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Son cinco los programas que se enmarcan en este eje: Mejoramiento de infraestructura y equipamiento educacional, Mejoramiento de oferta educativa comunal, Actividades extracurriculares, Nivelación de estudios y educación no formal y el Perfeccionamiento continuo de docentes y asistentes de educación.

9. Salud, cuyos objetivos estratégicos son:

- a) Ampliar y mejorar la calidad de infraestructura y equipamiento del sistema de salud comunal.
- b) Garantizar el acceso y atención de los habitantes a los servicios públicos de salud de forma oportuna.
- c) Ampliar las posibilidades de los habitantes de la comuna para acceder a medicamentos e insumos médicos.
- d) Aumentar la cantidad de profesionales de salud según pertinencia comunal.
- e) Reactivar el funcionamiento de la cámara hiperbárica mediante la contratación de profesionales e insumos.
- f) Promover acciones orientadas al autocuidado, promoción de hábitos de vida sana y prevención en salud, con énfasis en población infantil y grupos más vulnerables.
- g) Aumentar las opciones de transporte terrestre, marítimo y aéreo para movilidad de personas en situaciones de emergencia.
- h) Impulsar acciones para la prevención de drogas, alcoholismo y violencia intrafamiliar en coordinación con área social municipal.

La oferta programática de este eje contempla ocho programas: Mejoramiento de cobertura y atención primaria de salud, Reactivando Cámara hiperbárica, Más profesionales de la salud, Preparación ante emergencias, Insumos y medicamentos, Mejorando la salud dental, Prevención y promoción de la salud y finalmente un programa de Prevención de Drogas y Alcohol.

10. Medio ambiente, en este eje se establecen los siguientes objetivos:

- a) Fortalecer las estrategias y capacidades del municipio en gestión medioambiental.
- b) Contribuir al desarrollo sustentable a través de acciones de protección del medio ambiente y conservación de la biodiversidad.

- c) Impulsar y fortalecer acciones de educación ambiental a través de instancias de formación y sensibilización a la comunidad.
- d) Promover acciones de reciclaje, reducción y reutilización de productos en la comunidad residente y visitante, estableciendo sistemas para el tratamiento de residuos y reciclaje.
- e) Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, creando conciencia e incentivando la tenencia responsable de mascotas.

Donde se establecieron cinco programas dentro de los cuales está: Más compromiso con el Medio Ambiente, Educación ambiental para Guaitecas, Regulación medioambiental, Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía y el programa de Manejo de residuos domiciliarios.

11. Infraestructura y equipamiento, aquí se encuentran integrados los siguientes objetivos:

- a) Impulsar el crecimiento y desarrollo comunal sustentable mediante instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, que resguarden el patrimonio cultural y natural de la comuna.
- b) Disponer de infraestructura urbana adecuada, ya sea infraestructura vial, de equipamiento comunitario o mobiliario urbano que ponga en valor las características territoriales y de su entorno, de manera estratégica y planificada.
- c) Mejorar los servicios de saneamiento y disposición de residuos urbano - rural, disminuyendo las brechas de acceso a servicios básicos de los habitantes de la comuna, reduciendo los riesgos para la salud y previniendo la contaminación ambiental.
- d) Mejorar los servicios básicos de electrificación y conectividad, ampliando su cobertura.
- e) Impulsar proyectos de áreas verdes en espacios públicos.
- f) Incentivar el uso de espacios públicos mejorando la infraestructura deportiva, recreativa y cultural de la comuna.

- g) Dotar a los ciudadanos de las instalaciones y construcciones que hagan posible su educación, enriquecimiento cultural, su salud y, en definitiva, su bienestar.

Los programas que se encuentran en este eje son: Ordenamiento territorial, Saneamiento urbano-rural, Mejoramiento vial, señalética e iluminación, Mejoramiento de espacios y equipamiento, Habilitación de infraestructura cultural, Mejoramiento de infraestructura deportiva y recreativa, Mejoramiento de infraestructura educacional, Mejoramiento de sedes de organizaciones sociales, Mejoramiento de Cementerios, Instalación de nuevos Servicios Públicos, Regularización de propiedades y tomas de terreno y un programa de Energización.

12. Transportes y comunicaciones, en este eje se encuentran los siguientes objetivos:

- a) Mejorar la calidad y frecuencia del sistema de transporte aéreo y marítimo, así como la atención a los pasajeros.
- b) Aumentar la cobertura en subsidios de transporte aéreo y marítimo para residentes de la comuna, en la ruta de conectividad desde Puerto Montt hacia Melinka.
- c) Incrementar la capacidad de pasajeros en el transporte público terrestre del tramo Melinka – Repollal.
- d) Mejorar la fiscalización de tránsito vehicular en la comuna.
- e) Mejorar el sistema de conectividad telefónica y digital de la comuna, aumentando la cobertura e intensidad de señal en todas las empresas.
- f) Garantizar las condiciones de seguridad, prevención de riesgos y atención de urgencia en el transporte marítimo.

Los programas que se establecen en el eje de transporte y comunicaciones son los siguientes: Transporte aéreo, Transporte marítimo, Transporte terrestre y un programa de Telefonía móvil e internet.

13. Gestión municipal, aquí se establecieron seis objetivos estratégicos, que se precisan a continuación:
- a) Fortalecer el quehacer de la institución en la administración local mediante mejoras en la infraestructura, equipamiento y recursos humanos, a través de acciones de planificación y control.
 - b) Mejorar la gestión interna del municipio desarrollando acciones de coordinación entre los diferentes departamentos, unidades, oficinas y programas.
 - c) Generar instancias que mejoren y fortalezcan los canales de comunicación al interior de la institución y con la comunidad.
 - d) Aumentar la capacidad institucional para fiscalizar cumplimiento de patentes, ordenanzas y leyes, y denunciar si corresponde.
 - e) Propiciar y fortalecer procesos de participación ciudadana para la toma de decisiones.
 - f) Generar las condiciones y oportunidades para el perfeccionamiento constante del personal municipal.

En este eje se encuentran cinco programas: Infraestructura municipal, Planificación, Programa de fiscalización y denuncias, Recursos humanos y finalmente se consideran otros servicios a la comunidad.

En síntesis, el PLADECO de la comuna se estructura a través de ocho ejes estratégicos, cada uno cuenta con objetivos específicos (entre cinco y nueve por cada eje), los cuales son abordados a través de diversos programas que buscan lograr el cumplimiento de los objetivos estratégicos en el periodo de tiempo determinado (cuatro años), en el cual luego de ser transcurrido (es decir, el pasado diciembre de 2022), las condiciones del territorio de la comuna y de sus habitantes debió mejorar significativamente según lo planificado.

En cuanto a las características de la población objetivo y la cobertura geográfica del PLADECO, se indica que los territorios definidos en el plan fueron solamente dos, de acuerdo con la distribución de

la población comunal, la cual se concentra en las localidades de Melinka y Repollal, ubicadas en la isla Ascensión (territorio insular, parte del archipiélago de la región de Aysén).

Finalmente el mecanismo de obligatoriedad del PLADECO de Guaitecas se encuentra en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, en la que se indica que es deber de las municipalidades contar con este instrumento de gestión, específicamente para la temática del desarrollo, por otro lado la institución responsable del seguimiento y evaluación del plan es por un lado la “Mesa técnica municipal”, la cual tiene la misión de ir calendarizando las actividades, asignar tareas a los funcionarios que correspondan, vigilar y evaluar el cumplimiento del plan, y por el otro se encuentra el “Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil” que facilita instancias de participación ciudadana integrada por representantes de organizaciones sociales y civiles, que se reúnen periódicamente. Este órgano, podrá solicitar informes al Administrador Municipal o Responsable a cargo, sobre el estado de cumplimiento del PLADECO.

V.2 RESULTADOS DE ANÁLISIS DE TRANSCRIPCIONES

Pasando al abordaje del **segundo objetivo específico** de la investigación, en el cual se plantea **“Analizar cuáles son las problemáticas, necesidades y potencialidades percibidas por las personas que habitan y conocen el territorio”**, se le dio respuesta a través del análisis inductivo de las transcripciones de las 36 entrevistas realizadas en los años 2021 y 2022, análisis que fue dirigido a través del surgimiento de tres categorías principales conformadas por la identificación de los discursos sobre:

- 1) Principales problemáticas percibidas por los habitantes.
- 2) Potencialidades percibidas por los habitantes.
- 3) Necesidades percibidas en la comuna.

En primer lugar y con relación a las principales problemáticas percibidas por las personas que habitan el territorio de Guaitecas, se reconoce que las condiciones morfológicas del sector influyen en gran medida los estilos de vida de las personas, condicionando muchas de las prácticas de la vida cotidiana, limitando cierto tipo de actividades y dificultando el transporte.

