



FLACSO – CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

POLITICAS PÚBLICAS PARA TERRITORIOS ESPECIALES
Y LA VARIABLE DE OPORTUNIDAD PARA SU
REACTIVACIÓN ECONÓMICA
EL CASO DEL ARCHIPIÉLAGO JUAN FERNÁNDEZ

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

PROFESOR GUÍA

SR. JOSÉ MARÍA CABRAL FERNANDEZ

ALUMNO

SR. CARLOS CÁCERES VALDEBENITO

MAYO, 2011

A María Luisa, Antonia y Carlos Eduardo.



Resumen Ejecutivo

Los gobiernos regionales deben elegir entre distintos cursos posibles de acción, al igual que el Gobierno Nacional, en pro del desarrollo de sus regiones. Parte de su mandato lo constituye precisamente el “elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región.” (Artículo 16, letra a, de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional).

Las políticas públicas son cruciales para un gobierno, ya que al orientar su gestión le permiten alcanzar sus objetivos. Y, como se ha dicho en más de alguna oportunidad, quien quiere el gobierno, requerirá también de políticas públicas. (Lahera, 2002: 34)

Asimismo, en las regiones existen territorios con diferentes grados de aislamiento, producto de factores, por ejemplo, de tipo geográfico, económico o cultural, con las consiguientes carencias en materias administrativas, de recursos y de oportunidades, con incidencia en la efectiva participación en las decisiones regionales y en los beneficios del progreso del resto del país.

En atención a la importancia de este tema, he estimado necesario desarrollar este estudio, con el fin de investigar en profundidad las políticas públicas para territorios aislados como es el caso de la Isla Juan Fernández , considerando que en el marco del principio constitucional, que establece el deber del Estado de 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; como también, la constatación de la existencia de territorios - atendida su emplazamiento o condición, como lo son las zonas extremas y aisladas – afectados por problemas económicos y sociales similares, y además de un genuino interés de ubicar la importancia en la Isla Juan Fernández , en el contexto más general , de las políticas públicas para territorios especiales.

Índice

I. Introducción	06
II. Descripción y fundamentación del tema	09
1.1 Delimitación del Campo de Estudio	10
1.2 Caracterización General	10
1.3 Sistema geográfico	11
1.4 Comportamiento Económico	11
1.5 Cideze – Áreas de acción	12
1.6 El estado de las políticas públicas en los Territorios Aislados	13
1.7 El problema de la Investigación	17
III. Objetivos de la Investigación	18
1.1 Objetivo General	18
1.2 Objetivos Específicos	18
1.3 Hipótesis de la Investigación	18
IV. Marco Referencial	19
1.0 Política Pública para territorios aislados	19
1.1 Razones de su implementación	21
1.2 Descentralización	21
1.3 Descentralización y Territorios Especiales	22
1.4 Descentralización y Equidad	23
1.5 Igualdad e Integración Social	25
1.6 Habitabilidad	26
1.7 Ventajas	27
2.0 Criterios generales de Caracterización de los Territorios Especiales	28
2.1 Aislamiento Geográfico	30
2.2 Condiciones adversas de habitabilidad	31
V. Marco Teórico y Conceptual	35
1.0 Criterio de variables de clasificación Isla Juan Fernández	35
1.1 El Tamaño	35
1.2 Consecuencias del Tamaño	37
1.3 La accesibilidad	39
1.4 La Insularidad	40
1.5 Relación Tamaño- Accesibilidad - Insularidad	42
1.6 Perifecidad y Perifecidad Insular	43
1.7 Variables dependientes	45
2.0 Variable dependiente: Las oportunidades	48
2.1 Reactivación de las pequeñas empresas en Juan Fernández	50

VI. Metodología	52
1.0 Diseño Metodológico	52
1.1 Análisis de Involucrados	53
1.2 Análisis del Problema	54
1.3 Análisis de Objetivos	54
1.4 Contexto del Objeto Estudio	55
1.0 Organización Estructural Isla Juan Fernández	55
1.1 Agua y Energía	56
1.2 Ordenamiento territorial y regulación	57
1.3 Plan Regulador Comunal	59
1.4 Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)	60
1.5 Perspectiva de las pequeñas empresas en Isla Juan Fernández	64
1.6 Estado actual de las empresas y visualización futura	66
1.6.1 Árbol de problema	72
1.6.2 Causas del Problema	73
1.7 Efectos del problema	78
1.8 Procedimiento de gestión para la reactivación económica	79
1.8.1 Acciones	80
1.8.2 Posibles `Protagonistas	81
1.8.3 Objetivos Trascendentes del Proceso de Reactivación	85
1.8.4 Extensión y Alcance de la Intervención	95
1.8.5 Planes de acción	103
VII. Conclusiones	105
VIII. Bibliografía	107

I. Introducción

Algunos años atrás, tuve la oportunidad de participar en algunas gestiones y negocios vinculados al Archipiélago de Juan Fernández, circunstancia que me permitió recorrer la isla en varias ocasiones, analizar posibilidades de negocio, conversar con sus residentes y con algunos visitantes habituales involucrados en proyectos de investigación orientados al desarrollo de nuevos recursos pesqueros. Lo hice aquella vez desde la perspectiva empresarial privada.

Pude comprobar entonces, que la zona reúne características poco comunes en nuestro país: extremo aislamiento, fuerte gasto público por habitante, posibilidades escasas y desaprovechadas de desarrollo, y una naturaleza espectacular. El 96% de su superficie está destinada a reserva natural y protegida por un conjunto de normas restrictivas, dada su condición de Parque Nacional desde 1936 y al hecho de haber sido declarado como Reserva Mundial de la Biosfera en 1997 y de haber sido postulado en 1996 como Patrimonio de la Humanidad.

La vida cotidiana de sus habitantes es dura. La principal actividad económica es la pesca artesanal y su ejercicio está permanentemente rodeado de circunstancias de alto riesgo y sacrificio. La fuerza laboral, se traslada por una temporada cercana a los seis meses, a una isla que se encuentra a 180 kilómetros al oeste del resto del archipiélago, con todos sus enseres, animales, embarcaciones y materiales, a fin de establecerse en un campamento pesquero. Esta operación se realiza de manera precaria y sin las medidas de seguridad correspondientes. Entre los meses de mayo a agosto, durante la veda de la langosta, cunde el desempleo.

Las familias se constituyen, la mayor parte de las veces, entre los mismos habitantes de la isla, los que, no debiera sorprendernos, habitualmente resultan ser familiares. La condición de insularidad extrema, lo convierte en un sistema social cerrado, donde las personas se desarrollan con precariedad en términos educacionales, laborales y personales. La primera

impresión que se recibe, es que a pesar del perceptible alto gasto fiscal, las restricciones al desarrollo comunitario son difíciles de superar y el horizonte de oportunidades es mezquino.

Por ello, mi interés en esta tesis de conocer las políticas públicas que permitirían enfrentar los problemas que afectan a determinadas zonas del territorio chileno, a las que hemos denominado territorios especiales, específicamente el Archipiélago Juan Fernández.

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

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

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

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

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

Por otra parte, la política para territorios especiales se debe sustentar sobre el principio del “buen gobierno”, es decir, la búsqueda de resultados cercanos a los óptimos (Lahera 2000), que debemos comprender como una alternativa para reconocer las ventajas y potencialidades que ofrecen los territorios especiales y que, por lo tanto, se pueden convertir en el motor de su propio desarrollo.

Junto con ello, recordar que los efectos causados por el maremoto del pasado 27 de febrero del año 2010 sobre el poblado San Juan Bautista de la Isla Robinson Crusoe, del archipiélago de Juan Fernández, son cuantiosos y lamentables, por sobre todo, respecto a la pérdida de vidas humanas. Esta catástrofe natural afectó entre otros ámbitos la capacidad productiva de las empresas y el funcionamiento general de la isla, arrasando completamente el centro cívico y comercial, destruyendo empresas, espacios públicos, Municipalidad e infraestructura vial.

Adicionalmente a esta compleja situación pos maremoto, la isla mantiene y enfrenta situaciones deficitarias anteriores que no hacen más que amplificar este precario escenario desde el cual se deben coordinar estrategias de las variables de oportunidades existentes en la Isla para generar recursos.. Estas situaciones deficitarias provienen desde hace por lo menos una década, donde el maremoto no ha hecho más que revelarlas dando cuenta de una débil presencia de políticas públicas desde el continente y de sus gestores locales, por ello, una política de alto impacto como el fortalecimiento de las pequeñas empresas será un gran aporte.

II. Descripción y fundamentación del Tema

2.1. La necesidad de implementación de políticas públicas para territorios aislados

La implementación de una política pública para el desarrollo de territorios especiales aislados y sus habitantes, ha buscado como objetivo coordinar acciones, concertar actores públicos y privados y elaborar planes de desarrollo estructural para las zonas extremas.

En el ámbito de la política pública, se persigue integrar plenamente a los habitantes de los territorios especiales, profundizar el proceso de descentralización del país, proponer los ejes de acción e instrumentos necesarios para el desarrollo de las zonas extremas, aisladas y especiales, e institucionalizar la acción del Estado en estos territorios desde el nivel central y subnacional.

Los territorios especiales aislados se definen como geográficamente aislado, con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de ésta, en el que se observa una baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, que a consecuencia de estos factores se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país.

En general, estas políticas fueron aplicadas para que puedan recoger las disparidades territoriales, es decir, que se adecuen a las características físicas, sociales y económicas de los territorios definidos bajo algún rasgo común, como por ejemplo los territorios especiales. Por tales motivos, considero necesario analizar estas políticas y evaluar su impacto en un territorio aislado como el Archipiélago Juan Fernández.

2.2. Delimitando el campo de estudio

Desde la perspectiva ahora, de la política y la gestión públicas, resulta apropiado ubicar nuestra preocupación en el contexto general de las “políticas públicas para territorios especiales”, entendiendo por esto, políticas de intervención específicamente adaptadas a circunstancias de mucha singularidad y difícilmente homologables al conjunto del territorio nacional.

Actualmente el Estado chileno reconoce y asume la existencia de territorios especiales y los problemas que derivan de su especial condición. Uno de ellos, y que es parte de nuestra investigación, es el archipiélago Juan Fernández, por ello, es necesario conocer sus características generales para profundizar en este tema.

1. Caracterización General

El Archipiélago Juan Fernández se encuentra a 670 kilómetros frente a las costas de la Provincia de San Antonio. Está compuesto por un conjunto de tres islas: la isla Robinson Crusoe, la isla Marinero Alexander Selkirk y la isla Santa Clara. El Archipiélago conforma la Comuna de Juan Fernández que depende administrativamente de la Provincia de Valparaíso, Quinta Región; constituye zona fronteriza y su capital comunal es San Juan Bautista, ubicado en la Isla Robinson Crusoe.¹

En 1936 el Archipiélago obtiene la categoría de Parque Nacional. Más tarde, en el año 1977 es declarado como Reserva Mundial de la Biósfera por la UNESCO, y en 1996, postulado como Patrimonio de la Humanidad.

¹Análisis de Gestión Pública para Territorios Insulares, Cuenta Pública Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE). 1994 – 2005.

2. Situación Geográfica y Población

Las islas Robinson Crusoe y Santa Clara se ubican en el sector oriental del Archipiélago. A su vez, la isla Marinero Alexander Selkirk está a 180 kilómetros al oeste de Robinson Crusoe.

El Archipiélago en su conjunto tiene una superficie total de 9.968 hectáreas. La isla Robinson Crusoe tiene una superficie de 4.794 hectáreas, la isla Marinero Alexander Selkirk una superficie total de 4.952 hectáreas, y por último la isla Santa Clara, la más pequeña, con 222 hectáreas. Gran parte de todas estas hectáreas se destinan como reserva natural, correspondiendo al 96% del total del territorio insular, quedando desafectado solamente 397 hectáreas que es el 4% restante, constituido en sector urbano y rural en donde se ubica el poblado de San Juan Bautista y el Aeródromo de Punta Isla.

Según el último censo nacional del 2002, San Juan Bautista está calificado como aldea rural, con asentamiento humano concentrado y su población alcanza a unos 629 habitantes, con una distribución por sexo mayoritaria en hombres (55%, y mujeres 45%). Sin embargo, de acuerdo a la información disponible en el Departamento Social de la municipalidad, la población de la Comuna asciende a 752, considerando también aquellos que están en el continente por diversos motivos, en especial los estudiantes quienes están concentrados entre los 15 y 24 años y que llegan a ser 71 jóvenes.

3. Comportamiento Económico

La actividad económica se sustenta en el sector primario de la pesca artesanal. El resto de la economía se dinamiza por el turismo, por lo que existe un importante porcentaje de población que se ubica principalmente en el sector terciario de los servicios públicos, el comercio detallista y los prestadores de servicios turísticos.

El desempleo presenta características cíclicas, acrecentándose entre los meses de mayo a agosto durante la veda de la langosta. Este período es donde se producen lo más altos índices alcanzando a un 20% aproximado de desempleo comunal. Durante el año 2001 se implementó por primera vez el Programa de Generación de Empleo, absorbiendo a gran parte de las personas sin empleo, en especial a las mujeres jefas de hogar, siendo ejecutado a través del Municipio y la Corporación Nacional Forestal.

4. Áreas de Interés

Las Islas del Archipiélago se caracterizan por poseer un alto número de especies endémicas y nativas caracterizándose por el poblamiento de plantas y animales de distintas procedencias, los cuales han evolucionado formando especies propias de la Isla y llegando a poseer, a nivel mundial, el más alto número de especies endémicas., razones por las cuales fue declarada Reserva de la Biósfera por la UNESCO en el año 1977.

5. Acción del CIDEZE

En el año 2002, se inicia la acción del CIDEZE² con un levantamiento de necesidades para el Archipiélago. La Gobernación de Valparaíso convoca a la formación del Comité Interinstitucional para el Desarrollo Local Sustentable (CIDELS) para el Archipiélago Juan Fernández, organismo a través del cual se desarrolla el trabajo del Comité en esa etapa.