“El habitar aquí, la cotidianidad, uno se da cuenta que el sur, o este contexto de aislamiento, es bastante hostil. Es muy hostil y diría que está todo muy poco regularizado, como que las normas del continente no aplican, es diferente. Estar tres semanas con lluvia que no pare. Igual cosas como la practicidad, como el solo hecho de tener leña para calentarse. Que igual tiene otras implicancias, por ejemplo, acá no podemos comprar leña certificada, que tenga cierto porcentaje de humedad, acá lo que se hace es la tala indiscriminada de distintos sectores, especies nativas”. **(Entrevista N°1, Trabajadora de Servicio País)**

“Vivir en nuestra comuna, donde la continuidad es totalmente distinta al resto... porque hay otras partes, por ejemplo, Puerto Cisnes, Puerto Cisnes tiene una carretera. Puerto Aguirre está a 4 horas de Chacabuco. Nosotros somos la comuna más apartada de la región de Aysén, que de Chacabuco hasta Melinka son 24 horas. Depende de las condiciones climáticas. Desde Puerto Cisnes tenemos que tomar la barcaza, son 8 horas hasta Melinka”. **(Entrevista N°7, Concejal de Guaitecas)**

“En tiempos de invierno si hay muchas veces que nos quedamos aislados. Porque las barcazas se atrasan, porque quedan fondeadas. Sí. En tiempos de invierno todavía sí. O sea, como le digo, si uno no puede decir que la cosa no ha mejorado, tenemos 2 barcazas, pero en invierno también tenemos el problema que las barcazas se atrasan una semana. La otra vez estuvimos sin barcaza porque una de ellas estuvo en pana, y trataron de poner otra que

era chica, no si todavía tenemos problemas de conectividad”. **(Entrevista N°3, Trabajadora del Municipio de Guaitecas)**

“Yo viajé un lunes de Santiago a Coihayque, después viajé un martes de Coihayque a Puerto Cisnes, y después viajé un miércoles de Puerto Cisnes a acá, de hecho, la barcaza se retrasó porque hubo un temporal, estuvo... bueno se retrasó como 10 horas. Y después llegué en la madrugada acá hay hartos obstáculos”. **(Entrevista N°24, Trabajadora Servicio País)**

Por otro lado, se han reconocido algunas problemáticas que afectan a la comunidad, las cuales tienen un historial de larga data, tales como situaciones de vulnerabilidad en materia de recursos de las personas, la falta de agua potable, las deficiencias del sistema eléctrico, la falta de un sistema de alcantarillado y sanitización, problemas con el vertedero de basura, la gran cantidad de perros callejeros, etc. Pero a la vez también se han identificado nuevas problemáticas emergentes en la comuna, que han aparecido recientemente, tales como el como lo es el aumento del consumo de alcohol y el nuevo ingreso de drogas, las cuales son factor de riesgo para la comunidad, sobre todo para los niños, niñas y adolescentes de la comunidad, también existe una preocupación latente por los recursos marinos de la comuna, los cuales son el sustento principal de la economía comunal.

“El problema del alcohol. El problema de la droga que no estaba... está bastante fuerte acá en nuestra isla. Donde muchos jóvenes se están perdiendo. En esto momento nosotros estamos... contamos con un solo retén. Son... la dotación que tienen carabineros son 6 personas para controlar ya una isla que somos bastante grande, que donde usted tiene dos entradas, una al sur, y la otra al norte. Y está entrando la droga, el alcohol”. **(Entrevista N°7, Concejal de Guaitecas)**

“Los perros, hay muchos perros. Perros sueltos en las calles. En general tiene que ver con que los sitios no están regularizados, como no están regularizados la gente no los cierra. Por ejemplo, es frecuente las mordeduras”. “En año electoral un tema que sale harto es la falta de tratamiento de residuos. Aquí el vertedero no está regularizado y parece que es un cacho regularizarlo y no hay quien lo haga y lo mantienen ahí. Pero en año de elecciones todos los candidatos sacan a relucir y prometen que lo van a solucionar en sus cuatro años si salen electos”. En cuanto a los recursos marinos, la misma entrevistada indica que: “Sabemos que esto va a desaparecer en algún momento porque no hay regulación. Por ejemplo históricamente se extraen los productos del mar y se van por etapa, entonces primero centolla, se acabó la centolla, después la fiebre del loco, se acabó el loco, y ahora estamos con el erizo pero sabemos que se va a acabar en un par de años po, y va a haber que explotar un nuevo recurso y así... las salmoneras están aumentando en esta zona entonces sabemos que el mar va a morir, entonces toda esta belleza escénica igual va a desaparecer po. El atractivo que tienen los delfines, las ballenas, va a quedar ahí po, como un lindo recuerdo nomás”. **(Entrevista N°1, Trabajadora Servicio País)**

“Nosotros empezamos ah...esto... empezamos a encontrar gente que nadie la ayudaba po’, de repente alguien se acercaba a mí, me decía “usted es maestro del grupo Grumagua, podrían hacer este trabajo”. Nos encontrábamos con... puta, una casa totalmente antigua, hecho pedazo, los vidrios cayendo, la puerta cayendo, la estufa hecho pedazo, el baño ¡nada! En el baño no había nada, había un hoyo donde hacían sus necesidades”, “¡acá la plata se ha hecho brumas acá la plata! Se la han llevado los buitres. Y la gente muriéndose de pobre. Entonces eso a mí me partió el alma. A mí eso fue lo principal que a mí me partió el alma, dije “vamos a empezar a trabajar para esta gente”. Y ahí empezamos po’. Pero nos

encontramos con montones de problemas de la gente” (**Entrevista N°2, Miembro del Grupo de Maestros de Guaitecas**)

“No, claro, aquí hay mucho consumo, hay consumo infantil de droga. Pero siempre en el puerto encuentran gente que va a Puerto Cisnes, que trae la droga de... pero no es que sean cargamentos, si una vez mostraron una noticia que había un tipo con dos cajas de clonazepam”. El mismo entrevistado hace referencia a la falta de servicios que hay en la comuna, comentando su experiencia al llegar: “Te encuentras con una isla donde lo primero que a mí me, yo veo, es: estamos en una isla, territorio insular, y no hay un mercado. No hay un lugar donde tú puedas decir ‘quiero comer un pescado, un marisco’... no hay. Absolutamente no hay. Y eso fue la primera impresión cuando yo llegué y me bajé de la avioneta”. “Cuando tú llegas y te haces una expectativa en conocer Melinka, porque Melinka es atractivo. Si tú empiezas a investigar un poco, hay mucha información que tú dices ‘que rico vamos a estar acá, vamos a estar en esto, vamos a tener información, vamos a poder ver lo que está ahí escrito. En lo que se ha discutido.’ Y tú vienes aquí y no hay nada” (**Entrevista N°19, Administrados municipal de Guaitecas**).

“Eso es super habitual: las tomas, los terrenos irregulares... el tema del alcantarillado, todo llega al mar, no hay un sistema de... de no sé, sanitización. El tema de la basura también es un problema, el vertedero está lleno, está muy cerca de un curso de agua, entonces en el fondo hay hartos temas de ese tipo, como de gestión y de planificación territorial que no se hicieron en su momento, y ahora es super difícil regular po” (**Entrevista N°24 Trabajadora Servicio País**)

Acá tenemos... situaciones que han pasado durante años, o sea por ejemplo, no tenemos un sistema de alcantarillado. Eso es importantísimo. El tema del agua potable también. El tema

eléctrico también, que es preocupante... y como cuarto y punto fuerte, lo que corresponde a... cómo se llama... al tema del vertedero. O sea no hay un tratamiento tampoco de... relacionado con los desechos que emitimos todos acá en la comuna. Si uno va al vertedero, ya no es un vertedero sino es un botadero” (**Entrevista N°33 Concejal de Guaitecas**).

En segundo lugar, y del mismo modo, una de los discursos más frecuentes a lo largo de las transcripciones fueron los relativos a las necesidades de la población y del territorio en general, dentro de ellas se encuentran la necesidad de mejorar el sistema de salud con el que cuenta la comuna, el cual no cuenta con el equipamiento suficiente para las necesidades de la población, quienes al haberse encontrados en alguna problemática relativa a su salud que supere la capacidad técnica de la posta rural con la que cuentan, deben trasladarse a los hospitales mejor equipados más cercanos, lo cual ocurre frecuentemente según los relatos.

De igual manera se indica que el liceo con el que cuenta Guaitecas, ya no es lo suficientemente grande para la cantidad de estudiantes, por otro lado se necesita mejorar las condiciones y auxiliar a las personas mayores de la comuna, también se reconoce de que se necesitan diversificar las fuentes de ingresos de las persona, otra gran necesidad es generar más facilidades el momento de tener que viajar o trasladarse, algunas de estas necesidades se vinculan con las aspiraciones a futuro de las personas respecto de Guaitecas.