En diciembre de 2004 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, encarga al CIDEZE el inicio de una nueva etapa de trabajo en el Archipiélago. Ello se traduce en un Plan de Desarrollo que incluyese la realización de un nuevo diagnóstico, un levantamiento de necesidades por sector que correspondería a la visión local y, un posterior Plan de Trabajo, estrechando vínculos con el Municipio y organizaciones sociales como el Sindicato de Pescadores Artesanales. En conjunto con la Gobernación Provincial de Valparaíso y los equipos técnicos de la Intendencia Regional de Valparaíso se trabajaron aquellos aspectos administrativos, técnicos y políticos de la propuesta. Asimismo, se elaboró una Propuesta de Estatuto Especial de Administración para el Archipiélago.

² El año 1994 se creó una Secretaría Ejecutiva única para todas las Zonas Extremas, bajo el nombre de Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales, CIDEZE. En mayo de 2001, el CIDEZE pasó a depender de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, donde actualmente está radicado. Es la instancia a cargo de desarrollar e implementar los planes del Gobierno para las zonas extremas del país.

2.3. El estado de las políticas públicas para territorios aislados y especiales en Chile

2.3.1. En el caso de nuestro país se está intentando abordar, quizás por primera vez, una política pública específicamente orientada a los denominados “territorios especiales”. Así al menos, lo propone explícitamente el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales en su Cuenta Pública, aparecida este año, y que lleva el sugerente título de “*Gestión pública para territorios especiales 1994 –2005*” (CIDEZE, 2006).

En dicho documento, el organismo evalúa la experiencia obtenida después de diez años de aplicación de planes y programas de trabajo específicos en los territorios aislados y extremos de Chile. Este ejercicio lo lleva a reconocer que el accionar estatal no ha logrado en estos territorios, resultados similares a los obtenidos en el resto del país y adicionalmente, le permite derivar dos importantes conclusiones: primero, “...que la simple sumatoria de medidas sectoriales no ha traído consigo el despegue definitivo de ciertas zonas...”; y segundo, que “...hay situaciones que el mercado no resuelve por sí mismo en estos territorios y que requieren de una atención específica del Estado y de su rol subsidiario”. Por lo tanto, se hace necesario “...una política pública particular y permanente, que debiese dar cuenta de un conjunto de demandas que el mercado y los criterios técnicos de rentabilidad económica y social no siempre son capaces de reconocer”.

Los objetivos de esta nueva política pública, apuntarían a “...flexibilizar los instrumentos públicos existentes y coordinar gestión pública, dotar a los habitantes de los territorios especiales de igualdad de oportunidades en el acceso a mejores condiciones de vida y desarrollo, mejorar las condiciones básicas de habitabilidad para estimular el asentamiento y permanencia y evitar la migración”. Y esto así, porque se reconoce que las peculiaridades y especificidades de estos territorios, requieren de “...un tratamiento diferenciado y singular” que no puede diseñarse con los tradicionales criterios de “homogeneización territorial” que se aplican al momento de elaborar los distintos programas sociales. Por el contrario, la nueva política promete enfatizar tanto “...la flexibilidad y pertinencia en los instrumentos de gestión como la autonomía que necesitan los territorios especiales para tomar decisiones en los temas que los afectan directamente”.

El Archipiélago de Juan Fernández es uno de los destinatarios de esta nueva orientación en materia de política pública y algunos hitos de la misma a este respecto, se manifiestan en la formación del Comité Interinstitucional para el Desarrollo Local Sustentable (CIDELS) del archipiélago, el comienzo de la formulación de un Plan de Desarrollo anunciado por el Presidente Lagos en su visita a la isla en Febrero de 2005 y el ingreso al parlamento del proyecto de reforma constitucional que crea los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago de Juan Fernández (Mensaje, 2005) y que permitirá la posterior discusión de Estatutos Especiales de administración para ambos territorios insulares, para los cuales se reconoce que la organización del Gobierno Regional y local no ha dado resultados adecuados.

2.3.2. La argumentación esbozada hasta aquí, pareciera ser un buen comienzo para una tarea “especialmente” difícil. El documento arriba mencionado incluso, transmite en una primera lectura, la sensación que se está avanzando consistentemente en la dirección anunciada y hasta que se lo está haciendo con cierta audacia. Sin embargo, existen algunos indicios de que pudiera estar transitándose una etapa demasiado temprana de este proceso, de contenido, todavía, no demasiado preciso. Veamos algunas razones para nuestra aprensión.

2.3.3. En primer lugar, en el documento existe una significativa ambigüedad respecto al uso de su concepto central, es decir, el de “territorios especiales”. En el transcurso de unas pocas páginas de texto, el término va alternativamente a indicar “condiciones geográficas de aislamiento” (F. Vidal, entonces Ministro del Interior y Presidente del CIDEZE); “territorios aislados y extremos” o territorios caracterizados “...por su alto grado de aislamiento, pero también por la riqueza del patrimonio natural que contienen, con similares problemas y disímiles situaciones...” (A. Delpiano, entonces a cargo de la SUBDERE). Por su parte, C. A. Spencer, a la sazón Secretario Ejecutivo del CIDEZE, nos informa que a partir de esa Cuenta Pública se quiere “...redefinir las zonas extremas como territorios especiales, ya que no necesariamente estos lugares son extremos

geográficamente. Estos territorios especiales se caracterizan por estar geográficamente aislados, tener bajo nivel de accesibilidad, contar con una población escasa y altamente dispersa y presentar baja presencia y cobertura de servicios públicos. Igualmente, se encuentran en una situación de desigualdad con el resto del país”.

A mayor abundamiento, en la Primera Parte del informe, se nos indica que “en el año 2005, CIDEZE ha trabajado en la profundización de la definición de zona extrema o ‘territorio especial’, considerando tres criterios. Uno geográfico, como aquellos territorios habitados que por su geografía particular se sitúan en la periferia, en relación a sus respectivas cabeceras regionales y provinciales. A lo anterior se agrega un segundo criterio: el político, relativo a la existencia de un Estado históricamente centralizado y concentrado a nivel nacional, tradición que ha influido para que en la actualidad podamos referirnos a la existencia de territorios aislados y desconectados del desarrollo nacional y sus beneficios. El tercer criterio es económico, al considerar que los mecanismos de mercado no alcanzan a estimular la prosperidad material de estas zonas aisladas, resultando territorios que se encuentran rezagados respecto al desarrollo del país y de su región, y con una población con un deficiente nivel de integración nacional”.

El documento por lo demás, lo cual puede deberse solamente a que está reflejando una etapa en que se encuentra el desarrollo de la política, se concentra en aspectos institucionales y de coordinación interministerial de políticas actualmente vigentes, pero lo hace al parecer, de una manera que prácticamente nos deja en el mismo lugar del cual supuestamente habíamos encontrado conveniente alejarnos : “La decisión de crear un solo ente encargado de los planes de desarrollo para los territorios extremos surge a partir de la constatación que existen territorios -atendida su ubicación o condición, como lo son las zonas extremas y aisladas- a los que les afectan problemas económicos y sociales similares. Dicha realidad justifica la existencia de una instancia gubernamental central que asuma el tema en su conjunto, en un contexto de coordinación y unidad de la acción de la administración”.

2.3.4. Una explicación posible para esta imprecisa formulación, es que CIDEZE se ha valido de dos estudios que encomendara al Instituto de Geografía de la PUC y a la PUC de Valparaíso respectivamente, ambos mencionados en el documento analizado. En el más antiguo de ellos, se propone un índice ponderado de aislamiento a partir de criterios físicos, administrativos, demográficos, socioculturales y económico – presupuestarios, que fue aplicado a una muestra de 302 comunas de nuestro país, quedando excluidas solamente las comunas de la Provincia de Santiago, la comuna Antártica y las que para ese momento (1999), eran de reciente creación. Del total de comunas estudiadas, un 27,1% resultó estar en territorios con situación de “alta integración”, un 40% se ubicó en la categoría de “integración parcial”, un 24,5% resultó estar en “aislamiento relativo” y un 8,3% se encontraba en situación de “aislamiento crítico”. En esta última categoría se encontraba Juan Fernández, en la posición novena dentro del total de 25 comunas que integraban esta categoría y en realidad, dentro del total de comunas examinadas (Instituto de Geografía de la PUC / SUBDERE, 1999).

En el segundo de los estudios, sin embargo, que desarrolla una metodología para la definición de territorios especiales, estos son conceptualmente definidos como “aquellos territorios habitados, que se encuentran rezagados respecto al desarrollo del país, no acogidos por las políticas públicas y que, mediante una intervención externa pueden progresar” (Universidad Católica de Valparaíso / SUBDERE / PNUD, 2002). Por razones de la metodología utilizada, paradójicamente en este caso, ni Juan Fernández ni la Isla de Pascua (para los cuales, como hemos visto, se está gestionando una Reforma Constitucional para reconocerle precisamente ese status), calificaron como territorios especiales, “...por presentar características ambientales y socioeconómicas de menor inestabilidad y rezago...” que las 36 comunas que fueron efectivamente identificadas como tales.

2.4. Definiendo el problema de investigación

2.4.1. Del breve examen realizado hasta el momento, pareciera resultar necesario problematizar el fenómeno y el concepto mismo de “territorio especial” y desarrollar un marco conceptual que permita abordarlo de una manera menos difusa y que ayude a dibujar su contorno con trazos menos imprecisos. Tomando en cuenta el tipo de intervenciones de política pública que nos van a interesar, en los términos descritos más arriba (ver Sección 2.2), la modelización de ese marco conceptual debiera guiarnos en la adopción de instrumentos y modalidades de intervención apropiados a los fines perseguidos y ayudarnos en la elaboración de los criterios con los cuales dichas intervenciones van a ser evaluadas.

En efecto, cuando hablamos de políticas públicas para territorios especiales, estamos hablando en cierta medida de **políticas públicas “a la medida”**, es decir, deliberadamente formuladas para adaptarse a condiciones muy específicas, raramente homogéneas, para ser aplicadas en ámbitos sociales en los que existen valores extremos en las valores de las variables relevantes, muy por debajo o por encima de la media y donde probablemente actúen efectos de tipo “umbral” (*“threshold effects”*), que alteran “localmente” (en un determinado rango de las variables), el comportamiento de las mismas y sus efectos.

Simétricamente, debiéramos **restringir** nuestro análisis, focalizándolo en el caso especial del Archipiélago de Juan Fernández, para poner a prueba lo que pudiéramos haber avanzado en materia de desarrollar un instrumental analítico más apto para estudiar el problema, y determinar el contenido de algunas políticas específicas que pudieran sugerirse, cuya orientación debiera provenir de aquel, al igual que los criterios de evaluación de las mismas.

Debe recordarse que se trata de territorios “especiales”, que por la misma especificidad de sus desventajas y desafíos podrían tener “...**un derecho a la solidaridad, así como un derecho a la diferencia y la experimentación**” (Comité Económico y Social Europeo, 2005)

III. Objetivos de Investigación

1. Objetivo General

- ◆ Conocer las políticas públicas implementadas para el desarrollo de territorios especiales aislados y sus habitantes, específicamente en la isla Juan Fernández y evaluar un plan de reactivación económica de acuerdo a las variables de oportunidades presentes en ella.

2. Objetivos Específicos

- ◆ Describir el proceso de integración a la vida nacional de los habitantes de estos Territorios a través de las políticas públicas implementadas.
- ◆ Conocer el proceso de elaboración de la política para territorios especiales aislados.
- ◆ Aplicar el marco conceptual a desarrollar al caso del Archipiélago de Juan Fernández y proponer mejoras en la aplicación de dichas políticas.
- ◆ Identificar la variable de criterio que pudiese proponer estrategias para el fortalecimiento de la conectividad y el mejoramiento de la planificación estratégica y productiva de las empresas para generar un desarrollo integral de los habitantes de la Isla.

3. Hipótesis de Investigación

Las políticas públicas aplicadas en territorios aislados, con diferentes grados de aislamiento, producto de factores, por ejemplo, de tipo geográfico, económico o cultural, con las consiguientes carencias en materias administrativas, de recursos y de oportunidades, son necesarias. Sin embargo, no son suficientes para un integral desarrollo en los habitantes de la Isla Juan Fernández, lo cual requiere estrategias en el mejoramiento de la planificación estratégica y productiva de las pequeñas empresas para generar satisfacción en sus habitantes.

IV. MARCO REFERENCIAL

1. Política Pública para territorios aislados y especiales

Es importante tener claro lo que son las políticas públicas para entender el contexto de esta tesis, sobre todo, las relacionadas a las aplicadas a los territorios especiales. Pero, ¿cuál es su objetivo? El objetivo de su creación es el diseño de una política pública que permita enfrentar los problemas que afectan a determinadas zonas del territorio chileno, a las que hemos denominado territorios especiales³.

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

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

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

³ Como **Territorios Especiales** serán considerados “*aquellos territorios habitados, que se encuentran rezagados respecto al desarrollo del país, no acogidos por las políticas públicas y que, mediante una intervención externa pueden progresar*”. Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior (1998). "Diagnóstico y Análisis de los Territorios Insulares de Juan Fernández e Isla de Pascua", Informe Final, Chile.

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

¿Qué entendemos por territorio especial?

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

Pero, ¿cuáles son esas características que denotan un territorio especial y aislado?

1. Aislamiento crítico
2. Baja accesibilidad
3. Baja presencia de servicios públicos
4. Baja densidad y dispersión de la población

Efectivamente, como territorio especial podemos definir al “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”.⁴

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

En general, al interior de las políticas públicas, existe una carencia de instrumentos de gestión y programas de desarrollo que puedan recoger las disparidades territoriales, es

⁴ Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), Ministerio del Interior (1998). "Diagnóstico y Análisis de los Territorios Insulares de Juan Fernández e Isla de Pascua", Informe Final, Chile.

decir, que se adecuen a las características físicas, sociales y económicas de los territorios definidos bajo algún rasgo común, como por ejemplo los territorios especiales. Por tales motivos, es muy necesario el incremento de estas políticas públicas.

1.1 Razones de su implementación

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

Durante los últimos diez años, se han implementado numerosas iniciativas excepcionales para responder a las necesidades que las comunidades de estos territorios especiales han planteado. Sin embargo, éstas iniciativas aparecen dispersas en su focalización y con una superposición de medidas para su tratamiento, que no obedecen a un enfoque concreto que emana de la realidad de los territorios especiales.