“Vi muchas cosas que faltaban en la isla. Empecé a visitar a nuestros adultos mayores y a personas que, lamentablemente, necesitaban apoyo, necesitaban gestiones en estos tiempos, y donde me encontré con la realidad que... de que sí faltan muchas cosas. Vi tantas necesidades que habían en nuestra comuna. Habían personas que ni siquiera tenían un baño propio. Había postrados en cama que ni siquiera tenían pañales las necesidades de Melinka

son varias. Son varias necesidades... en la parte social... la parte de las personas que están discapacitadas. Muchas veces ellos lo pasan solos” (**Entrevista N°7, Concejal de Guaitecas**)

“Ojalá que cambiemos el switch, como iniciamos la conversación, de no ser mono productivo. Nos estamos quedando sin recursos. No tenemos para cambiarnos a una actividad productiva como la ganadería, como la minera... no tenemos. Qué podemos tener, turismo. Pero para tener turismo tenemos que tener las necesidades básicas para que vengan los turistas. Calidad de agua, una mejor calidad de agua. Una conectividad segura, en la navegación, porque hay que cruzar, ya sea por mar o por aire. Creo que por ahí puede venir el cambio, puede venir consolidando un tema turístico importante” (**Entrevista N°6, Miembro de la Junta de Vecinos de Repollal**)

“Nosotros, si bien es cierto ahora tenemos 2 barcazas. Tenemos 2 barcazas, tenemos una avioneta chica, pero igual hemos tenido problemas, y la gente siempre tiene eso de la conectividad. De que falta más... El tema el área salud, también. Porque, como si bien es cierto que yo le digo, ahora nosotros contamos con más profesionales, pero la infraestructura no da como para que... en este momento, si usted va a la posta, hay profesionales que ni siquiera tienen un box para trabajar. El tema de los traslados. Aquí hemos tenido, igual, hay un tema que se dan muchos cáncer, en la comuna. Es un tema porque en Coihaique no tenemos un tema oncológico, bueno en la región en sí. Muchas veces la gente tiene que irse a Valdivia, Osorno... El tema salud es un tema muy complejo también en la comuna. Y la educación igual todavía, porque igual la infraestructura del liceo igual ya se hizo chica para la cantidad de alumnos, y el lugar donde están se hizo muy... están muy acinados los niños. Entonces todavía como que el tema educación, salud y el tema de conectividad” (**Entrevista N°3 Trabajadora del Municipio de Guaitecas**)

“Claro que aquí nosotros todavía estamos... corremos peligro de, por ejemplo una enfermedad, tiempo malo, se muere la persona acá nomás. No hay cómo hacerlo... Yo a mi papá le pasó eso. A mi papá le dio una bronconeumonía y no lo pudimos sacar... tenía 59 años. Falleció. No lo pudimos sacar por más conectividad que haiga, que digan que hay 3-4 barcazas, que haiga avión, hoy en día más recorrido... pero cuando se toca el tiempo malo, no hay ni barcaza ni avión ni nada. Te quedái acá y te quedái acá, y si tenís que vivir vives y si no, te vai pa arriba nomás. Es corta. Y eso no va a terminar nunca, ¡nunca!, porque toda una vida va a ser aislado” **(Entrevista N°15, Miembro de agrupación Pu Wapi)**

“Esperamos contar con un liceo, que sea acorde a las necesidades de la comuna. El liceo que está abajo ya es chico. No hay... los chiquillos están hacinados. Mayor infraestructura yo creo que va a haber. Esperemos que temas relevantes como el agua potable o la luz eléctrica igual se vean favorecidos y tengan su desarrollo” **(Entrevista N°33, Concejal de Guaitecas)**

“Entonces igual hay que hacer una diversificación productiva de la... de sus recursos está esta idea de las personas que son polifuncionales: cumplen muchas funciones para mantener su subsistencia, pero me imagino que cuando se asientan en una ciudad y comienza a haber cierta dependencia de otras actividades” **(Entrevista N°24, Trabajadora Servicio País)**

Finalmente en cuanto a las potencialidades percibidas por las personas del territorio, destaca el ámbito turístico que podría desarrollarse en la comuna, de la misma manera se resaltan los hermosos paisajes que se encuentran en sus alrededores, y cómo podrían desarrollarse nuevos servicios y emprendimientos para atraer a más turistas, sobre todo en materia de hospedaje, gastronomía o tour guiados, por otro lado también se percibe una asociatividad menoscabada que sin embargo que puede ser desarrollada, y que resulta ser extremadamente efectiva en los casos en que se han dado instancias

en las que la comunidad colaboran entre sí para mejorar su bienestar o en los que se reúnen para ayudar a una persona necesitada.

“Vivir acá en la isla es una tranquilidad tremenda, los tiempos uno los dispone. Como dice el dicho “el que vive apurado a la Patagonia, pierde su tiempo”. Desde el punto de vista de la calidad de vida es... desde el 2008 a ahora 2021, ha cambiado mucho mucho mucho. Y no si estoy aquí... yo ya no vuelvo al norte”. En cuanto a la capacidad de asociación el mismo entrevistado comenta una experiencia: “Un centro de madres ha hecho ya en los últimos años, operativos, a través de plata del gobierno regional, podológico, que han sido útiles para la comuna. Ahí hay un nexo, que más que asociatividad, es una tarea para el bien de la comunidad” **(Entrevista N°6 Miembro de la Junta de Vecinos de Repollal)**

“La comunidad es nuestro fuerte de nosotros. Tenemos amigos que son ferreteros, tienen negocio, le pedimos por ahí, y ahí nosotros sacamos los materiales. El tiempo no nos ha acompañado, y el tema de la pandemia nos mandó todos... nos pasó la aplanadora encima. Algunos quedaron rezagados, otros se aburririeron, y así. Pero yo sigo activo...si vamos a hacer un aporte, un trabajo, la comunidad aporta con dinero, con madera, con alimento. Algunos vecinos van a ayudar. Acá en el verano quisiera ver usted ¡juta! Esto es una maravilla. Y lo único aquí es caro. Carísimo” **(Entrevista N°2, Miembro del Grupo de Maestros de Guaitecas)**

“Melinka como usted lo ve ahora es un lugar muy lindo, muy atractivo turísticamente, con un potencial tremendo turístico pero la verdad es que se ha estancado un poco, por diversos temas, yo creo más que nada por el tema pandemia también. En ese tiempo igual se había reactivado potentemente el tema acuícola porque acá, si usted se ha dado cuenta, también el potencial grande es acuícola”. La misma entrevistada indica además que: “Para mostrar

un tema turístico también tiene que ir de mano de trabajarlo con la comunidad. Y la verdad que bueno en este momento el alcalde que tenemos no se ha preocupado como mucho de ese tema...en cuanto a paisaje nosotros tenemos un potencial muy grande pero falta mucha infraestructura, y mucho que ofrecerle al turista que viene a la comuna” **(Entrevista N°3, Trabajadora del Municipio de Guaitecas)**

“Las personas acá igual son... como decirlo... como bien aperradas. Como que en el fondo a uno... uno puede llegar a ellos así como... enseñándoles, en el fondo, como ellos mismos podrían desarrollarse para cumplir un objetivo en común. Como que uno puede hacer ese tipo de conversaciones con ellos. Entonces eso igual es bueno” **(Entrevista N°24, Trabajadora de Servicio País)**

Hubo un bingo ahí donde recaudamos fondos para el tema operacional, y al mismo tiempo se entregaron algunos premios a algunas familias que... lo necesitan. Alguna canasta familiar, se entregaron también un refrigerador... a gente también extranjera... se hace algún tipo de entrega de recursos. Sobre todo a los niñitos: se les entregó unos tacataca, se les entregó una bicicleta también... tenemos también extranjeros que se han unido al cuartel de bomberos, así que ahí tenemos una convivencia entre ellos también de forma sana y de empezar a relacionarnos entre chilenos y extranjeros, que ha habido una gran cantidad de personas fuera de... del país que han estado acá: Venezuela, Colombia, Bolivia también” **(Entrevista N°33, Concejal de Guaitecas)**

“Esta comuna tiene hartos para otorgar turismo... y que para eso me gustaría igual que Melinka contara con un liceo técnico. No un liceo científico-humanista. Que se enfocara en estas áreas. Por ejemplo acuicultura... turismo... veo eso, porque hay hartos lugares, digamos, y aquí igual se están parcelando ciertas islas, y las están vendiendo no sé a quién,

pero uno ve las publicaciones y están vendiendo lugares. Y donde tú puedas hacer, no sé, actividades como treking, canopi, cualquier cosa cachai. Y espero- y nos va a faltar guía turístico... gastronomía". El mismo entrevistado comenta la posibilidad de incluir en la formación académica algunas secciones sobre el desarrollo del turismo: "Igual yo creo que va a ayudar harto a que las futuras generaciones se enfoquen más en establecerse en la isla, o ir a estudiar, perfeccionarse y volver. Porque muchas de las áreas tampoco están acá po, o sea, chicos que han estudiado turismo, y les ha ido super bien en otras comunas, pero no vuelven porque acá no está desarrollada esa área. Gastronomía igual cachai. Eso falta. Un tema de fomentar eso, me gustaría que esta fuera una comuna turística" (**Entrevista N°31 Concejal de Guaitecas**)

"Aquí si hubiera un buen turismo yo la compararía con Pucón. Un buen turismo. Porque aquí hay muchas cosas por hacer, muchas, muchas cosas. Pero no tenemos... no hay eso. Yo por ejemplo cuando llegué aquí lo primero que yo dije 'ah voy a comprar cositas para llevar a mi casa' no sé, souvenir... no tenemos nada... hasta la fecha no hay nada. Y aquí hay mucha gente que hace cosas muy lindas, pero no tiene un puesto por ejemplo donde muestra sus cosas, dónde las vende...". "Yo me imagino hasta con casino y todo. Sí. Sí, por qué no. Si aquí se puede. Pero tenemos que hacer muchas cosas, muchos adelantos para que la gente y los turistas vengan. Aun así llegan turistas en enero y febrero. Sobre todo de otros países". La misma entrevistada reitera el potencial de la comuna en el ámbito turístico, indicando que se debe de representar como un territorio para dichos fines: "Darle la característica de turismo, no sé, tener un buen hotel acá, buenos recorridos, tenemos Repollal que es precioso, hay playas preciosas, áreas de pesca... todo eso hay que... ahora para llegar a Repollal hay que arreglar el camino, porque nadie se va a ir para allá en un camino pésimo. Hay que arreglar eso, hay que tener cabañas, hay que tener... no sé, albergues, cosas lindas

para el turista que viene. Viene mucho ciclista también de lejos, que llega hasta acá. Darles expectativas nuevas, si es una isla, es preciosa. Pero que la sepan conocer y cuidar también po, esa es la idea” (Entrevista N°18, Trabajadora del Liceo Melinka)

Respecto del **tercer y último objetivo específico**, relativo a: **“Analizar si los objetivos de las políticas públicas que se implementan en Guaitecas son igualmente compartidos por las personas que habitan el territorio”**, se puede indicar en primer lugar que, los tres instrumentos analizados comparten varios elementos y características entre sí, en particular, los objetivos específicos de la PRLA y del PEDZE son muy similares, de la misma manera los objetivos de los ejes estratégicos del PLADECO contienen en sí gran parte de los elementos concernientes a los otros dos instrumentos.

Síntesis del contenido de los elementos principales (objetivos y ejes) del corpus analizado	
Objetivos específicos de las Política Regional de Localidades Aisladas de la región de Aysén (PRLA)	Objetivos específicos del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas de la región de Aysén (PEDZE)
<ol style="list-style-type: none"> 1) Cubrir todas las necesidades consideradas como básicas, para estimular la permanencia de los habitantes que hoy viven en localidades aisladas. 2) Cubrir la brecha de conectar físicamente, sectores muy lejanos, de tal manera que pequeñas localidades tengan mejor acceso al eje carretero principal de la región. 3) Acercar la gestión de los servicios públicos y privados más utilizados y necesarios para la población, por medio de implementar infraestructura que permita acciones de atención y gestión. 4) Reducir las brechas relacionadas a la presencia de actividades de cultura y patrimonio, organizadas por el municipio, agrupaciones locales o externas, así como el contar con espacios físicos para dichas acciones. 5) Generar una cobertura de internet y telefonía celular. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Consolidar la infraestructura habilitante para el desarrollo de los asentamientos humanos. 2) Conectar a la Región física, virtual e internamente con el país y con el mundo, potenciando su desarrollo territorial y su inserción nacional e internacional. 3) Fortalecer el sistema productivo regional mediante la aplicación y adaptación de instrumentos de fomento y medidas legales procrecimiento. 4) Mejorar el acceso equitativo de hombres y mujeres, habitantes de la Región de Aysén, a derechos sociales de calidad como Salud, Educación y Vivienda. 5) Proteger el Patrimonio Ambiental y Cultural.

Líneas de acción/Ejes estratégicos del PLADECO de Guaitecas: Desarrollo social, Desarrollo económico, Educación, Salud, Medio ambiente, Transportes y comunicaciones, Infraestructura y equipamiento y finalmente Gestión municipal.

Fuente: Elaboración propia en base al corpus documental analizado (2023).

Por su parte, las personas que habitan la comuna de Guaitecas en sus relatos reconocen a través de sus discursos que su territorio posee numerosas problemáticas y carencias, las cuales se articulan dentro de los objetivos de los tres instrumentos analizados, tales como la cobertura de necesidades básicas entre las que se encuentra el acceso agua potable, energía eléctrica, alcantarillado, por otro lado también se destaca el poder acceder a servicios educacionales y establecimientos de salud adecuados a las necesidades de la comunidad, de la misma manera se necesita mejorar la calidad de las viviendas y su equipamiento, la movilización y el transporte también son temáticas frecuentemente comentadas por los habitantes.

Síntesis de problemáticas, necesidades y potencialidades percibidas por residentes	
Problemáticas	<ul style="list-style-type: none"> a) Condiciones morfológicas y climáticas dificultosas b) Percepción de lejanía, aislamiento, territorio apartado c) Poca conectividad respecto de los nodos regionales d) Consumo de bebidas alcohólicas y aparición nueva de drogas e) Aumento de perros callejeros f) Falta de tratamiento de residuos, desechos y basura g) Preocupación por la sostenibilidad de recursos marinos h) Problemas con la calidad de viviendas y su equipamiento i) Falta de sistema de alcantarillado j) Calidad de agua no potable k) Costo alto de vida
Necesidades	<ul style="list-style-type: none"> a) Mayor apoyo hacia las personas mayores b) Mayor apoyo hacia personas discapacitadas c) Diversificación productiva y ampliación del mercado laboral d) Derecho a cobertura de necesidades básicas e) Mayor infraestructura en servicio de salud e institución educativa f) Mayor cobertura de patologías frecuentes en el sistema de salud g) Mejor sistema de energía eléctrica y acceso a red h) Apoyo, subsidios para movilizarse/ transportarse

Potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> a) Aumento progresivo de la calidad de vida en la comuna b) Capacidad de asociación y colaboración de los habitantes c) Territorio con paisajes atractivos d) Comuna con un alto potencial turístico e) Comunidad conformada por personas resilientes f) Aparición de nuevas conjunciones interculturales g) Personas dispuestas a mejorar la situación actual de la comuna
-----------------	---

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las transcripciones de entrevista (2023).

Por lo tanto, existe una identificación clara de cuáles son los grandes temas a trabajar dentro de la comuna de Guaitecas, por parte tanto de los propios habitantes como por parte de la institucionalidad pública a través de las políticas públicas. En sí los objetivos de dichos instrumentos integran de manera general y en casos de manera específica lo que la comunidad de Guaitecas percibe como lo que se necesita en el territorio, es decir que hay una visión mayormente compartida por parte de ambas esferas (local e institucional), sobre todo en cuanto a lo concerniente a condiciones básicas de habitabilidad, sin embargo, pese a que técnicamente se comparta un diagnóstico de lo que se necesita, los planes y programas derivados de las políticas públicas no están logrando cumplirlos, de ello dan cuenta las necesidades aún insatisfechas, las cuales pese a ser identificadas por lo planes, no se han logrado resolver, permaneciendo como problemáticas todavía a tratar, muchas de ellas traen consigo un arrastre histórico, como lo es el caso del sistema de alcantarillado y el acceso a agua potable, temas recurrentemente mencionados anteriormente en las transcripciones.