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

1.2 Descentralización

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

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

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

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

1.3 Descentralización y territorios especiales

La forma en que se distribuye el espacio chileno ha traído como consecuencia la existencia de una multiplicidad de problemáticas con características muy especiales a lo largo del país. (Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005)

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

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

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

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

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

1.4 Descentralización y equidad

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

1.5 Equidad social y equidad territorial

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

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

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

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

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

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

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

1.6 Igualdad e Integración social

La situación de aislamiento y deterioro de calidad de vida que caracteriza a los territorios especiales obliga a plantearse el tema de la igualdad de tales pobladores respecto al resto de los ciudadanos chilenos. La igualdad ha de considerarse ya en los puntos de partida, en la posibilidad que tengan todos los ciudadanos de desarrollar libremente las oportunidades que se le presenten como las que quieran realizar (Giddens, 1999). Ello implica reconocer la responsabilidad y el esfuerzo del ciudadano y del Estado como elementos claves para el logro de la igualdad.

Por lo tanto, fomentar la igualdad supone promover la inclusión. La desigualdad por ende significa exclusión.

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

El Estado debe asegurar que todas las personas dispongan por igual de todos los recursos para hacer un buen uso de estas oportunidades. El aseguramiento de una cobertura pertinente de servicios públicos constituye un elemento crucial para el logro de la inclusión y por tanto la igualdad de todos los ciudadanos chilenos.(X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005)

A largo plazo, el verdadero éxito de la igualdad es conseguir ciudadanos emancipados frente a los propios poderes públicos (Giddens, 1999). Es por ello que las prestaciones sociales, aunque pretendan actuar de paliativo de las posibles desigualdades finales, no pueden impedir el correcto desarrollo de la igualdad de oportunidades ni interferir en el desarrollo de la inclusión. Para evitar estas situaciones, es propicio fomentar tales acciones estatales de inclusión con fundamental participación y apoyo del gobierno y la comunidad Local (descentralización). Y por otra parte, considerar que el fomento de la ocupación laboral es una cuestión estratégica para la inclusión. Los poderes públicos debe intervenir

para que las personas que están quedando al margen del mercado de trabajo pueden incorporarse rápidamente a él y aprovechar sus propias capacidades contribuyendo así al desarrollo de su comunidad (Sen, 2000).

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

1.7 Habitabilidad

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

Indicadores que expresan tal situación:

- Precariedad en las condiciones de vida: bajo índice de necesidades básicas insatisfechas, bajo índice de prestación de servicios (salud, educación), desempleo. (X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005)

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

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

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

Accesibilidad y conectividad constituyen factores estratégicos para el desarrollo de los territorios especiales, pues facilitan el buen funcionamiento en el tiempo de las mejoras incorporadas, y por ello, un dinamismo propio en el largo plazo.

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

1.7 Ventajas

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

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

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

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

2. Criterios de caracterización de los territorios especiales aislados

Es necesario analizar con mayor profundidad estos criterios mencionados anteriormente. Destacar que para la identificación de las comunas aisladas del territorio chileno se utilizaron como base el estudio del Instituto Geográfico Militar (IGM) de 1994, acerca de Fronteras Interiores, y el estudio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, denominado “Integración de Territorios Aislados” del año 1999.

En el primer estudio se consideraron todas aquellas comunas categorizadas como de “Frontera Interior Crítica” y en el segundo, aquellas comunas categorizadas como “Territorios con situación de aislamiento crítico”, Arenas, Et Al (1999), menores a 10.000 habitantes.

Estos territorios responden a características generales en común, pero no implican necesariamente una realidad uniforme u homogénea. En resumen se podrían definir como un territorio geográficamente aislado, con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de ésta, en el que se observa una baja presencia y cobertura de servicios

básicos y públicos, que a consecuencia de estos factores se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país. Delpiano, Adriana (2005). Estudios realizados para evaluar y determinar la realidad de estos territorios plantean la existencia de un conjunto de factores que determinan su situación, tal cómo se ha planteado anteriormente:

- Baja densidad de población y dispersión.
- Insuficiente presencia de servicios públicos.
- Falencias y déficit en infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria, telecomunicaciones que dificultan la accesibilidad y conectividad de la población.
- 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.
- Débil transferencia tecnológica a los procesos productivos.

Considerando el grado de impacto de estas variables es posible señalar una serie de características que distinguen la realidad de estos territorios:

- Escaso desarrollo de capacidades, habilidades y competencias por parte de la población.
- Problemas de conectividad aumentan a consecuencia del aislamiento geográfico.
- 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).
- Instrumentos de desarrollo vigentes que no necesariamente responden de manera integral y amplia a la realidad ya enunciada.
- Estos territorios no están integrados al mercado nacional o internacional.

En otro orden de cosas, 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.

2.1 Aislamiento geográfico

Un rasgo fundamental que define a estos territorios es el aislamiento geográfico al que está sometida su población. Este factor condiciona y limita el desarrollo de sus habitantes, al aumentar los problemas de conectividad que afectan directamente el tránsito de las personas y el transporte de bienes hacia y desde un territorio o al interior de este, como también, el acceso a los servicios y centros de salud y educación, servicios públicos básicos para el bienestar y desarrollo de las personas, dejándolos en una situación de desventaja en comparación con el resto de la población nacional.

Del estudio de Fronteras Interiores del IGM⁵ se consideraron como comunas aisladas las categorizadas como de Frontera Interior Crítica, las cuales corresponden a aquellas áreas del territorio nacional cuyas características antrópicas, de infraestructura y servicios se encuentran en desmedro y con rasgos naturales extremos, es decir, con marcadas oscilaciones térmicas, grandes altitudes, fuertes pendientes, difícil acceso que dificultan su habitabilidad, autosostenimiento, desarrollo e integración. Éstas suman un total de 18 comunas, representando un 26% de las 70 comunas que fueron analizadas.

Del estudio de SUBDERE/PUC se consideraron como comunas aisladas aquellas categorizadas como “territorios con situación de aislamiento crítico” las cuales corresponden a “aquellas comunas que se encuentran o poseen fuertes desventajas comparativas (territoriales), respecto de las otras comunas de la región”, SUBDERE y PUC (1999: 8). Éstas suman un total de 25, correspondiente a un 8.3% de las 302 comunas analizadas.

Es importante mencionar que los dos estudios señalados consideran en la determinación de comunas aisladas una serie de criterios similares en su definición. Por un lado está presente el concepto de accesibilidad determinado por factores físicos, y por otro lado se

⁵ Trabajo fue realizado por especialistas de la Academia de Guerra del Ejército y el Instituto Geográfico Militar en el período septiembre de 1993 a junio de 1994, el cual consistió principalmente en la elaboración de un mapa preliminar de Fronteras Interiores de Chile Sudamericano.

encuentran una serie de criterios: a).demográficos – socioculturales, tales como educación y salud; b).administrativo – institucionales, representado por la presencia de servicios públicos y entidades financieras; y c). Económicos, dados por el nivel de pobreza y aislamiento de mercado, por citar algunos.

2.2 Condiciones adversas para la habitabilidad

Las condiciones de habitabilidad para la población de un territorio se pueden entender como las ventajas y/o desventajas presentes para el desarrollo y calidad de vida de las personas. Por lo tanto, la habitabilidad hace referencia tanto a mejorar la calidad de vida de la población, pero también a la aspiración de contar con una óptima ordenación del territorio y planificación de su infraestructura.

En relación con una mejor calidad de vida, se deben rescatar las potencialidades del lugar, las capacidades, expectativas y necesidades de la población. La ordenación del territorio y la planificación de su infraestructura, nos remite a la accesibilidad en relación a las capacidades de vialidad, modos de transporte y tiempos de desplazamiento. La conectividad y vías de comunicación constituyen factores estratégicos para el desarrollo de los territorios especiales aislados, pues facilitan el buen funcionamiento de otro tipo de avances estableciendo un círculo virtuoso respecto de las mejoras incorporadas.

Otro tipo de accesibilidad debe ser entendido como el acceso a las tecnologías de información, las que pueden ser utilizadas como instrumentos de conexión e integración de la población de los territorios especiales con el resto del país, ayudando así a soslayar la percepción de aislamiento y conexión con otras personas fuera su lugar de residencia La telefonía fija y móvil, la conexión a Internet por vías dedicadas, la televisión satelital y por cable, deben ser servicios que se incorporen a la vida cotidiana de estas comunidades para que las personas se sientan más integradas y menos aisladas.

De esta forma, algunas variables que permitirían establecer determinadas condiciones de habitabilidad tendrían relación con una mayor o menor accesibilidad física, geográfica

psicológica. Factores a considerar como la distancia a recorrer entre la cabecera comunal y la respectiva cabecera regional; deben complementarse con nivel de acceso a tecnologías de información y nivel de prestaciones en cobertura de salud y educación.

2.3 Menor desarrollo económico

Los habitantes de estos territorios se situarían en una posición desigual en relación con el resto de la población del país, en cuanto al nivel de desarrollo económico. Un análisis preliminar del ingreso autónomo de los hogares, sugiere que una mayor incidencia o presencia de factores que condicionan la realidad de los territorios especiales aislados, determinarían un menor nivel de ingresos de su población en comparación a los ingresos generados por habitantes de aquellos territorios no considerados especiales. Por ejemplo, el ingreso autónomo promedio de los hogares a nivel país correspondería a \$534.735, en tanto que en los territorios especiales correspondería a \$369.467⁶

Asimismo, el costo de vida para las personas en territorios especiales aislados, es también un indicador a evaluar. El costo promedio de una canasta alimenticia en la ciudad de Coyhaique es un 36,5% más cara que en la ciudad de Santiago. Igualmente, el costo de la energía eléctrica domiciliaria en esta capital de la región de Aysén, es tres veces más cara que en la región Metropolitana.

2.4 Ventajas y oportunidades únicas

Los territorios especiales no sólo deben ser considerados en términos negativos o de carencias para su desarrollo. Estos territorios también ofrecen características singulares que constituyen ventajas comparativas con otros territorios, que se podrían transformar en oportunidades de desarrollo en un futuro cercano. Algunas ventajas comunes en el sur y norte del país son:

⁶ Fuente Encuesta CASEN 2003, MIDEPLAN, considerando encuestas a 20 comunas en aislamiento crítico.

- La condición fronteriza de algunos de estos, los convierte en potenciales zonas de intercambio e integración con los países vecinos.
- En muchos casos sus recursos naturales y culturales, resultan atractivos para el desarrollo del turismo de intereses especiales como el etnoturismo, el turismo cultural y el turismo aventura.
- En otros casos, su condición como Reserva Mundial de la Biósfera o como sitios del Patrimonio Mundial, los hace ser territorios propicios para la investigación científica y el desarrollo del ecoturismo. Tal es el caso de La Reserva de la Biosfera Lauca, Juan Fernández, Laguna San Rafael y Cabo de Hornos y los sitios del Patrimonio Mundial Parque Nacional Rapa Nui y las Iglesias de Chiloé

Otras virtudes localizadas en la patagonia chilena y el litoral del centro sur y austral son:

- Sus recursos pesqueros y acuícola.
- Las fuentes generadoras de energía no tradicionales (eólica, gas natural, solar).
- Extensiones de suelos aptos para el desarrollo de actividades ganaderas, agrícolas y mineras.
- Recursos hídricos, para la generación de energía eléctrica.
- Recursos forestales con una importante presencia de bosques nativos, se constituyen en un atractivo natural de múltiples posibilidades de explotación en un contexto de desarrollo sustentable.

La existencia de estos recursos y de otros aún no descubiertos, representan una oportunidad para fomentar el “despegue” de estos territorios y también plantean el desafío y la necesidad de diseñar políticas de explotación en el marco de un desarrollo sustentable.

Una vez visto los criterios generales de clasificación de los territorios especiales aislados, es conveniente analizar las variables de clasificación que inciden en el Archipiélago Juan Fernández, entre ellos los más relevantes y en mayor profundidad. Por ello, es conveniente observar la Tabla Nª1 que muestra el Listado de comunas Aisladas según estudios especializados y realizar un diagnóstico de los criterios de clasificación que considero más preponderante en el caso de la Isla Juan Fernández.

Tabla N° 1: Listado de Comunas Aisladas Identificadas según estudio SUBDERE /PUC (1999)		
	Población CENSO 2002	aislados” SUBDERE Y PUC(1999) Categoría de Aislamiento: Territorio con situación de aislamiento Crítico
PRIMERA REGIÓN DE TARAPACÁ		
Colchane	1461	C
Putre	2179	C
General Lagos	1295	C
SEGUNDA REGIÓN DE ANTOFAGASTA		
Ollague	316	C
TERCERA REGIÓN DE ATACAMA		
Alto del Carmen	4801	C
QUINTA REGIÓN DE VALPARAÍSO		
Archipiélago Juan Fernández	629	C
Isla de Pascua	3837	C
NOVENA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA		
Lonquimay	10104	C
Curarrehue	6757	C
DÉCIMA REGIÓN DE LOS LAGOS		
Cochamó	4369	C
Curaco de Vélez	3380	C
Puqueldón	4125	C
Queilén	5116	C
Quinchao	8912	C
Chaitén	7102	C
Futaleufú	1818	C
Hualaihué	8233	C
Palena	1680	C
UNDÉCIMA REGIÓN DEL GENERAL CARLOS IBAÑEZ DEL CAMPO		
Lago Verde	1042	C
Guaitecas	1549	C
Ohiggins	467	C
Tortel	509	C
Río Ibañez	2452	C
MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA		
Navarino	2270	C
Timaukel	424	C
TOTAL		25

III. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1. Criterio de variables de clasificación del Archipiélago Juan Fernández

De acuerdo a la Tabla N^a 1, se destaca el del Archipiélago Juan Fernández porque los criterios, sujetos de estudio y preferencia para estas tesis, se pueden reflejar en los siguientes juicios: el tamaño, la accesibilidad y el carácter insular. Si hubiera sólo tres variables de clasificación para escoger, estas debieran ser seguramente las elegidas, ya que la importancia relativa de cada una de ellas es susceptible de discusión y el sólo ordenamiento, en que han sido enumeradas, expresa el criterio de preferencia para elaborar un razonamiento de variables de clasificación en la Isla y reafirma su posición de aislamiento crítico.