Ahora bien, respecto del no cumplimiento de los objetivos propuestos en los instrumentos de intervención elaborados por parte de la institucionalidad pública para la implementación de planes y programas en la comuna de Guaitecas, dos de los entrevistados indican lo siguiente:

“Hubo un proyecto ambicioso que contemplaba el tema de... un proyecto eólico, para la generación eléctrica. Ese proyecto no se pudo llevar a cabo porque hay una investigación de por medio. Al parecer ese proyecto, no se sabe cómo, tuvo el RS que es la Resolución

Satisfactoria, para que ese proyecto contemplaba alrededor de 2 mil 500 millones de pesos. Para generar 3 torres eólicas, acá al frente, para darle suministro eléctrico a la comuna. Tanto Melinka como Repollal. En ese proyecto después se dieron cuenta que faltaban varias... especificaciones técnicas, o sea, solamente contaban con un croquis. No había un desarrollo de ingeniería de ese proyecto. así que lamentablemente, ese proyecto no vio la luz. Se contrató a la empresa que iba a desarrollar ese proyecto, la empresa se dio cuenta de estas falencias, y dejó botado el proyecto. hay varios proyectos igual que se están tratando de ejecutar, y... y por ese tipo de situaciones no... de pronto la gente después... a ver, cómo se puede decir... la gente... no... después queda como desconfiada, cuando se le presentan proyectos grandes” **(Entrevista N°33, Concejal de Guaitecas)**

“El tema del alcantarillado se estuvo trabajando el 2016, un estudio. Y ese estudio ahora yo vi la liquidación, tengo que liquidar ese contrato. Porque del 2016 a ahora ese estudio de las 4 fases ha hecho 3. Y le quedan 7 días para obtener el RS. Y ha pedido prorrogas 50 mil veces. 280 millones de pesos, se le han pagado 240. Y que el año pasado la pandemia, que el año antepasado la pandemia... y así un montón de cosas”. El entrevistado indica que la problemática del alcantarillado se ha tratado de trabajar desde hace varios años, inclusive en 2016 comenzó un proyecto específico para tratar la problemática, sin embargo en el PLADECO de Guaitecas sigue apareciendo como una problemática importante para los habitantes, por lo que los proyectos no han logrado lo que se planea con anterioridad. También se hace referencia a que los habitantes de la comuna no les parecen llamativas las propuestas que ofrece la oferta programática de vivienda del MINVU, el entrevistado comenta: “No ha habido un proyecto habitacional nunca en Melinka. Nunca. Entonces la falta de vivienda aquí es un tema. Pero cuando uno les habla del proyecto de vivienda social no les gusta. No po. Cómo casas de 30 metros cuadrados. Si yo me tomé un terreno de 5 mil

metros, de 2.500, de 1.000 metros y me construí una casa de 100 metros cuadrados, claro que no tiene agua, que no tienen luz, pero el espacio. Alguien me lo construye. Yo no me voy a ir a esa casa de... de 60 metros cuadrados que es del Estado". Por otro lado el entrevistado hace referencia justamente al PEDZE, e indica lo que ha ocurrido con los proyectos que se han realizado bajo al alero de dicho plan: "Yo creo que esa fue una decisión presidencial y había que poner plata dentro de un programa que se llama PEDZE, ¿lo cachái?, "Programa de Desarrollo de Zonas Extremas", es como el programa de zonas rezagadas. Y había 250 millones de pesos, pagás, "hay que poner esa plata, gastar, ya cómo lo hacemos"... Energía... Medio Ambiente, el Gobierno Regional, "ya hagamos..." le hicieron un este proyecto... ya, el municipio ejecutó, si el municipio te digo... si la directora de planificación era una niña que en ese tiempo estaría estudiando un técnico en algo... y había un arquitecto y un constructor... trajeron un hito, no había hito. ¡no, no! No quedó en nada ese proyecto, se gastaron 200 y tantos millones. No quedó en nada. Y ahora está, obvio, la contraloría haciendo su investigación sumaria. Entonces la gente se cabrea también po. O sea, te prometen el oro y el moro y de repente... si se hubiera hecho a la melinkana... ahora está un muelle, van a hacer... ya viene una empresa porque es un muelle para los pescadores, Brotec, y quebró, era de estas empresas que tenían como nexos con el Estado... quebró po"

(Entrevista N°19, Administrados municipal de Guaitecas).

En síntesis, los objetivos de los tres instrumentos analizados son en gran medida compartidos por los habitantes de la comuna, las problemáticas más prioritarias del territorio son claramente identificadas, sin embargo, cuando la institucionalidad interviene y pone en marcha los programas y proyectos con la finalidad de cumplir con los objetivos, estos no lo hacen, provocando que las problemáticas persistan dentro de la comunidad.

VI. DISCUSIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

El siguiente apartado tiene la intención de analizar y discutir los principales hallazgos de la investigación, finalizando con las conclusiones generales del estudio, lo que se realizará en torno a una triangulación entre los marcos de referencia presentados con anterioridad y los resultados del estudio.

En primer lugar y teniendo presente que el objetivo general del estudio fue poder “Conocer si las políticas públicas que pretenden abordar a la comuna de Guaitecas se adecuan a la isla y a los propios habitantes del territorio”, que gracias a las teorías relativas al análisis de políticas públicas se pudo determinar que el contenido, el enfoque y los objetivos de los tres instrumentos analizados se ligan sobre todo a superar las brechas en el acceso a servicios básicos, públicos y privados, conectividad física y digital, contribuir a la reducción de inequidades existentes en los estándares de vida entre los territorios que forman parte de la región de Aysén y el resto del territorio nacional, al igual que poder mejorar las condiciones de bienestar de la comunidad local y promover su desarrollo.

Proponiendo objetivos similares entre los tres instrumentos, entre los cuales sobre salen: “Cubrir la brecha de conectar físicamente, sectores muy lejanos”, “Mejorar el acceso equitativo de hombres y mujeres, habitantes de la Región de Aysén, a derechos sociales de calidad como Salud, Educación y Vivienda”, “Acercar la gestión de los servicios públicos y privados más utilizados y necesarios para la población”, “Fortalecer el sistema productivo regional mediante la aplicación y adaptación de instrumentos de fomento y medidas legales procrecimiento”, “Consolidar la infraestructura habilitante para el desarrollo de los asentamientos humanos”, “Generar oportunidades que contribuyan a un aumento en la calidad de vida de los adultos mayores y las personas en situación de vulnerabilidad social”, “Fomentar y acompañar el desarrollo de proyectos que contribuyan a mejorar las condiciones de desarrollo y encuentro de las organizaciones sociales” y “Desarrollar espacios e instancias para la

comercialización y promoción de productos y servicios, pesqueros, agrícolas, turísticos y artesanales de la comuna”.

Objetivos muy relacionados con el deber del Estado de otorgar protección a la población, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, y con los principios entablados en los respectivos decretos supremos en los que se establece la Política Nacional de Localidad Aisladas y el Plan Especial de Desarrollo de la Región de Aysén, entre los cuales destacan “la búsqueda del desarrollo territorial armónico y equitativo de las zonas del país”, “la igualdad, por cuanto se busca que los habitantes de la Región de Aysén puedan acceder a las prestaciones públicas de forma similar a las que perciben y gozan quienes residen en las restantes regiones del país”, “la búsqueda de la equidad social, por cuanto se propende a facilitar a todos los ciudadanos del país a las mismas oportunidades de acceso a los servicios básicos para que puedan desarrollar sus potencialidades” y que se “debe considerar la condición de aisladas que tienen algunas localidades, lo cual implica una complejidad mayor para instalar políticas públicas efectivas que propendan al desarrollo económico y social”.

Con lo cual hay una armonía respecto de cómo se han ido confeccionando y estructurando los instrumentos que se analizaron, pues los tres comparten diagnósticos y metas del que hacer bastante similares al momento de formalizar los objetivos que se deben de alcanzar para “integrar” y desarrollar” a los territorios aislados.

Sin embargo según el análisis de las percepciones de los habitantes de Guaitecas sobre las necesidades, problemáticas y potencialidades de estos y del territorio, se puede observar que muchas de estas se encuentran establecidas dentro de los objetivos y el contenido de los instrumentos institucionales, a pesar de que aquellos ya deben de haber logrado cambiar la situación dentro de la comuna, a través de la implementación de los programas establecidos, considerando que el PLADECO

inició en el año 2018, la PEDZE en el año 2014 y la PRLA en el año 2012 en su primera versión, y por lo tanto al año 2021 y 2022 en que se realizaron las entrevistas, las problemáticas relacionadas con servicios básicos, tales como el agua potable, el sistema de energía eléctrica, el alcantarillado y el tratamiento de residuos no deberían de resonar tan fuertemente dentro de los discursos de los residentes de Guaitecas.

Como ya se hizo mención anteriormente, algunos de los entrevistados hicieron mención explícita de algunos proyectos que se realizaron en la comuna, los cuales provinieron desde la institucionalidad, con el objeto de dar solución a algunas de las problemáticas que más afectan a las personas que habitan Guaitecas, sin embargo, estos proyectos no cumplieron con los objetivos propuestos, la planta eólica no funcionó y el proyecto de alcantarillado de 2016 ha tenido muchas dificultades, pidiendo continuamente prorrogas, y lo mismo ha ocurrido con otros proyectos y programas según han comentado los entrevistados, por otra parte las personas de la comuna tampoco se han visto interesadas por los proyectos habitacionales que contiene la oferta programática de vivienda, pese a que la calidad de algunos de los hogares del territorio ha sido mencionada continuamente como con deficiencias y falta de equipamiento.

Esto último se puede vincular con la construcción significativa del mundo social de la fenomenología de Schutz, ya que a pesar de que las personas que residen en Guaitecas tienen la opción de poder postular a un proyecto habitacional, y tener la posibilidad de vivir en un hogar con mejores condiciones, las personas deciden seguir viviendo en las casas que fueron construidas por ellos mismos, aquello puede deberse a los distintos factores que las personas consideren relevantes, tales como el arraigo a su hogar, la desconfianza hacia los proyectos del “exterior” o lo poco significativo que le resulte recibir una vivienda a la cual no están acostumbrados o al equipamiento estándar con el que cuentan las viviendas ofrecidas en los proyectos habitacionales.

En el mismo sentido, el que los proyectos que se hayan llevado a la comuna y que no han resultado exitosos se puede deber al desconocimiento de las cualidades del territorio insular, de sus condiciones particulares, ya que, si antes de comenzar a construir la planta eólica se hubiesen realizado los debidos estudios técnicos o se hubiese incorporado de mejor manera la opinión técnica de las personas que residen en Guaitecas, ese proyecto no se hubiese puesto en la agenda o tal vez se hubiese cambiado por otra alternativa capaz de satisfacer las necesidades de energía eléctrica de la comunidad, siguiendo la teoría de la ecología cultural de Steward, las personas que habitan los territorios son las que se han adaptado a las condiciones del ambiente, por lo que también han sabido solucionar problemáticas relativas a la construcción de sus viviendas u otro tipo de estructuras, conocimientos que las empresas encargadas de los proyectos pudiesen haber incorporado.

Esto se puede ver relacionado con lo mencionado en el estudio “Aislamiento e inclusión, invertir la experiencia. Debates sobre servicios públicos y comunicaciones en Chubut”, en el que se indica que la propia contextualización de las localidades, como lo es la problematización del lugar, está construida a partir de una mirada ajena y urbano céntrica, desde la institucionalidad, que no necesariamente integra a la experiencia local, o lo que el estudio sobre políticas rurales determina como el enfrentamiento a los inconvenientes de las políticas rurales en Chile, sobre todo lo que es considerado como lo referido a la excesiva orientación “Bottom-up”, la cual hace difícil adaptar las políticas públicas y programas a las diversas realidades, idiosincrasias, necesidades y potencialidades de los territorios.

En el mismo sentido se puede mencionar que el estudio sobre enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe concluye que las políticas dirigidas hacia sectores rurales, y en este caso podría ampliarse a políticas dirigidas hacia los territorios aislados como Guaitecas, contienen una visión

convencional sobre lo que es ese territorio al cual planea intervenir, que atañe una arraigada mirada sectorial y la tradicional acción “de arriba hacia abajo” desde los Estados.

En conclusión si bien la hipótesis de la investigación indicaba que las políticas públicas no recogían totalmente las necesidades locales, con el análisis se pudo comprobar que efectivamente las políticas públicas si recogen muchos de los elementos que afectan a las personas que habitan el territorio insular dentro de sus objetivos tanto generales como específicos, sobre todo tomando en consideración que muchas de las necesidades y problemáticas se articulan dentro de las necesidades básicas de habitabilidad y subsistencia digna, sin embargo al llevar a cabo los programas considerados dentro de los instrumentos institucionales, estos no son efectivos, tal como se indica en el estudio sobre Integración territorial como marginación, en el que se indica que los territorios aislados son regularmente definidos por sus carencias, siendo analizados desde las distancias geofísicas o sus problemas de conectividad, sin prestar atención a los conocimientos desde lo local y por lo tanto no logra reconocer en gran medida las particularidades de los territorios ni las características de sus habitantes, haciendo que las políticas públicas no sean efectivas en la resolución de los problemas estructurales que aquejan a los territorios insulares.

Tal como indican muchas de las personas entrevistadas, los programas no han logrado satisfacer las necesidades prioritarias de la comuna, y la necesidad de agua potable, electricidad, alcantarillado, tratamiento de residuos, mejoramiento de viviendas, mejoras en salud y educación serán temáticas que volverán a estar dentro de las agendas, por no contar con una solución y es por este motivo que ha habido nuevamente intentos de incluir a la comuna de Guaitecas dentro del Plan nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social, con el objetivo de que nuevamente se intente invertir esfuerzos por parte de la institucionalidad para resolver dichas problemáticas, a su vez, la permanencia de los temas identificados por parte de ambos niveles ha impedido que en la comuna se puedan ir desarrollando nuevas actividades

relacionadas con el turismo u otras áreas productivas que los habitantes reconocen como posibles facilitadores del progreso de la comunidad y el territorio.

Aquello lleva a repensar la forma en la que actualmente se están ejecutando las políticas públicas, buscar nuevos enfoques como el caso de un enfoque con diferenciación territorial, sugerido por el estudio sobre Diferencias territoriales en las percepciones políticas en Chile, el cual indica que este enfoque permitiría un abordaje más preciso sobre la gobernanza democrática, a través de la institucionalidad, ya que aquel enfoque permite considerar de mejor manera las distintas percepciones de la sociedad y por consiguiente, los conocimientos locales de las personas que viven dentro de estos territorios, y finalmente que estos puedan lograr desarrollarse e integrarse plenamente.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Administrativo, S. de D. R. y. (2002). *Informe Final metodología para la identificación de territorios especiales*. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/621>
- Administrativo, S. de D. R. y. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/363>
- Administrativo, S. de D. R. y. (2011). *Estudio Identificación de Territorios Aislados 2011*. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/389>
- Administrativo, S. de D. R. y. (2019). *Estudio Actualización de Variables. Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento*. <https://proactiva.subdere.gov.cl/handle/123456789/515>
- Aguirre Briones, A. (2009). Política social e indicadores distributivos: Elementos para una caracterización de la política social en Chile. *Polis (Santiago)*, 8(22), 231-248. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682009000100014
- Álvarez, C. A. M. (s. f.). *METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN CUANTITATIVA Y CUALITATIVA* Guía <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf> *didáctica*.
- Alvarez, R., Brañas, F., & Boldt, J. (2017). *Invisibilidad insular en la Región de Aysén*. <https://www.researchgate.net/publication/323255732> *Invisibilidad insular en la Región de Aysén*
- BCN, B. del C. N. de. (2023, marzo). *Reportes Estadísticos 2017 de Guaitecas*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [Text]. bcn.cl; BCN. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2017&idcom=1120

3

Caribe, C. E. para A. L. y el. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: Alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44905-enfoque-territorial-analisis-dinamico-la-ruralidad-alcances-limites-diseno>

CED – Centro de Estudios del Desarrollo. (s. f.). Recuperado 28 de noviembre de 2023, de

<https://www.ced.cl/cedcl/>

CEDIT - Núcleo Milenio para el Desarrollo Integral de los Territorios -. (2023, septiembre 4). CEDIT.

<https://centrocedit.cl/>

Cohen Orantes, I. (1981). *El concepto de integración*.

<https://repositorio.cepal.org/items/91d1ec75-8e11-4547-93cc-ef88fbe93426COMITÉ>

INTERMINISTERIAL PARA EL DESARROLLO DE LAS ZONAS EXTREMAS Y ESPECIALES (CIDEZE) |

Subdere. (s. f.). Recuperado 31 de octubre de 2023, de

<https://www.subdere.cl/documentacion/comit%C3%A9-interministerial-para-el->

[desarrollo-de-las-zonas-extremas-y-especiales-cideze](https://www.subdere.cl/documentacion/comit%C3%A9-interministerial-para-el-desarrollo-de-las-zonas-extremas-y-especiales-cideze)

Delamaza, G., Thayer Correa, L. E., & Gaete, J. M. (2015). Diferencias territoriales en las percepciones políticas en Chile: Una aproximación operacional a la escala nacional y regional. *Si Somos Americanos*, 15(1), 15-48.

https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-

[09482015000100002Diez](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482015000100002Diez)

Tetamanti, J. M. (2020). Aislamiento e inclusión, invertir la experiencia: Debates sobre servicios públicos y comunicaciones en Chubut. En *Una mirada histórica al bienestar argentino: Debates y propuestas de análisis*. Teseo.
<https://www.teseopress.com/miradahistorica/chapter/151/>

Fonasa Chile 2022. (s. f.). Recuperado 16 de noviembre de 2023, de <https://www.fonasa.cl/sites/fonasa/inicio>

Godoy, A. (2019). Integración social: ¿oportunidad de que familias de escasos recursos vivan en sectores de mayores ingresos y equipamientos? Una mirada a las posibilidades que entregan el mercado, el Estado y la vía de la informalidad. *EURE (Santiago)*, 45(136), 71-92. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612019000300071

Humanos, S. de D., & Chile, C. de S. P. de la U. de. (2019). Análisis de políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos. *Subsecretaría de Derechos Humanos*. <https://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/3663>

INTEGRACIÓN DE TERRITORIOS AISLADOS - DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS (Año 1999). | Subdere. (s. f.). Recuperado 21 de agosto de 2023, de <https://www.subdere.cl/documentacion/integraci%C3%B3n-de-territorios-aislados-diagn%C3%B3stico-y-propuestas-a%C3%B1o-1999>

Irarrazaval, I., Aninat, I., Rodríguez Pupo, J. M., & Slaven, R. (2020). *Más allá de Santiago: Descentralización fiscal en Chile*. <https://www.cepchile.cl/investigacion/mas-alla-de-santiago-descentralizacion-fiscal-en-chile/>