1.1. El tamaño.

Habitualmente, esta variable es medida en base a un índice compuesto que combina ponderadamente tres dimensiones: población, producto y superficie (Ver por ejemplo Downes, 1988).

Según el Censo Nacional del 2002, la población es de 629 habitantes, que según datos del Departamento Social de la municipalidad (CIDEZE, 2006), asciende hasta 752, considerando los jóvenes, que por diversos motivos, especialmente de estudio, se trasladan al continente. Incluyendo el turismo y personas en tránsito, puede bordear los 1000 en el mejor de los casos. La evidencia empírica recogida en las regiones insulares de la Unión Europea (EUROSTAT, información periódica), indica que existe un “umbral” de población de 4000 a 5000 habitantes, más allá del cual la tasa de crecimiento demográfico es generalmente positiva y la población es más joven. Por debajo del mismo, las islas están expuestas al éxodo, al envejecimiento y a carencias evidentes de equipamiento. En el caso de Juan Fernández, el nivel reducido de su población probablemente sea de carácter permanente, tanto en términos demográficos como en términos de sustentabilidad o

“capacidad de carga” territorial⁷ .Sólo puede existir alguna variabilidad en el margen, debido al turismo y al personal de los servicios públicos.

Estamos hablando aquí de tamaño de población en términos absolutos. El documento mencionado de CIDEZE (2006) habla de “población escasa y altamente dispersa”. Los documentos de la Unión Europea hablan de áreas con “baja densidad de población”. Según CIDEZE (2006), el poblado de San Juan Bautista (núcleo poblacional del archipiélago), “...está calificado como aldea rural, con asentamiento humano concentrado”. De todos modos, debe tomarse en cuenta que si este aspecto resultara importante, la actividad productiva principal del isleño, la pesca de la langosta, se desarrolla durante varios meses del año a casi 200 kilómetros de este poblado, en otra isla.

También el **producto** (expresado como PBI), es reducido. Aunque carecemos de datos precisos; excepto la langosta, el reducido aunque creciente turismo y algunos esporádicos emprendimientos vinculados a la pesca artesanal, la actividad económica está orientada a la subsistencia y al sector servicios. El reducido tamaño de su producto podría ser considerado relativamente estable, aunque susceptible de crecer en magnitudes de alguna significación, sobre todo en términos per cápita, debido al potencial de desarrollo de la pesca artesanal (Ver por ejemplo, Chamorro, 2003; Martínez / Alvarez, 2000 y Cabral / Arancibia / Carmona, 2004^a, 2004^b) y la misma actividad turística. La comparación del producto con las regiones insulares de la Comunidad Europea es de pronunciado contraste, pues a pesar de una fuerte heterogeneidad, las islas europeas tienen en promedio un PBI per cápita equivalente al 72% de la media de la UE, sin ser necesariamente el más bajo de ésta (Comisión Europea, 2003).

En cuanto a la **superficie**, también es reducida, pues debe considerarse que sólo un 4% (menos de 400 Has), está destinada a uso urbano y rural (CIDEZE, 2006). Esta condición, por lógica, también debe considerarse como permanente.

⁷ Clark, O. et al; Small-island carrying capacity, vulnerability and indicators; 2002.

1.2 Algunas consecuencias del tamaño

1.2.1. La importancia de las tres dimensiones examinadas del variable tamaño, deviene que normalmente suelen estar asociadas y alumbran significativamente sobre una serie de aspectos adicionales. Así, el tamaño de la población impondrá restricciones sobre el mercado doméstico, el potencial de la demanda, las características del mercado de trabajo y la probable escasez de personal calificado. El tamaño de la producción, también nos estará indicando el tamaño del mercado, la probabilidad o no de la existencia de economías de escala, economías de alcance y economías externas, las posibilidades de diversificación de la estructura productiva y los condicionantes existentes para la especialización. También suelen asociarse al tamaño de la producción, ciertas peculiaridades sobre la estructura en que se organizan los mercados, las limitaciones sobre la competencia en un mercado que no resiste la coexistencia de muchas firmas e incluso, la presencia de prácticas anticompetitivas característica de mercados marginales. Finalmente, el tamaño de la superficie será un razonable indicador sobre la probabilidad de dotación de recursos y su localización. Con escasas diferencias y matices, la literatura suele coincidir en destacar los aspectos mencionados⁸.

1.2.2. Por otro lado, es necesario señalar algunos aspectos del tamaño que pudieran resultar interesantes en el contexto de las políticas públicas, que a diferencia de los examinados más arriba, podrían resultar elementos facilitadores para el diseño e implementación de las mismas.

Así por ejemplo, en términos de la antigua dicotomía existente en la literatura sociológica entre “comunidad” y “sociedad” en la línea de Ferdinand Tönnies, Emile Durkheim y Max

⁸ Se han omitido algunos aspectos asociados al tamaño que son de extrema importancia, en parte para no distraer nuestra línea argumental y también por las restricciones que nos hemos impuesto para el tratamiento del problema. Así por ejemplo, no se mencionan las dificultades para la provisión de servicios sociales y públicos adecuados), la fragilidad medioambiental, la exposición y vulnerabilidad a desastres naturales y algunos aspectos demográficos que suelen señalarse, sólo para citar algunos de los más importantes. Para un descripción más pormenorizada, puede consultarse Briguglio (1995), Downes (1988), Ocampo (2002) y Streeten (1993).

Weber y toda la teoría posterior sobre la “modernización” (Tironi, 2005), resulta claro que la exposición de Juan Fernández a la modernidad es bastante parcial y fragmentada. Sin embargo, podría darse el caso de que pudiera disfrutar de algunas de sus ventajas, sin pagar precios demasiado altos en términos de una degradación de su vida “comunitaria”. Así, la presencia de fuertes lazos de cohesión social, la exposición al mismo tipo de problemas y necesidades en un contexto de expectativas más acotadas, pudiera resultar en una relación más amistosa con el sistema político general, si es que este diseña mecanismos institucionales de mediación y retroalimentación más adecuados. De ser este el caso, y los proyectos de reforma constitucional y algunos avances en la materia así parecen indicarlo (CIDEZE, 2006), es probable que la mayor homogeneidad de las demandas de una pequeña comunidad y una consecuente mayor facilidad en la agregación, articulación e incorporación de las mismas, pudiera permitir generar un mejor procesamiento y respuesta para las mismas.⁹

En este sentido, las referencias en la literatura son más escasas, aunque debe recordarse que en su mayoría se orienta al análisis de “pequeños” estados o “pequeños estados insulares” que en esta materia representan un problema totalmente diferente. Sin embargo en casos aislados se asocia un menor tamaño con una mejor relación estado – ciudadanos (Ocampo,

⁹ Estamos valiéndonos aquí de una visión simplificada del funcionamiento del sistema político, entendiéndolo como una “caja negra” al cual ingresan un conjunto de insumos, que luego de ser procesados en su interior, dan lugar a una serie de productos, que a su vez vuelven a retroalimentar (“*feedback*”) los nuevos insumos que entran a dicha caja. Pensemos además, que este conjunto de operaciones complejas (insumos – procesamientos – productos – retroalimentación – insumos...), se da en un medioambiente o contexto (“*environment*”), que influencia y condiciona de forma permanente y significativa, el desarrollo de estos procesos, la calidad y consistencia de los insumos, la eficiencia de los procesamientos, etc.. Si por insumos (“*inputs*”), entendemos demandas y apoyos (peticiones contradictorias, expectativas variadas e inconsistentes, intereses divergentes, necesidades disímiles que requieren satisfacción, ideas diferentes sobre las urgencias y prioridades, etc.); si por procesamiento de esos insumos, entendemos actividades encaminadas a filtrar, ordenar, ponderar, establecer urgencias y secuencias temporales, medir consecuencias de largo plazo, resolver inconsistencias, etc., respecto de esos insumos ingresados al sistema y, finalmente, si por productos (“*outputs*”), entendemos resoluciones y disposiciones administrativas, decretos y leyes, políticas públicas, etc., podremos ver con mayor claridad en qué sentido, lo pequeño del tamaño y la homogeneidad de las circunstancias que rodean a estos territorios, puede representar un elemento facilitador, en la medida, como se plantea, se diseñen los mecanismos necesarios para “escuchar” las demandas provenientes de aquellos, porque debe reconocerse, que en condiciones normales, la probabilidad de ser “escuchado”, probablemente sea una función inversa del tamaño.

2002), y en otros se señala que el menor tamaño podría implicar una mayor cohesión social y una consecuente mayor adaptación a determinados cambios (Easterly / Kraay, 2000; Ocampo, 2002).

Un segundo aspecto que podríamos resaltar, sobre el cual volveremos más adelante (ver Sección 3.6), es que el pequeño tamaño en conjunto con el aislamiento característico del territorio bajo estudio, facilita considerablemente el propósito de focalización de las políticas públicas.

1.3. La accesibilidad

La segunda variable crítica es la **accesibilidad**, concepto que nos remite no sólo a la distancia existente entre diversos puntos en que se realizan actividades, y por lo tanto al problema de la distancia geográfica y la infraestructura de las redes conexión y transporte, sino que principalmente a la **presencia / ausencia de rupturas significativas** en la “continuidad” y la fluidez de circulación dentro del espacio económico – social y la movilidad de los factores de producción, debidas a distancias importantes y barreras naturales y / o de otro tipo. La accesibilidad en consecuencia, puede generar considerables rigideces y restricciones a la actividad del territorio, exclusión de las rutas habituales de los servicios de transporte, incertidumbres y riesgos respecto al abastecimiento y plazos de entrega, necesidad de mayores inventarios (costos de distribución) y en general, mayores costos de transporte, tanto en términos monetarios como de tiempo, que pueden llegar a inhibir seriamente el desarrollo según el mayor o menor grado de inaccesibilidad del territorio.

El tema de las **comunicaciones**, que debe incluirse dentro del problema de la inaccesibilidad, podría ser de naturaleza distinta dado que el carácter cada vez más dinámico de las tecnologías vinculadas, ofrecería soluciones más fáciles y menos costosas de implementar, en un horizonte temporal no demasiado extenso. Incluso, creo que están llamadas a convertirse en un factor “blando” de la inaccesibilidad, que podría constituir una

nueva oportunidad para este tipo de territorios, impensada hasta hace pocos años atrás (conexión permanente, información actualizada, educación a distancia, telemedicina, etc.).

1.4 La insularidad

Como se podrá observar, hemos optado por separar el concepto de accesibilidad de la condición de insularidad, distinción que por razones obvias no hacen, en la mayoría de los casos, los autores vinculados al tema de los pequeños estados insulares¹⁰. Señalar por ejemplo, la manera en que se interrelacionan tamaño, accesibilidad e insularidad y entonces se verá mejor el motivo de la distinción, aunque resulta claro la necesidad de la misma, desde el momento que se refiere a dos aspectos conceptualmente diferentes, independientemente de que pueden estar relacionados o potenciarse mutuamente. Es decir, existen territorios inaccesibles en términos de nuestra definición, que obviamente no son islas y recíprocamente, existen islas a las cuales difícilmente podríamos considerar inaccesibles, en los términos expuestos.

El concepto de insularidad no requiere de mayores precisiones, en una primera aproximación. Mientras que el tamaño y la accesibilidad son al menos cuestiones de grado y es posible hablar de mayor o menor tamaño y / o accesibilidad, e incluso llegar a sofisticados modelos de medición para ambos, el caso de la insularidad es en principio un problema de clasificación: un territorio es o no es una isla. Como las variables “dummy” usadas en algunos análisis de regresión, admiten sólo valores de 0 y 1.

Decíamos en una primera aproximación, porque existe la intuitiva sensación de que existen islas “más” islas que otras, y que clasificar territorios en islas o no, oculta una gran cantidad de información valiosa, dada la enorme variedad que puede existir entre las mismas. Sin embargo, esta sensación debiera disiparse al entrar a considerar las otras dos variables

¹⁰ Los documentos provenientes de la Unión Europea, suelen distinguir entre regiones insulares, regiones de montaña, zonas con baja densidad de población y zonas donde se combinan dos o más de estas situaciones (Comité Económico y Social Europeo, 2005)

mencionadas, que entendemos van a permitir caracterizarlas y diferenciarlas adecuadamente, cuando esto sea necesario. Si se quisiera acotar aún más el concepto, pueden tomarse como ejemplo los criterios utilizados por la Oficina estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), para definir una isla: superficie igual o superior a un Km², distancia mínima entre el continente y la isla igual o superior a un Km., población residente permanente igual o superior a 50 habitantes, inexistencia de un vínculo permanente entre el continente y la isla, y finalmente, la inexistencia en la isla considerada de una capital de la UE (que en nuestro caso podríamos reemplazar por la inexistencia de un centro urbano con más de una determinada cantidad de habitantes).

El carácter insular ha dado origen en la literatura, sobre todo de origen español, a la noción de “costes de la insularidad” Murillo / Rodríguez / López (1995); Gobierno de Canarias (1991); Centro de Estudios Económicos (2000, 2004). Si bien, como hemos dicho no siempre se hace la distinción analítica con el tema de la accesibilidad, e incluso del tamaño, es cierto que la insularidad acarrea ciertos costos específicos, como por ejemplo, la restricción de usar medios marítimos o aéreos de transporte, más onerosos en general que el transporte terrestre; ciertas indivisibilidades en la inversión requerida debido a esa restricción, la probable restricción de cargas fragmentadas y pequeñas, etc. También le son aplicables, algunas restricciones al transporte mencionadas cuando hablamos de inaccesibilidad, como las necesidades de mayores stocks, las incertidumbres en el abastecimiento, etc.

Adicionalmente, es probable que el carácter insular, incentive el desarrollo de ciertas características culturales e idiosincráticas especiales en sus habitantes¹¹, que en algunos casos, cuando coexisten con clivajes socioculturales profundos, generalmente de tipo étnico

¹¹ La Unión Europea por ejemplo, describe la insularidad como una característica “geocultural” (Comité Económico y Social Europeo, 2005).