- Izcara Palacios, S. (2014). *MANUAL DE INVESTIGACIÓN CUALITATIVA*.
https://www.researchgate.net/profile/Simon-Izcara-Palacios/publication/271504124_MANUAL_DE_INVESTIGACION_CUALITATIVA/links/58949ab192851c54574b9fe7/MANUAL-DE-INVESTIGACION-CUALITATIVA.pdf
- Kaztman, R. (1997). *Marginalidad e integración social en Uruguay*.
<https://repositorio.cepal.org/items/ae8565be-3a28-4634-8d78-b79db9abe686>
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. CEPAL.
<https://repositorio.cepal.org/items/e77dfbfc-ea99-4cdb-90cd-c8280b645b8a>
- Medellín Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: Propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. CEPAL.
<https://hdl.handle.net/11362/6082>
- Mora, R. A. D. L. (2019). El «Ciclo De Las Políticas» En La Enseñanza De Las Políticas Publicas. *Opera*, 25, 137-157. <https://www.redalyc.org/journal/675/67560760008/html/>
- Municipalidad de las Guaitecas, (2018). *ACTUALIZACIÓN PLAN DE DESARROLLO COMUNAL GUAITECAS 2018-2022*. <https://muniguaitecas.cl/wp-content/uploads/2018/09/ACTUALIZACI%C3%93N-PLADECO-GUAITECAS-2018-FINAL.pdf>
- Municipalidad de las Guaitecas, (2018). *PLAN MUNICIPAL DE CULTURA: GUAITECAS (PMC) 2023-2026*. <https://www.cultura.gob.cl/redcultura/wp-content/uploads/sites/69/2023/07/pmc-guaitecas-2023-2026.pdf>
- Nacional, B. del C. (2005, septiembre 22). *Biblioteca del Congreso Nacional | Ley Chile*. www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Nacional, B. del C. (2006, julio 26). *Biblioteca del Congreso Nacional | Ley Chile.*

www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Nacional, B. del C. (2010, noviembre 27). *Biblioteca del Congreso Nacional | Ley Chile.*

www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Nacional, B. del C. (2014, julio 11). *Biblioteca del Congreso Nacional | Ley Chile.*

www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Nacional, B. del C. (2019, febrero 14). *Biblioteca del Congreso Nacional | Ley Chile.*

www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Nacional, B. del C. (2020a, mayo 5). *Biblioteca del Congreso Nacional | Ley Chile.*

www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Nacional, B. del C. (2020b, noviembre 20). *Biblioteca del Congreso Nacional | Ley Chile.*

www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>

Nates Cruz, B. (2011). Soportes teóricos y etnográficos sobre conceptos de territorio. *Co-*

herencia, 8(1) <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/coherencia/article/view/2834>, 209-229.

Noreña, A. L., Alcaraz-Moreno, N., Rojas, J. G., & Rebolledo-Malpica, D. (2012). Aplicabilidad de los criterios de rigor y éticos en la investigación cualitativa. *Aquichan*, 12(3), 263-274.

<https://www.redalyc.org/pdf/741/74124948006.pdf>

Olavarría Gambi, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. *Documentos de Trabajo (Universidad de Chile. Departamento de Gobierno y Gestión Pública)*, 11, 1-

96. [https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos)

[_PoliticasyPublicas.pdf](https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/123548/Conceptos_%20Basicos_PoliticasyPublicas.pdf)

Olavarría Gambi, M., Navarrete Yáñez, B., & Figueroa Huencho, V. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?: Evidencia desde un estudio de caso. *Política y gobierno*, 18(1), 109-154. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372011000100004

Organisation for Economic Co-operation and Development (Ed.). (2014). *OECD rural policy reviews: Chile 2014*. OECD. <https://www.oecd.org/chile/oecd-rural-policy-reviews-chile-2014-9789264222892-en.htm>

PEDZE. (s. f.). Recuperado 25 de noviembre de 2023, de https://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo_ch237/neochn237.aspx

POLIS, 2022. (s. f.). *Los ocho pasos de Bardach*. Recuperado 13 de noviembre de 2023, de <https://www.icesi.edu.co/polis/images/publicaciones/datos-en-breve/pdfs/polis-db45-ochopasos.pdf>

Política Pública para Territorios Especiales. Agurto C. (2005) <https://repositoriocdim.esap.edu.co/bitstream/handle/123456789/9018/6349-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Qué es una Política Pública. (2015, agosto 11). *OBSERVATORIO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS* PolíticaPública.cl. <https://politicapublica.cl/definicion-de-politica-publica/>

Qué es una Política Social. (2022, diciembre 4). *OBSERVATORIO DE GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS* PolíticaPública.cl. <https://politicapublica.cl/definicion-de-politica-social/>

Región de Aysén | Indap. (s. f.). Recuperado 6 de septiembre de 2023, de <https://www.indap.gob.cl/region-de-aysen>

Restrepo, E. (2016). *Escuelas Clásicas del Pensamiento Antropológico*.
<https://www.aacademica.org/eduardo.restrepo/5.pdf>

Román, Á. (2020). Integración territorial como marginación: Obstáculos para las zonas aisladas en Aysén y Magallanes, Chile. *Revista LIDER*, 22(37), Article 37.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8004670>

Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural. (s. f.). Default. Recuperado 2 de agosto de 2023, de <http://www.ine.gob.cl/herramientas/portal-de-mapas/sicvir>

Steward, J. H. (s. f.). *El Concepto y el método de la ecología cultural*.

https://www.ciesas.edu.mx/publicaciones/clasicos/Articulos_CCA/040_STEWARD_1955_EI%20Concepto_yel_metodo.pdf

SUBDERE, CIDEZE. (s. f.). *Política Pública Para Territorios Especiales Aislados (Documento Base)*.

https://www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=40777&prmTipo=DOCUMENTO_COMISION

Telefonía—Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile. (s. f.). Recuperado 11 de diciembre de 2023, de <https://www.subtel.gob.cl/estudios-y-estadisticas/telefonía/>

Torres, M. E. R., & Castañeda, X. S. (2008). ¿Cómo abordar temas interdisciplinarios a partir de la Ecología Cultural? *Investigaciones Geográficas (Mx)*, 66, 105-115.

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112008000200007

Valbuena, D. R. (2010). Territorio y Territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía. *Uni-pluriversidad*, 10(3), Article 3. h
<https://revistas.udea.edu.co/index.php/unip/article/view/9582>

VIII. ANEXOS

Anexo N°1

Consentimiento Informado elaborado por equipo de investigación ANID/Fondecyt N°11200916:



CONSENTIMIENTO INFORMADO: **ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA**

Estoy informado(a) que el Dr. Álvaro Javier Román Castillo, académico de la Universidad de Los Lagos participa en el proyecto de investigación denominado "Geografía política insular: el rol de la insularidad en la gobernanza de Guaitecas", cuyo objetivo es analizar la participación política de los habitantes de Guaitecas, considerando el efecto que pueda tener el carácter insular y aislado de este territorio.

Entre los beneficios potenciales del proyecto se destaca el reconocimiento de las particularidades de participar políticamente desde una isla y el modo en que ello influye en la toma de decisiones a nivel local. Además, la investigación permitirá documentar las transformaciones en curso en Guaitecas debido a la influencia del dinamismo económico y los avances en descentralización, y el modo en que estos se relacionan con las condiciones de insularidad y aislamiento de este territorio.

También estoy informado(a) que mi participación consiste en ser **entrevistado(a)** de manera individual o grupal, que esta participación consiste en mantener una conversación con el investigador a partir de los temas relacionados con el objetivo del proyecto, que el investigador puede tomar notas y/o grabar la conversación, siempre que tenga mi autorización verbal para hacerlo, que esta entrevista será transcrita, que el texto será tratado con confidencialidad y anonimato, y que en ninguna parte de la investigación ni las publicaciones a las que de origen, aparecerá mi nombre, ni referencias explícitas que puedan identificarme.

La duración de la **entrevista semiestructurada** es de aproximadamente 50 minutos.

Durante la ejecución del proyecto –y por lo menos cinco (5) años después de su ejecución– los datos producidos y sistematizados en el curso de la investigación, serán custodiados por el investigador responsable, Dr. Álvaro Javier Román Castillo. Los datos sólo estarán disponibles para fines de esta investigación en la oficina asignada al investigador por la Universidad de Los Lagos. Esta se encuentra en dependencias del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, cuya dirección es Lord Cochrane



Página 1 de 3

1056, Osorno, Chile. Las notas de campo serán mantenidas en formato físico (cuadernos y libretas), y las grabaciones y transcripciones se mantendrán en formatos digitales (mp3 y docx) en equipos computacionales a cargo del investigador responsable. El acceso a estos archivos estará restringido a este y al equipo de profesionales a su cargo, quienes trabajarán bajo un acuerdo de confidencialidad de la información relacionada con el proyecto. Los datos estarán almacenados en la oficina del investigador responsable y en equipos institucionales protegidos con contraseña, la que será accesible solo por él.

Dado que mi participación es voluntaria, entiendo que puedo aceptar o rechazar participar del estudio; así mismo, puedo retirarme cuando lo estime conveniente sin dar mayor justificación.

He leído esta información y la entiendo. Me han respondido todas las preguntas y sé que puedo hacer preguntas más tarde si las tengo. Entiendo que cualquier cambio se discutirá conmigo. Acepto participar en la investigación.

Se emiten **dos copias de este documento**; una de ellas quedará en poder del entrevistado(a) y la otra en poder del entrevistador(a).



Nombre del(la) entrevistado (a)	
Firma del(la) entrevistado (a)	
Autorizo la grabación de audio e/o imágenes siguiendo las condiciones de uso, confidencialidad y resguardo de información señaladas en este documento	Sí _____ No _____

Nombre del(la) entrevistador(a)	
Firma Investigador Responsable	
Fecha	



Si tuviera alguna pregunta o consulta que se suscitare durante cualquier etapa de la investigación, puedo comunicarme con Álvaro Román, Investigador Responsable del Proyecto, en el Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, en el teléfono +56 64 233 3054, y en el correo electrónico alvaro.roman@ulagos.cl. Eventualmente si mis interrogantes no han sido respondidas adecuadamente, puedo dirigirme al Comité Ético Científico de la Universidad de los Lagos, al correo electrónico: cec@ulagos.cl.

Anexo N°2

Pauta de preguntas de las entrevistas realizadas por el equipo de investigación, de donde se obtuvieron las transcripciones:

PAUTA DE PREGUNTAS

Geografía política insular: el rol de la insularidad en la gobernanza de Guaitecas

Fondecyt Iniciación 11200916

1. Caracterización del informante	Cada entrevistado articulará el vínculo con el caso de estudio y la posición que ocupa en él. Foco en la autopresentación: roles y posición en el territorio.
¿Cuál es su género y edad?	
¿Cuál es su actividad/cargo? ¿Qué roles ha ejercido?	
¿En qué actividades económicas, sociales o culturales participa?	
¿Vive en la comuna? ¿Desde cuándo? ¿Dónde vivió su infancia?	Identificación de marcadores biográficos (foco en aspectos emocionales y de identidad insular).
2. Caracterización del territorio	Se busca una caracterización de Guaitecas a partir de sus particularidades: archipiélago, aislada, remota, en medio de dos motores económicos. Aborda la sospecha de que el carácter insular determina una valoración del territorio definida por la relación con el mar, de ahí que interese conocer aspectos que sean atractivos (como el paisaje, la distancia de grandes ciudades, o elementos ligados a libertad o relaciones comunitarias) y negativos (conectividad, dependencia).
¿Cómo es Guaitecas? ¿Es diferente del resto de Aysén? ¿Y de Chiloé? ¿Cómo ha cambiado en los últimos 40 años?	Busca establecer una comparación con la región, litoral de la región y el archipiélago de Chiloé, para identificar particularidades o aspectos que podrían ser entendidos como en el resto de los territorios. También recoge descripciones de la transformación reciente del archipiélago (foco en salmonicultura, zona contigua y cambio de región).
¿Qué le gusta de vivir en Guaitecas?	Valoración personal, subjetiva, eventualmente emocional, de habitar este territorio. Profundizar en las preguntas si es que los puntos destacados son contingentes (debates que están ocurriendo en el momento). Por ejemplo, preguntar: ¿Qué cosas le gustan o no le gustan cuando no está pasando un evento determinado? Evitar una comparación o búsqueda de equilibrios entre cosas positivas y negativas. Al finalizar la narrativa, preguntar: ¿Qué no le gusta? EVENTUALMENTE, LLEVAR ESTA PREGUNTA AL FINAL

¿A qué se dedica la gente? ¿Cuáles son las actividades económicas más relevantes?	Más que confirmar la presencia de salmonicultura y pesca artesanal, interesa distinguir qué marca el día a día de los habitantes. En caso de señalarse alguna de estas actividades, consultar por cómo se encadenan con sus propios roles en la comuna. A abordar: ¿habrá valoraciones de relevancia determinadas por el prestigio de algunas actividades (por ejemplo, turismo por sobre pesca)? Foco en debate visibilidad vs relevancia.
3. Política local	Apunta a las caracterizaciones del modo en que se problematiza en Guaitecas, de los espacios en los que estos diagnósticos son compartidos y del modo en que la información es transmitida. Aborda la sospecha de que son espacios informales, de pequeño tamaño, fuertemente afiatados por afinidad y/o parentesco.
¿Cuáles son los temas relevantes a resolver en la comuna?	A recoger: información estructural (estables, recurrentes, de largo plazo) y contingente sobre demandas, propuestas y conflictos.
¿Quiénes son las personas que participan en estos temas (comunales o en otras escalas)? ¿Qué opinión tiene de ellas?	Identificación de personas (eventualmente instituciones) que lideran la agenda local y regional. Valoración de su legitimidad y de su capacidad para representar intereses locales. Foco en cruce de roles y organizaciones poco delimitados (por quienes los ejercen o por quienes los observan).
¿Dónde se tratan estos temas? ¿De qué manera se abordan? ¿Cómo lo han hecho durante la pandemia?	Identificar canales, procedimientos y actores que definen el funcionamiento de los espacios de deliberación . A consultar: formalidad-informalidad, modo de presentar los puntos de vista, origen de estos espacios (estables o contingentes). Cambios en dicho funcionamiento por la pandemia. Considerar articulación con medios de comunicación (radio y redes sociales, en particular): ¿qué medios usa para informarse?
¿Participa en estos espacios? ¿De qué manera?	Contrasta los roles indicados en la autopresentación y da información sobre el conocimiento que se tiene de los espacios de deliberación.
¿Por qué participa en estos espacios? ¿Ayudan a resolver los temas que considero relevantes?	Apunta a la legitimidad y expectativas sobre la participación local y a la relevancia que se le da a esta participación en términos personales. Caracteriza el tipo de acción a relevar (simbólica, afirmativa, reivindicativa, etc.) y la valoración sobre la utilidad o aprobación de la participación. Pregunta alternativa: ¿Siente que han funcionado bien?
4. Democracia representativa y Estado	Se busca levantar información sobre la valoración del Estado y las autoridades electas de nivel regional (parlamentarios, consejeros y gobernadores regionales), la capacidad de llevar los diagnósticos y propuestas de Guaitecas a las escalas regional y nacional y la descripción de experiencias previas de relación con el Estado, con foco

	en frustración. Se orienta a la sospecha de que hay una brecha entre el nivel local y las definiciones tomadas por un aparato público centralizado y unitario.
¿Con qué autoridades regionales y nacionales tiene relación? ¿Considera que conocen Guaitecas?	Percepciones de validación por parte de las autoridades, y del conocimiento que estas tengan del territorio.
¿Qué espera de estas autoridades? ¿Están en condiciones de tomar decisiones por Guaitecas?	Expectativas de representación por parte de autoridades. Contrastar con visiones de que solo representantes locales serían válidos para la comuna.
¿Los temas locales llegan a las autoridades nacionales y regionales? ¿Son tomadas en cuenta? ¿Qué ejemplos puede dar?	Canalización de la participación local en instancias regionales y nacional. Foco en la capacidad de escalamiento de las posiciones locales y en verificar los elementos particulares que se pierden en este proceso. Distinguir entre instancias regionales y nacionales.
¿Se siente escuchado por las autoridades? ¿Considera que el aparato público influye en su vida cotidiana? ¿De qué forma?	Recoger experiencias de relación con el Estado que marquen biográficamente a los habitantes de Guaitecas. Por ejemplo, apoyos (bonos, incentivos, becas), detrimentos (interseccionalidad, omisiones) o valoración de proyectos específicos. Foco en autoridades e instituciones que, sin tener relación con Guaitecas, impactan en este territorio.
5. Tendencias futuras	El foco de estas preguntas es observar la valoración global del futuro de Guaitecas, especialmente a partir de las capacidades locales de dirigir el desarrollo y la política local, pero también a la luz de posibles cambios institucionales.
¿Qué encontraremos en Guaitecas en 30 años más?	Visiones de futuro, identificando tendencias previstas, pero también escenarios ideales u objetivo de cada entrevistado. Si difieren, consultar por qué el escenario ideal no está previsto en su opinión. Si su opinión fue su visión ideal: ¿Considera que es un escenario posible? Sobre tendencias actuales, ¿cómo percibe que incidirán en el futuro? ¿Será una comuna parecida a lo que usted quisiera ver?
¿Qué espera de una nueva constitución? ¿Afectará en algo la situación de Guaitecas o de la región?	Opiniones sobre cambios o sobre visiones del resultado de la discusión constitucional. Foco en organización del Estado y en valoración de territorios periféricos.