1.5. Algunas relaciones entre tamaño, accesibilidad e insularidad

Hemos señalado anteriormente que existe una relación importante entre las tres variables analizadas hasta ahora. Incluso sostendría que dicha relación es más bien de tipo multiplicativa, antes que aditiva. Es decir, se produce tal sinergia entre las mismas, que el efecto conjunto resulta superior a la suma de los efectos separados.

Si analizamos por ejemplo, el caso del transporte. Observamos anteriormente que accesibilidad y costos de transporte tienen una relación inversa. Cuanta menos accesibilidad haya, debemos esperar mayores costos para establecer la conectividad. Si además estamos en presencia de insularidad, dichos costos serán aún mayores por la necesidad de utilizar medios marítimos o aéreos y por las mencionadas indivisibilidades de inversión. Si al efecto combinado de ambas variables, le agregamos el del tamaño, los costos unitarios tienden a magnificarse, puesto que al ser producto de la distribución del costo total (numerador), entre el total de las personas o productos transportados (denominador), mayor resultará el costo unitario por persona o por Kg (cociente), cuanto menor sea el denominador. El Archipiélago de Juan Fernández por ejemplo, está a menos de 700 Km. del continente, pero está el mar de por medio y un territorio demasiado pequeño, en los términos aquí utilizados, que hace que los costos unitarios del transporte resulten muy elevados.

Con esto quiero señalar, que la accesibilidad en sí misma no explica el problema, puesto que existiendo un tamaño adecuado, los costos asociados a ella se reducen en términos unitarios, además de que seguramente va a existir una oferta variada y abundante para el servicio. Tampoco lo hace mejor el tamaño aisladamente, puesto que habiendo accesibilidad, no se pierde la “continuidad” y pierde importancia en sí mismo. Así por ejemplo, recientes trabajos sobre el comercio internacional vinculados a la geografía del comercio y la localización de la actividad productiva, y que utilizan ambas variables en sus modelos, sostienen que la reducción de los costes de acceso a todos los mercados de bienes y factores (mayor accesibilidad), tornan finalmente irrelevante el problema del tamaño (Krugman / Venables, 1990; Schürmann / Tallat, 2000). La misma condición de

insularidad, tampoco es suficiente en sí misma, puesto que habiendo accesibilidad y tamaño, aquella pierde relevancia¹². Es sólo en interacción con los otros dos factores (baja accesibilidad y reducido tamaño), que adquiere significación.

En términos más generales, podríamos decir que la mayoría de los aspectos importantes que se asociaban al tamaño, si bien tienen en este último su raíz, adquieren su sentido dinámico y sus efectos son más fácilmente interpretables en un contexto de inaccesibilidad¹³

1.6. Conceptos complejos: perifericidad y perifericidad insular

La relación existente entre el conjunto de variables examinadas hasta ahora, sugiere la introducción de un nuevo concepto que las abarcaría: el de perifericidad insular.

La idea de “periferia”, por oposición a “centro”, tiene una cierta tradición en los estudios latinoamericanos desde fines de los sesenta, en autores como Cardoso y Faletto, y por lo tanto se corre el peligro de generar una asociación no deseada, que explícitamente queremos descartar. Más bien, el concepto es adaptado de cierta corriente europea reciente, a la que hicimos referencia un par de párrafos atrás, que tiende a asociar las variables de accesibilidad y tamaño, aunque en otra escala, precisamente en el concepto de periferia, considerando a aquellas como dimensiones separables de este último. También suele definirse como la inversa de la accesibilidad (Spiekermann et al Neubauer (2002). Por lo demás, los términos periferia y ultraperiferia, se han tornado de uso corriente en los

¹² Es por ello que algunos autores realizan una dura crítica al desarrollo de un modelo y una cultura basada en el “victimismo” y la “subvención” y ridiculiza los reclamos por “costes de insularidad” y el concepto mismo de “ultraperiferia”, al menos para el caso español de Canarias. Véase por ejemplo, Aguilera Klink (2004). He aquí una dimensión del problema que debiera tenerse siempre presente.

¹³ Nótese que esta afirmación no debiera considerarse como simétricamente similar a la conclusión que llegan los trabajos sobre comercio internacional recién mencionados. Téngase presente que estos estudios se refieren a economías sustancialmente más grandes que la que estamos analizando y por lo tanto, el concepto de tamaño (e incluso la misma accesibilidad), está planteado en una escala diferente.

documentos de política de la Comunidad Europea y habitualmente se los asocia a medidas especiales o extraordinarias de política, a diferentes niveles de intervención.

En lo que resta del trabajo, en consecuencia, vamos a entender por perifericidad, la coexistencia de ciertos valores extremos en las variables del tamaño y accesibilidad de un territorio, tal cual hemos definido estas dos dimensiones con anterioridad. Mantendremos la separación de la característica insular, puesto que en términos de territorios especiales susceptibles de intervenciones especiales por parte de la política pública, la separación mantiene su sentido. Así, Juan Fernández será un territorio periférico (escaso tamaño y baja accesibilidad) y además, insular, lo que contribuiría a especificar de mejor manera, las características de la intervención requerida. Podrá haber otros territorios, que siendo periféricos no sean insulares, pero que tendrán otra(s) característica(s), que los puede tipificar adecuadamente (pobreza rural, zona de montaña, zonas áridas, climas extremos, etc.) y que van a orientar en consecuencia la política pública hacia los mismos.

También debíamos señalar, que la coexistencia en un solo territorio de cierta configuración de las variables: escaso tamaño, alta inaccesibilidad y condición insular, además de las desventajas objetivas que representa para el desarrollo del mismo, presenta al menos un aspecto positivo en términos de focalización de la política pública. En la medida que...”las islas han sido siempre interesantes laboratorios para el estudio del funcionamiento de los sistemas ecológicos y sociales...” (Mata Olmo, 2006), ofrecen también una mayor facilidad para aislar analíticamente los probables efectos e impacto de las intervenciones y realizar un control y seguimiento de las mismas. En tanto que en la lógica de las intervenciones requeridas por los territorios especiales, siempre habrá un componente significativo de unidireccionalidad y asimetría, es decir, de discriminación positiva, esta posibilidad de mayor focalización, resulta importante para evitar que se produzcan desviaciones o “derrames” indeseados de los efectos de la intervención.

1.7. Algunas variables dependientes

La perifericidad insular de Juan Fernández, representa un serio condicionamiento estructural a su desarrollo, entendiéndose por esto, condiciones de muy difícil modificación. Por su parte, también genera una serie adicional de restricciones que también condicionan su desarrollo, pero sobre las cuales podríamos considerar una mayor posibilidad de modificación en el mediano plazo, de las cuales nos interesaría identificar tres: restricciones a la capacidad de inversión, restricciones a la formación de capital humano y el comportamiento estratégico de los agentes.

1.7.1. Las perifericidad insular limita seriamente la capacidad de inversión local. Tomando en cuenta las características con que hemos definido aquella, esto no debiera sorprender. Un mercado doméstico pequeño, sin posibilidad de generar economías de escala, con muy altos costos unitarios de accesibilidad, no puede sino dificultar la acumulación local de ahorros monetarios o el acceso al mercado de crédito, en la cantidad necesaria como para enfrentar los altos costos fijos y las indivisibilidades que requiere la inversión en esas condiciones ¹⁴: todos los insumos deben ser “importados” del continente, los inventarios deben ser mayores debido a las incertidumbres y riesgos del abastecimiento, la capacidad de transporte es limitada y costosa, los proyectos requieren de cierto tamaño para poder generar una oferta susceptible de interesar a los mercados externos a la isla, etc..

Esta situación de insuficiencia del capital local de inversión, es un lugar común en los estudios consultados (Comité Económico y Social Europeo, 2005; Sánchez Medina, 2003; Briguglio, 1995; Read, 2001; Armstrong / Read, 2003).

¹⁴ Tampoco debiera sorprender que un argumento similar es usado en estudios sobre la pobreza, al señalar que la pobreza puede constituirse en un obstáculo para el crecimiento económico cuando se conjugan imperfecciones en el comportamiento de los mercados con la existencia de indivisibilidades y costos fijos de inversión y complementariedades estratégicas (Lustig / Arias / Rigolini, 2002).

1.7.2. Un argumento paralelo puede desarrollarse respecto de la insuficiencia del capital humano. En este caso, hemos preferido separar ambos aspectos, porque analíticamente corresponde y porque además van a requerir seguramente intervenciones distintas en términos de política pública. También en este caso las fuentes coinciden con algunos matices¹⁵. Merece señalarse el trabajo de López-Rodríguez / Faíña / López Rodríguez (2005), en el cual los autores ofrecen evidencia empírica para las regiones europeas que muestra una correlación entre niveles de logro educacional y accesibilidad a los mercados; y el estudio de Armstrong / Read (2003), enfocado desde la teoría del desarrollo y de los determinantes del crecimiento económico en los estados pequeños, que resulta particularmente interesante, porque revisa críticamente las relaciones teóricas y empíricas entre tamaño y crecimiento, y demuestra que el crecimiento de los estados pequeños puede ser explicado por ciertas variables condicionantes críticas, como la apertura comercial y la acumulación de capital humano. Adicionalmente, los autores argumentan que el tamaño y la insularidad desempeñan un papel menos significativo que el que normalmente se le atribuye en la literatura¹⁶.

La insuficiencia de capital humano va a tener seguras implicancias sobre el nivel de modernización de los emprendimientos, la incorporación de nuevas tecnologías a las actividades locales tradicionales, la ausencia de una tradición en cuanto a la creación de empresas y en general, un clima poco propicio para el desarrollo de nuevos negocios.

1.7.3. La restricción del capital de inversión y del capital humano, podría hasta cierto punto ser reemplazado por la asociación con terceros, que pudieran aportar estos factores escasos. Sin embargo esto se hace muy difícil por el comportamiento estratégico de los

¹⁵ El trabajo de Sánchez Medina (2003), está especialmente dedicado al problema del capital intelectual de territorios insulares, con especial referencia al caso de Gran Canaria, e incluye un amplio *survey* de la literatura pertinente

¹⁶ Esta conclusión de los autores, en nada influye lo que he planteado. Recuérdese que estos investigadores se están refiriendo a “pequeños estados insulares”, y en este caso, me refiero a una isla periférica. Esta diferencia significativa en el nivel de referencia empírico en el cual se despliegan los estudios de la mayoría de los autores consultados y el de mi indagación, me recuerda una vez más que esa literatura debe ser considerada con extrema prudencia y es, solamente, un sustituto vicario a un real marco teórico para nuestros propósitos.

agentes. La asimetría de información y recursos, incentivada por las características culturales especiales que pueden desarrollarse en un contexto de insularidad periférica, hacen que la comunidad isleña, como un todo (recuérdese lo que hablamos de cohesión y rasgos “comunitarios”), genere manifiestas desconfianzas y aprensiones frente al agente foráneo, sobre todo si este viene a “hacer negocios” en la isla. Esta actitud, conviene reconocerlo, está muchas veces justificada. A menudo, esta situación alienta la adopción de comportamientos oportunistas, como los descritos en los textos de microeconomía, al analizar los motivos que pueden alentar la integración vertical de una industria. “Un comportamiento de tipo oportunista es aquella explotación inesperada, por una de las partes que hace que la otra incurra en costos más elevados y, posiblemente, que la parte que realiza el proceso de explotación derive ganancias mayores” (LeRoy Miller / Meiners, 1988). La posibilidad de que este comportamiento ocurra, requiere obviamente de que no existan sustitutos cercanos para un abastecimiento alternativo. La noción de asimetría en el poder de negociación de los agentes es utilizada a veces, descuidadamente, dando por sobrentendido que los agentes locales están inermes y expuestos ingenuamente a transar oro por abalorios. Esto no siempre es el caso. El poder de negociación de los agentes debe ser siempre estratégicamente considerado, no tanto en términos de mayor/menor poder, sino más bien en términos de capacidades estratégicas distintas, pero no necesariamente menos eficaces.

Por el lado del visitante, por otra parte, la posibilidad de verse expuesto al comportamiento oportunista mencionado, más los altos riesgos e incertidumbres asociados a la insularidad periférica, hace que utilice tasas de descuento muy altas para evaluar sus proyectos de eventual inversión, que se traducen para el isleño en precios percibidos como escasamente retributivos, en comparación con los que conoce que se pagan en los mercados de destino.

En consecuencia, un juego característicamente no cooperativo, donde el resultado es siempre subóptimo y la mayor parte de las veces lleva a que los proyectos no se concreten.

2. Una variable dependiente amistosa: las oportunidades

Este último factor, **la existencia o posibilidad de desarrollo de proyectos**, es la variable independiente adicional que debemos considerar para “cerrar” nuestro modelo de análisis. Nos estamos refiriendo a la situación de ciertos territorios especiales, en los cuales pudiera ser posible identificar oportunidades de desarrollo que puedan abordarse. Estas oportunidades pueden residir en la explotación racional de recursos existentes y claramente percibidos (como la existencia de bancos pesqueros en el caso de Juan Fernández), en la existencia de condiciones para el desarrollo de nuevos recursos, en la posibilidad de radicación de ciertas actividades para las cuales pueda existir alguna ventaja comparativa, en la agregación de valor a ciertas actividades rutinariamente realizadas (como la artesanía), etc.

Normalmente, este tipo de búsqueda, que debemos suponer es permanente por parte del inversionista privado, se realiza de una manera convencional. Con esto queremos decir en primer lugar, que predomina el criterio “ceteris paribus”, es decir, se intenta responder la siguiente pregunta: ¿manteniendo las actuales circunstancias, es posible encarar un proyecto que satisfaga los estándares normales de eficiencia y rentabilidad económica?. Dicho de otra manera, los proyectos son propuestos y evaluados en un contexto de perifericidad, o de perifericidad insular en este caso, que se considera como dado, y por lo tanto, inmodificable. Ya hemos visto los altos costos que el escaso tamaño y la alta inaccesibilidad suponen, y que por lo tanto configuran un complejo conjunto de restricciones difíciles de superar.

En segundo lugar, la búsqueda se realiza “desde el exterior”, es decir, desde un contexto donde los costos de oportunidad son elevados, dado las posibilidades alternativas de inversión. Por lo tanto, el inversionista privado debe computarlos debidamente en su evaluación, y agregar además las primas por riesgo e incertidumbre características de la periferia. Difícilmente podría objetarse cualquiera de los dos aspectos.

En tercer lugar, debiera esperarse una desproporción entre el tamaño de los eventuales proyectos y el tamaño del inversor. Ya hemos asociado el escaso tamaño al concepto de periferia. Debiéramos además considerar, en ciertos casos, especiales restricciones medioambientales, supuestas o reales, en entornos particularmente frágiles, que condicionan adicionalmente la envergadura de los proyectos. En resumen, estamos hablando de proyectos relativamente pequeños, independientemente del impacto positivo que pueden generar en un territorio especial, precisamente porque estos últimos se han definido como espacios económico sociales de escaso tamaño relativo. Pero siendo esto así, debemos recordar que en términos generales, la teoría económica postula que la aversión al riesgo es mayor, cuanto mayor sea la cantidad de recursos a comprometer en relación al ingreso o la riqueza de la persona. Por lo tanto, en estos proyectos de alto riesgo, podrían interesarse sólo inversores más grandes, para los cuales los mismos resultan demasiado pequeños o en su defecto, exigen rentabilidades desproporcionadas para interesarse en estos negocios marginales para su envergadura. En definitiva, un círculo que dista de ser virtuoso.

Veamos el problema desde otra perspectiva. Las “oportunidades” rara vez se encuentran en estado puro, disponibles para su fácil captura. Recordemos lo que decía Bardach (2000): perder una oportunidad es un problema (*“missing an opportunity is a problem”*), y recordemos que lo decía en referencia al primer paso, de los ocho que propone para el análisis de políticas, el de definición del problema. Es probable que aquí radique un desafío importante para los formuladores de políticas para los territorios especiales, que consiste en cambiar la perspectiva desde la cual se realiza la búsqueda y el develamiento de las oportunidades. Son ellos, mejor que nadie, los que pueden aislar temporal y analíticamente, el carácter de “dado” que tiene el mundo de las restricciones de la periferia y plantear el análisis desde la perspectiva local, desde la cual es posible que los costos de oportunidad, los costos de transacción y el precio del riesgo y la incertidumbre sean inferiores, lo cual podría dar lugar a la viabilidad de proyectos de menor tamaño.

En un libro que acaba de publicarse, Glenn Reynolds (2006), que lleva el sugerente título de “*An army of Davids*”, el fundador de Instapundit.com y uno de los creadores del fenómeno de los *bloggs*, analiza cómo las nuevas tecnologías y las que vienen en camino, están llamadas a trastocar la manera convencional de ver el mundo de los negocios, de la política, de la vida familiar, de la actividad científica, etc.. Es un sólido e innovador argumento en defensa de “lo pequeño”, que muestra como los mercados y la tecnología empodera a la gente común. Sin duda, ese tipo de visión va a tener un efecto mayor en la forma que hoy tenemos de ver el mundo, y ciertamente, no podemos suponer que no va a tener un impacto considerable en la forma de considerar las oportunidades.

2.1 La reactivación de las pequeñas empresas para generar una política de alto impacto en la Isla Juan Fernández. Aprovechando las oportunidades.

Este punto es clave para generar una propuesta estratégica que permita un amplio desarrollo integral de sus habitantes, recordemos el texto enunciado anteriormente “*Estas oportunidades pueden residir en la explotación racional de recursos existentes y claramente percibidos, en la existencia de condiciones para el desarrollo de nuevos recursos*”

Como es de conocimiento público, el 27 de febrero del año 2010 la Isla Robinson Crusoe, perteneciente al Archipiélago de Juan Fernández, Provincia de Valparaíso, fue afectada por un maremoto que destruyó por completo el borde costero del poblado San Juan Bautista. Lamentables pérdidas humanas y cuantiosos daños en la infraestructura vial y comercial de la isla, es el saldo que deja esta catástrofe natural.

Entre las grandes problemáticas presentes, la actividad productiva de la isla se ve hoy paralizada y se transforma en un ámbito de acción importante y prioritario de abordar, sabida su implicancia en la generación de empleo e ingreso, en lo particular y –en lo general - su implicancia en el desarrollo económico y social del territorio.

La pesca, el turismo y el comercio aparecen como los sectores económicos de mayor potencial. A su vez, estos sectores han sido los más afectados en sus capacidades

productivas teniendo pérdidas importantes y en muchos casos, representando la nula operación de las empresas.

Dentro de este contexto, los(as) empresarios(as) del comercio y del turismo se agruparon y formaron la Cámara de Comercio y Turismo de la Isla Robinson Crusoe y buscaron en el continente espacios de colaboración. En Valparaíso, el presidente de la cámara insular encontró el apoyo de la Cámara Regional del Comercio de Valparaíso (CRCP), institución que entre otras acciones decidió articular instancias de colaboración económico-técnicas para enfrentar la situación que afecta a la isla en su ámbito productivo, comercial y social.

La idea de esta tesis, asimismo, es entregar un aporte a las políticas públicas para los territorios especiales y aislados, y tratar de generar **oportunidades de políticas de alto impacto** para la Isla.



IV. METODOLOGÍA

1. Diseño Metodológico

Se utilizará el diseño de Metodología de Marco Lógico ya que es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la planificación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas.

Esta metodología permite presentar en forma resumida y estructurada cualquier iniciativa de inversión. Por lo tanto, “contribuye en gran medida a la gestión del ciclo de vida de los proyectos, al comunicar información básica y esencial, estructurada de forma tal que permite entender con facilidad la lógica de la .intervención a realizar¹⁷.”

Entre los beneficios alcanzados al utilizar la metodología del marco lógico se encuentran:

- 1 Al poner énfasis en los principales involucrados del proyecto, permite generar un lenguaje común, facilitando la comunicación y evitando ambigüedades y malos entendidos.
- 2 El método resume en un solo cuadro la información más importante para la gerencia del proyecto, permitiendo así focalizar la atención y los esfuerzos.
- 3 Facilita alcanzar acuerdos precisos acerca de los objetivos, metas y riesgos del proyecto con todos los involucrados.
- 4 Sienta una base para evaluar la ejecución del proyecto y sus resultados e impactos.

¹⁷ Ortigón Edgar, Pacheco Juan, Roura Horacio, “Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago, Chile, 2005

El Marco Lógico es una herramienta de trabajo con la cual un evaluador puede examinar el desempeño de un programa en todas sus etapas. Permite presentar de forma sistemática y lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad.

Así mismo, sirve para indicar si se han alcanzado los objetivos y definir los factores externos al programa que pueden influir en su consecución.

La Metodología Marco Lógico incorpora cuatro elementos analíticos importantes que ayudan a guiar este proceso, los cuales se describirán a continuación¹⁸:

1.1 Análisis de involucrados

Dentro de este análisis se estudian personas o grupos, instituciones o empresas susceptibles de tener un vínculo con un proyecto dado. El análisis de involucrados permite optimizar los beneficios sociales e institucionales del proyecto y limitar los impactos negativos. Es importante analizar sus intereses y expectativas y por medio de alguna estrategia aprovechar y potenciar el apoyo de aquellos con intereses coincidentes o complementarios al proyecto, además de disminuir la oposición de aquellos con intereses opuestos al proyecto y conseguir el apoyo de los indiferentes. El análisis de involucrados implica:

- Identificar todos aquellos que pudieran tener interés o que se pudieran beneficiar directa e indirectamente con el proyecto.
- Investigar sus roles, intereses, poder relativo y capacidad de participación.
- Identificar su posición, de cooperación o conflicto, frente al proyecto y entre ellos y diseñar estrategias con relación a dichos conflictos.
- Interpretar los resultados del análisis y definir cómo pueden ser incorporados en el diseño del proyecto.

¹⁸ Serie Manuales No 39 “Manual general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública”. Área de Proyectos y Programación de Inversiones, ILPES. Julio del 2005.34

1.2 Análisis del problema

Como se mencionó con anterioridad, es necesario identificar el problema que se desea intervenir, así como sus causas y sus efectos. El procedimiento contempla los siguientes pasos:

- Analizar e identificar lo que se considere como problemas principales de la situación a abordar.
- A partir de una primera “lluvia de ideas” establecer el problema central que afecta a la comunidad, aplicando criterios de prioridad y selectividad.
- Definir los efectos más importantes del problema en cuestión, de esta forma se analiza y verifica su importancia.
- Anotar las causas del problema central detectado. Esto significa buscar qué elementos están o podrían estar provocando el problema.
- Una vez que tanto el problema central, como las causas y los efectos están identificados, se construye el árbol de problemas. El árbol de problemas da una imagen completa de la situación negativa existente.
- Revisar la validez e integridad del árbol dibujado, todas las veces que sea necesario. Esto es, asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos, que el problema central este correctamente definido y que las relaciones (causales) esté correctamente expresado.

1.3 Análisis de objetivos

El análisis de los objetivos permite describir la situación futura a la que se desea llegar una vez se han resuelto los problemas. Consiste en convertir los estados negativos del árbol de problemas en soluciones, expresadas en forma de estados positivos. De hecho, todos esos estados positivos son objetivos y se presentan en un diagrama de objetivos en el que se observa la jerarquía de los medios y de los fines. Este diagrama permite tener una visión global y clara de la situación positiva que se desea.

1.4 Identificación de alternativas de solución al problema

A partir de los medios del nivel inferior, en las raíces del árbol de problemas, llamado también medios fundamentales, se proponen las acciones probables que puedan en términos operativos lograr el medio. El supuesto es que si se logran los medios del nivel inferior, que es lo mismo que decir que eliminar las causas más profundas, se estará contribuyendo a disminuir el problema.

1.5 Selección de la alternativa óptima

Finalmente, este análisis consiste en la selección de una alternativa que se aplicará(n) para alcanzar los objetivos deseados. Este análisis requiere:

- La identificación de las distintas estrategias posibles para alcanzar los objetivos;
- Criterios precisos que permitan elegir las estrategias;
- La selección de la estrategia aplicable a la intervención.

1.6 Contexto del Objeto Estudio: Caso Archipiélago Juan Fernández

1. Servicios Sociales y Organización Estructural en la Isla Juan Fernández

Es importante tener presente el contexto económico que se produce en el Archipiélago para tener un análisis adecuado del mismo. El poblado San Juan Bautista pertenece a la comuna Juan Fernández, Provincia de Valparaíso, Región de Valparaíso. En cuanto a la distribución parlamentaria, la comuna de Juan Fernández está representada por la Quinta Región. Además, se destaca que el Archipiélago Juan Fernández constituye una zona fronteriza.

La representación ejecutiva en la comuna es la Municipalidad de Juan Fernández. Junto a ella, están presentes otras autoridades y servicios públicos. Se destaca la presencia de Carabineros de Chile y la Armada. El Parque Nacional Juan Fernández está administrado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF). Una posta de salud, el Servicio Nacional de Pesca¹⁹.

¹⁹ <http://www.turismoruraljuanfernandez.cl/>

En cuanto al transporte de pasajeros y el abastecimiento desde el continente a la isla, la comuna de Juan Fernández cuenta con un aeródromo ubicado en el sector Punta Isla que permite acoger solamente aeronaves de baja y mediana capacidad. El aeródromo está ubicado fuera del poblado, por lo que el traslado de pasajeros y especies hacia este debe realizarse por vía marítima.

Además de la vía aérea, la isla está conectada al continente vía marítima. Dos entidades están a cargo de los viajes: la Empresa Naviera Sur y la Armada de Chile. La duración del viaje varía en función de las condiciones climáticas (30-40 horas)

2. Agua, alcantarillado y energía

La Municipalidad administra el sistema público de agua potable que viene de las hoyas hidrográficas ubicadas en La Pólvora y Lord Anson. Sin embargo, existen variaciones según las estaciones del año en el caudal. El Poblado San Juan Bautista no cuenta con un sistema público de alcantarillado razón por la cual los inmuebles deben funcionar con fosas sépticas o pozos negros.

En el tema energético, la producción de energía eléctrica es local a base de tres generadores que funcionan con petróleo o diesel, suministrando la energía para el consumo público y domiciliario.

El casi 100% de las viviendas tiene acceso a la energía eléctrica. La dependencia del petróleo y diesel para generar la energía necesaria implica el abastecimiento por barcos desde el continente, un gasto municipal importante, contaminación ambiental, además de cortes de energía periódicos.

3. Ordenamiento Territorial y Regulaciones

Como se mencionaba anteriormente, el Archipiélago de Juan Fernández está considerado como una zona fronteriza. Junto a esto, y teniendo en cuenta las características especiales de la zona, se ha definido a la Comuna Juan Fernández como un “territorio especial aislado”.

Este concepto surgió para hacer frente a la heterogeneidad del territorio chileno y a las diferencias en los niveles de desarrollo conseguido.

Esos territorios son caracterizados por su aislamiento, un bajo nivel de accesibilidad, un bajo nivel de densidad de población (que a menudo está dispersa) y una baja presencia de los servicios públicos. Por tanto, estas zonas por lo general presentan problemas específicos que repercuten en los niveles de desarrollo.

En este contexto, Chile constituyó el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE). Las comunas definidas como territorio especial aislado están bajo la gestión de este comité. Bajo la acción del CIDEZE, se formuló un Plan de Desarrollo Comunal del Archipiélago que pretende mejorar las condiciones de vida de la población isleña.

Dicho plan estableció un gran objetivo al cual la Comuna de Juan Fernández tendría que acercarse:

“En Juan Fernández el desarrollo sustentable es el principio orientador de su progreso integral para el mejoramiento de la calidad de vida de su comunidad, teniendo a la pesca y el turismo como polos estratégicos, potenciando la incorporación tecnológica para impulsar su cultura local y educación, promoviendo equilibradamente la conservación del Parque Nacional y Reserva Mundial de la Biosfera.”²⁰

En términos formales, el Archipiélago de Juan Fernández actualmente debe regirse bajo tres grandes “paraguas normativos u orientadores de desarrollo”, estos son:

3.1) Estatuto Especial de Administración.

Las conversaciones en referencia al Estatuto Especial de Administración comenzaron con el encuentro por cuatro días en octubre del 2006 entre funcionarios públicos, organizaciones sociales, Concejo Municipal y Sindicato de Pescadores con la misión de escuchar y recoger aquellos elementos que la ciudadanía consideró importantes de incluir

²⁰ Archivos de Prensa de SUBDERE, SENADO a través de sus respectivas páginas web.

en el diseño del Estatuto. En diciembre del 2007 el texto se aprobó por las autoridades comunales y por las organizaciones participantes.

En la actualidad se está a la espera de la discusión particular del proyecto del Estatuto Especial de Administración, así quedó establecido en la última sesión específica en el Senado el día 2 de junio del 2010. Además, el 8 de junio del 2010 por acuerdo de comité, ratificado por la Sala, se envía este proyecto de reforma constitucional a las comisiones unidas de Gobierno y Constitución para un nuevo segundo informe. **Así la Ley Número 20.193 –reforma constitucional que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández – establece que:**

“Artículo único.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política de la República: 1) Agrégase en el Capítulo XIV a continuación del artículo 126, el siguiente Párrafo, nuevo:

Disposiciones Especiales

Artículo 126 bis.- Son territorios especiales los correspondientes a Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández. El Gobierno y Administración de estos territorios se regirá por los estatutos especiales que establezcan las leyes orgánicas constitucionales respectivas.”.

2) Agrégase la siguiente disposición transitoria:

Vigésimo segunda.- Mientras no entren en vigencia los estatutos especiales a que se refiere el artículo 126 bis, los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández continuarán rigiéndose por las normas comunes en materia de división político-administrativa y de gobierno y administración interior del Estado”.

Es así como Juan Fernández es considerado un territorio especial que debe ser regulado a través de un estatuto. Sin embargo, dicho estatuto especial de administración no existe aun.

3.2) Plan Regulador Comunal.

El territorio cuenta con un Plan Regulador que está siendo modificado por el MINVU y esperando su aprobación por estos días, sus modificaciones apuntan principalmente a:

- a. Definir como límite de construcción de vivienda la cota 20, sin embargo se establece que hasta la cota 11 se puede establecer edificaciones destinadas al comercio y de la cota 11 a la 20 podría establecerse edificación destinada a vivienda previa evaluación
- b. Compatibilizar instrumentos jurídicos existentes para flexibilizar zonificaciones.
- c. Tipificación de zonas de riesgo, se propone requerir estudio de riesgo para cualquier proyecto.
- d. Se analizó la densificación permitida.

Se espera que los próximos pasos sean los correspondientes a validar este plan. Sin embargo, al estar amparado bajo la ley de sismo (emergencia), se debe socializar el instrumento con algunos actores relevantes de la comunidad y no será expuesto por un tiempo determinado a la comunidad toda. Una vez salvadas las observaciones, si es que las hubiese, pasará a tramitación para su posterior aprobación, dentro de los siguientes 90 días.

3.3) Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)

Como último punto, se debe reiterar la existencia del PLADECO 2009-2013, que establece un diagnóstico claro y coherente además de líneas de acción estratégicas para el desarrollo de la isla desde todos los ámbitos. Existe actualmente, un “manual de desarrollo” a seguir, que además responde con la estrategia de desarrollo regional.

4. Sectores Económicos

Antes del maremoto del pasado 27 de febrero, la actividad económica de la comuna de Juan Fernández estaba basada en dos áreas. Las dos se insertan en los sectores primario y terciario. La primera actividad se basa en la pesca artesanal, sustentada en gran medida por la extracción de la langosta y en menor medida se identifica la pesca de especies como brecha, jurel y anguila. La segunda actividad económica de la isla se basa en la producción

de servicios comunales sociales y personales, junto al comercio minorista y servicios turísticos. Es particularmente importante señalar que la gran dependencia de actividad económica de la isla en la pesca artesanal, genera un problema de fuerte desempleo entre los meses de mayo y agosto, periodo de veda de la langosta.

Respecto a la cantidad de empresas funcionando en la isla, al igual que en el caso del desarrollo de las pequeñas empresas en Chile continental, existen dificultades para dimensionar con precisión el número de unidades productivas, todo ello, producto del importante nivel de informalidad que caracteriza a este sector. En general en Chile existen aproximadamente 1,4 millones de micro y pequeñas empresas, incluidos los trabajadores por cuenta propia. De esta cifra, sólo el 50% son formales, lo que significa aproximadamente 684 mil unidades productivas.²¹

En el caso de la Isla Robinson Crusoe, según el PLADECO 2009-2013 (basados en el CENSO 2002), la población económicamente activa corresponde al 69,6% del total de habitantes (633), es decir 395 personas. El 62,4% de estas 395 personas económicamente activo, está ocupada. Por su parte, el desempleo y las personas que buscan trabajo por primera vez llega al 6,7% y 0,6% respectivamente.

Con estos datos, se puede construir la siguiente tabla.

Tabla 1: Distribución de la Población según Personas Económicamente Activas, Desocupados, Personas que Buscan Trabajo por Primera vez y Población Económicamente No Activa (como % de la población total)

Clasificación	% de personas	Nº de personas
Población económicamente activa	69.6	411
Población ocupada	62.4	395
Cesantes	6.7	42
Buscan trabajo por 1º vez	0.6	4
Económicamente no activa	30.3	192
Total	100	633

Fuente: Elaboración propia en base a CENSO 2002

²¹ Gobierno de Chile. Chile Emprende: “La Situación de la Micro y Pequeña Empresa en Chile”. Diciembre 2005

Considerando por tanto sólo la población económica activa, la distribución según rama de actividad es la siguiente:

Tabla N° 2: % de Población según Rama de Actividad (% sobre la población económicamente activa)

Población por rama de actividad	Juan Fernández	Nº de personas	Promedio Nacional
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	7.0	28	9.4
Pesca	29.0	117	1.4
Explotación de minas y canteras	0.0	0	1.4
Industrias manufactureras	2.0	8	12.2
Suministro de electricidad, gas y agua	0.7	3	0.6
Construcción	4.3	17	7.9
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres	12.3	49	19.5
Hoteles y restaurantes	3.3	12	2.7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5.7	23	7.4
Intermediación financiera	0.0	0	1.9
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	2.3	9	9.2
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	20.0	79	4.6
Enseñanza	7.3	29	6.7
Servicios sociales y de salud	2.3	9	4.4
Otras actividades de servicios comunitarias sociales y personales	0.3	1	4.8
Hogares privados con servicio doméstico	2.7	11	6.1
Totales	100%	394	100%

Fuente: Elaboración propia en base a CENSO 2002

De los datos anteriores, es importante señalar que las cifras no hablan de porcentajes o números de empresas, sino más bien de personas que trabajan en esos sectores. Respecto del número de empresas funcionando en la isla existe una diversidad de información que hace complejo estimar de manera confiable dicho número. Por ejemplo, el PLADECO 2009 informa que en la isla existirían 25 unidades productivas y que se distribuyen de la siguiente manera.

Tabla N° 3: Lista de Empresas Productivas Isla Robinson Crusoe (excluido el sector pesca)

Servicio	Establecimiento
Comercio	Minimarket Quena
Alimentación-Esparcimiento	Pub – Restaurante Cumberland
Comercio	Minimarket
Alimentación	Minimarket Picaflor
Alimentación-Esparcimiento	Restaurante el Nocturno
Alimentación-Alojamiento	Pub-Restaurante El Bahía
Alimentación	Hostería Barón de Rodt
Alimentación	Panadería
Alimentación	Productos marinos
Alojamiento	Productos Marinos
Alojamiento	Cabaña Dendroceris
Alojamiento	Cabañas Rita & Diafne Minimarket
Alojamiento	La posada del Pirata
Alojamiento	Residencial Yolito
Alojamiento	Hostal Charpentier
Alojamiento-Alimentación	Cabañas Paulentz
Alojamiento-Alimentación	Hostería Martínez Green
Alojamiento-Alimentación	Pangal Resort
Alojamiento-Alimentación	Residencial Mirador Selkirk
Alojamiento-Alimentación	Aldea Daniel Defoe
Alojamiento-Alimentación	Hostal Petit- Breuilh
Alojamiento-Alimentación--Operador Turístico	Hostería Refugio Náutico
Esparcimiento	Pub discothecque La brújula
Operador Turístico	Marenostrum
Operador Turístico	Endémica Expediciones

Fuente: Pladeco 2009

Tabla N° 4: N° de Personas Según Actividad Económica

SECTOR	RAMA ACTIVIDAD ECONÓMICA	Nº POBLACIÓN
1	Agricultura, ganadería, silvicultura	21
	Pesca	89
2	Industrias Manufactureras	6
	Suministro de electricidad, gas y agua	2
3	Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	37
	Hoteles y restaurantes	10
	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	17
	Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7
	Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	60
	Enseñanza	22
	Servicios sociales y de salud	7
	Otras actividades de servicios comunitarias, sociales y personales	1
	Hogares privados con servicio doméstico	8
	Total	287

Fuente: PLADETUR en base a CENSO 2002

Es necesario destacar que la información obtenida en las tablas busca dar una mirada general del sector.

Se iniciará el análisis elaborando una síntesis respecto a la situación de la isla y en especial del sector microempresarial, se identificarán problemáticas generales, percepciones de los(as) empresarios(as) respecto al futuro y un análisis de los impactos del maremoto en el funcionamiento de sus empresas.

Toda esta información, complementada además con los PLADECO y PLADETUR, servirá de base para utilizar algunos conceptos de la metodología del Marco Lógico, en especial la elaboración del Árbol de Problema, se proceda a presentar de manera detallada y ordenada la situación general que afecta y determina el desarrollo productivo de la isla.

5. Perspectiva crítica de la situación de las pequeñas empresas en el Archipiélago

Juan Fernández

Como análisis general, se entiende una perspectiva colectiva y agregada respecto de la situación que enfrentan las empresas en la isla, en este sentido, incorpora variables de entorno y variables o problemáticas comunes. Por su parte, la definición de problemáticas que a continuación se presenta, está basada en la información cruzada con los antecedentes contenidos con los PLADETUR (2003, 2009).

En este contexto, un primer concepto a mencionar dice relación con la constatación que la situación que enfrentan hoy en día las empresas de menor tamaño isleñas no se compone exclusivamente por efectos negativos causados por el maremoto.

El maremoto arrasó la infraestructura, maquinarias, equipos, insumos, etc, dejando grandes pérdidas en lo material. Sin embargo, las empresas presentan problemáticas endógenas anteriores –*que se traducen en un bajo nivel de desarrollo de las mismas*- que podrían obstaculizar el proceso de reconstrucción.

Los antecedentes obtenidos permiten comprobar que las empresas insulares poseen, y en muchos casos de manera amplificada, las mismas problemáticas que las empresas chilenas en general y que no se gestan sólo desde la ocurrencia del maremoto.

Para iniciar el análisis desde una mirada macro, en base a los estudios realizados sobre el sector de empresas de menor tamaño en nuestro país, es posible identificar que las empresas insulares presentan los típicos problemas estructurales que de manera directa influyen en su desarrollo óptimo, sean estas de Robinson Crusoe, Concepción o Santiago.

Según el Centro de Estudios de Economía Digital de la Cámara de Comercio de Santiago las microempresas en Chile evidencian una:

a) Escasa gestión en materia de información y TICs, b) débil en dirección y gestión, c) baja calificación de recursos humanos y d) brechas de productividad.

Aun cuando los antecedentes deficientes que caracterizan a la PYME chilena son por todos conocidos, es necesario detenerse y profundizar en la implicancia que tiene lo anterior sobre las empresas insulares.

Por ejemplo, el proceso de reconstrucción y el apoyo privado o público que pueda implementarse en la isla, requerirá de postulación a fondos, elaboración de proyectos, rendiciones de cuentas, cofinanciamientos, trabajo asociativo, definición de estrategias, etc.

Es decir, la implementación del proceso de reconstrucción es intensiva en el traspaso e intercambio de información entre los actores correspondientes (fechas de postulación, requisitos, formas de postulación, entre otras). La gestión de información aparece como la variable peor evaluada en el sector chileno, por lo que se prevé que si no se toman las medidas necesarias en el acompañamiento de las empresas y de su encadenamiento al sector productivo de la isla y a las instituciones y actores relacionados con el fomento productivo, la implementación y materialización de las acciones necesarias de poner en marcha pueden verse afectadas.

Respecto a la situación particular de las empresas insulares, es posible apreciar ciertos antecedentes que dan cuenta de las capacidades y herramientas con que cuentan los(as) empresarios(as) para enfrentar no sólo el proceso de reconstrucción, sino que además desempeñarse y competir según las normas o formas que el mercado impone. Los siguientes antecedentes dan cuenta de una serie de elementos importantes para entender el nivel de desarrollo de las pequeñas empresas, que debe considerar el potenciamiento y desarrollo de éstas. Sin embargo, entendiendo esta problemática como la base de todo, el proceso de reconstrucción. Los niveles de instrucción, capacitación y ventas, dan cuenta de una base económica basada en la subsistencia, con bajo valor agregado, un desorden tributario y administrativo que hace difícil pensar en una implementación de proyectos de desarrollo rápidos y en plena colaboración con el sector empresarial. En este sentido son empresas que requieren de un acompañamiento directo en la reconstrucción.

En relación a los impactos directos del maremoto, estos se enfocan principalmente en pérdidas de infraestructura, materiales de trabajo, equipos, y en muchos casos, la pérdida total de la capacidad productiva y comercial.

6. Estado actual de las empresas y la visualización futura deseada

Las problemáticas endógenas típicas de las pequeñas microempresas en Chile, sumado a los efectos del maremoto en el poblado San Juan Bautista, han provocado una situación actual que difícilmente puede verse superada manteniendo las mismas formas, visiones y niveles de inversión (económica y técnica) respecto al desarrollo de la isla.

La compleja situación que vive hoy en día el sector empresarial de la isla, hace ver con cierta distancia la situación futura deseada por ellos. Asumiendo que actualmente la isla no presenta características óptimas para pensar en un desarrollo exitoso, a continuación se señalan algunos conceptos que los micros empresarios(as) desean incorporar en el análisis y sobre todo en las acciones a seguir. Según ellos, la isla del futuro debería ser²²:

- a) Una isla con un ordenamiento territorial y planificación comunal que considere las particularidades económicas, sociales y geográficas de sus habitantes y el territorio.
- b) Una isla sustentable y protegida en cuanto a su flora y fauna.
- c) Una isla que base su desarrollo económico en el turismo y la pesca. Generando productos y servicios de calidad internacional donde la capacitación de los empresarios juegue un papel fundamental.
- d) Una isla que mantenga sus tradiciones y cultura.
- e) Una isla más conectada (interna y externamente).

Sin embargo, los propios emprendedores visualizan ciertos obstáculos que impedirían lograr una isla con las características anteriormente señaladas.

Estos obstáculos serían los siguientes:

²² Información recolectada del Informe PLADETUR 2009

- ◆ Falta de recursos económicos (de las empresas y de inversión local pública-privada).
- ◆ Mencionan además que son las propias autoridades locales las que obstaculizan el desarrollo de la isla.
- ◆ Desde otro punto de vista, afirman que la legislación aplicada a la isla no responde a las condiciones reales del territorio y sus habitantes. En tal sentido, los pequeños empresarios colocan sobre la mesa la necesidad de contar con estatutos y legislación específica.
- ◆ Del mismo modo, los niveles de conectividad actuales son identificados como un obstáculo importante que limita la llegada de turistas y el funcionamiento adecuado de la isla.
- ◆ Baja presencia de instituciones de fomento y de servicios financieros obstaculizan de alguna u otra medida su visión de futuro.
- ◆ Es importante destacar que su propia idiosincrasia es identificada como un obstáculo, se identifican como poco unidos, faltos de organización y de gestión.
- ◆ Finalmente, identifican como un obstáculo la falta de oportunidades.

Como se puede apreciar, la situación que enfrentan las empresas de menor tamaño en la Isla Robinson Crusoe se puede clasificar en dos ámbitos: a) infraestructura, pérdidas materiales y de insumos y b) un ámbito relacionado con los problemas endógenos de las empresas y de las condiciones del entorno.

Extremando un tanto el ejemplo, o caricaturizándolo quizás, es posible observar que si se tratase sólo de reconstruir lo “material” de las empresas, la tarea sería de una complejidad media, con una necesidad de recursos económicos y técnicos determinada y en un plazo también calculable. Sin embargo, el maremoto además de los daños estructurales, no hizo más que relevar y poner bajo la vista del país, sus autoridades y la sociedad civil la compleja situación que en todo ámbito vive la isla.

Todo esto complejiza la tarea, pues no se trata sólo de una reconstrucción, sino que además se requiere de la instalación de capacidades técnicas en la isla y en sus microempresarios.

Por su parte, la situación ambiental difícilmente hace atractiva y facilita la llegada de los llamados turistas de intereses especiales. Desde otra perspectiva, el ordenamiento territorial

y los problemas jurídicos de las propiedades no facilitan el acceso a subsidios ni la adjudicación de fondos que tengan que ver con infraestructura.

La presencia de instituciones de fomento no es permanente lo que dificulta el acceso a información y recursos. Gran parte de la información relacionada con el fomento productivo está disponible en Internet, sin embargo la conectividad y comunicación en la isla, complementada con los conocimientos actuales de los(as) empresarios respecto a TICs, hacen prever dificultades de acceso a información y por tanto a recursos.

Si bien es cierto no tienen un impacto único en las empresas, sino que en toda la población, la no existencia de alcantarillado o la dependencia del petróleo como generador de electricidad, hacen difícil la proyección de servicios turísticos de calidad, basados en la sustentabilidad ambiental.

La lista se extiende y ramifica respecto a las problemáticas de las empresas isleñas. Un análisis más ordenado respecto a ellas será presentado en el apartado siguiente donde se presentará el árbol de problema. Es importante destacar - *acerca de la idea mencionada sobre que las problemáticas que enfrentan la micro y pequeñas empresas de la isla no tienen una raíz exclusiva en el maremoto*- la coincidencia entre la información levantada en el marco de este estudio (post maremoto) y las conclusiones observadas en textos anteriores -PLADECOs 2003, 2009- (pre maremoto). Las coincidencias son directas y dan cuenta de una situación que se hace permanente en el tiempo.

Nace por tanto la idea respecto a que manteniendo los mismos niveles de recursos, las mismas estrategias, institucionalidad y formas de pensar e implementar el desarrollo de una comuna como Juan Fernández , difícilmente se podrá alcanzar una isla con estándares de vida y desarrollo productivo acorde a su geografía, potencial económico, característica culturales y equilibrio ecológico.

Por ejemplo, el PLADECO 2003 hace las siguientes referencias respecto a la situación pesquera, turística y ambiental de la época:

Tabla N° 5. Problemáticas Detectadas PLADECO 2003.

Pesca	Turismo	Medio Ambiente
Existe tráfico de langostas que no tienen la medida reglamentada y que son enviadas hacia el exterior.	Existe escasa y deficiente difusión turística de la isla tanto desde el punto de vista turístico (empresas y facilidades) y en cuanto a información general de la isla (historia, geografía)	Falta de voluntad y conciencia ambiental por parte de toda la comunidad (desde los niños a adultos, autoridades) para asumir e implementar acciones relacionadas con la no contaminación de las islas y de abordar técnicas para el manejo adecuado de basuras.
Las autoridades marítimas (Armada de Chile y Sernapesca) no están desarrollando su función fiscalizadores y de cumplimiento de la reglamentación	No existen instancias validas de complementación u organización de los actores turísticos locales, además, existe competencia desleal traducido en desprestigio de empresas competidoras locales	El municipio no ha asumido el tema como es debido ya que hay una falta de vinculaciones con instituciones ligadas al tema ambiental y falta de propuesta técnicas
No hay conciencia de los pescadores para cuidar y no extraer el recurso marino (langosta) de tamaño pequeño para su posterior comercialización	El precio del transporte aéreo no tiene relación con el servicio prestado en cuanto a calidad y características tanto aéreas como del traslado.	No hay información cuantificable del tipo de desecho que ingresa a la isla (cajas y botellas etc.); no existe un lugar adecuado donde depositar la basura y hacer un manejo y tratamiento de desechos ; los desechos generados por la tala de árboles genera demasiados residuos
La pesca industrial de barcos pesqueros está destruyendo el ecosistema del fondo marino perjudicando la actividad pesquera artesanal. A esto se suma la destrucción de los materiales de trabajo de los pescadores	Dado por las características especiales de la isla no se puede desarrollar un turismo masivo	Poco cuidado con la estética visual de lugares de transito público y construcción ya que no se aplican normativas para la regulación de construcciones y no hay una línea arquitectónica (basureros, casetas, telefónicas etc.)
Cesantía de los pescadores durante meses (invierno) debido a la veda de la langosta y la falta de alternativas de explotación de otros recursos marinos alternativos lo que genera falta de ingreso familiar estable		No existe normativas de mascotas y cabalares Existe gran cantidad de roedores y pulgas
La entrega de combustible esta monopolizado por los intermediarios lo que impide la libertad de compra además que no existe una subvención para el traslado del combustible		Matadero: mala ubicación , no cumple con las normas sanitarias
Problemas de comercialización de las langostas ya que no se cuentan con una instancia que beneficie a los pescadores y coloque el producto en distintos mercados (nacional o internacional)		

Fuente: Elaboración propia en base a PLADECO²³ 2003

²³ El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) es el principal instrumento de planificación y gestión con el que cuenta la organización municipal en nuestro país. Su propósito es contribuir a una administración eficiente de la Comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes. Entre

Por su parte, el PLADECO 2009 (6 años más tarde) concluye lo siguiente²⁴:

Tabla N° 6. Problemáticas Detectadas PLADECO 2009

RESUMEN DE PROBLEMATICAS PLANTEADAS EN REUNIONES CON LA COMUNIDAD	
<p>1. GESTIÓN INSTITUCIONAL</p> <ul style="list-style-type: none"> * Ausencia de lineamientos municipales sectoriales. * Escasez de recursos económicos propios. * Poco control en la gestión de proyectos. * Más capacitación al personal. * Carencia de contraparte municipal en áreas de Salud y Educación. * Deficitaria infraestructura interna. * Entrega de información desde autoridades a comunidad. <p>2. ÁREA ORDENAMIENTO TERRITORIAL</p> <ul style="list-style-type: none"> * Mantención de espacios públicos (lugares recreacionales para niños, jóvenes y adultos mayores). * Mantención de áreas verdes. * Mantención del borde costero. * Regularización de títulos de dominio en algunos sectores. * Señaléticas poco identitarias. * Falta de acceso a minusválidos a algunas instituciones. * Mantención de puentes y caminos secundarios. * Mantención de algunas veredas. * Mantención de algunas luminarias. * Falta de diseños paisajistas en jardines <p>3. ÁREA MEDIO AMBIENTE</p> <ul style="list-style-type: none"> * Tenencia irresponsable de animales. * Falta de Departamento Medioambiental en Municipio. * Inadecuado manejo de residuos (vertedero). * Inadecuado procesamiento de aguas servidas. * Poco reciclaje. * Inconciencia de nuevas generaciones para la conservación del ecosistema. * Educación ambiental a la comunidad 	<p>4.- ÁREA DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL</p> <ul style="list-style-type: none"> * Carencia de cartera de proyectos actualizada. * Poca capacitación en temáticas relativas al Desarrollo Local * Poca asociatividad en proyectos de Desarrollo Económico Local. Turismo sustentable * Carencia de una política de turismo comunal. * Poca promoción. * Infraestructura turística inadecuada. * Falta de recursos humanos locales. Pesca sustentable * Actividad concentrada en la recolección de langosta, con poca diversificación. * Poca fiscalización a actividades pesqueras. * Falta de diversificación de la actividad pesquera en épocas de veda de la langosta. * Poca conciencia en la sustentabilidad del recurso marino. Ganadería sustentable * Mejoramiento y/o reubicación de matadero (condiciones higiénicas). * Control de plagas. * Desconocimiento en tenencia de animales. * Mala funcionalidad de la organización de ganaderos. * Internacionalización * Gestión escasa <p>5. ÁREA TRANSPORTE Y ABASTECIMIENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> * Inadecuado lugar de recepción para mercaderías. * Inadecuado traslado de pasajeros desde el aeródromo. * Valores de pasajes a turistas.

Fuente: Elaboración propia en base a PLADECO 2009.

sus principios orientadores destacan la participación democrática, la coherencia interna y externa del instrumento de planificación, la flexibilidad del Plan para adaptarse a un entorno cambiante, su enfoque estratégico del desarrollo y, a la vez, su condición de instrumento operativo para guiar las decisiones de las autoridades comunales. Bajo este enfoque, la planificación y gestión del desarrollo comunal debe ser entendida como un proceso continuo de análisis, reflexión y toma de decisiones, en el que concurren secuencias de naturaleza técnica, negociaciones políticas, intereses económicos y demandas sociales. La formalización de dicho proceso en un instrumento-documento específico (PLADECO), tiene como principal motivo registrar los compromisos y acuerdos sociales que permitirán alcanzar los objetivos de desarrollo de la Comuna. http://www.serplacrm.cl/faq/inst_planificacion.php

²⁴ PLADECO 2009, página 120-121.

Es importante visualizar las similitudes entre las problemáticas identificadas desde el año 2003²⁵ a la fecha. Los ámbitos internos de las pequeñas empresas, como también las variables de entorno, mantienen una constante que da cuenta de qué tipo de desarrollo económico y social se ha implementado en la isla durante los últimos tiempos tanto desde las autoridades locales, regionales, nacionales, sector privado, como de instituciones de fomento y estudios.

Complejiza aún más la situación, por ejemplo, la no aplicación de la encuesta CASEN que impide la generación de análisis de cohorte temporal respecto al efecto o impacto de los programas implementados.

Es así como en definitiva comienza a estructurarse el panorama general respecto a la situación de las micro y pequeñas empresas de la isla. Por un lado, el maremoto destruyó la capacidad productiva física y estructural de las unidades productivas –*en muchos casos anulando por completo su funcionamiento*- y por otro lado, las competencias internas de las empresas, sumado a una débil estructura pública que apoye y sostenga el desarrollo de las mismas, obligan a incorporar en el diseño de las acciones a implementar una línea de base que contenga los concepto mencionados anteriormente.

Por tal motivo, y como una forma de ordenar y sistematizar la información recopilada, se presentará a continuación el **Árbol de Problema**²⁶. Esta presentación ordenada de la información, servirá además para la elaboración del plan de acción propuesto.

²⁵ Las problemáticas identificadas provienen desde el año 2003, sin embargo, se puede proyectar que dichas problemáticas (dado su profundidad) se originan en años anteriores. Se puede por tanto estimar que desde hace más de una década las problemáticas actuales identificadas someramente por el presente estudio vienen obstaculizando el desarrollo económico y social de la isla.

²⁶ Como se especificó en el diseño metodológico de ésta tesis, el **Árbol de Problema** es una metodología de análisis de situaciones, generalmente usado en proyectos de desarrollo que permite realizar una evaluación de causa y efecto identificando un problema central. El Árbol de Problema se utiliza en la metodología conocida como **Marco Lógico (ML)** y juega un papel importante en el diseño de las acciones y estrategias, por cuanto una vez identificado el árbol de problemas se genera el árbol de objetivo desde donde se definirán las acciones a seguir.

1. Árbol de Problema

La sistematización de la información recogida, permite identificar cierta causalidad y efecto en cada una de las situaciones descritas en los párrafos anteriores. Dicho panorama general afecta de manera directa o indirectamente el desarrollo productivo de las empresas y de la isla en general.

En este sentido, se ha definido como problema central a abordar la **situación crítica de las pequeñas empresas en la Isla Juan Fernández** Como se mencionó anteriormente, dicha debilidad provendría a causa de los daños del maremoto, como también de las condiciones propias de las empresas y del entorno general, y sus efectos son los que a continuación se presentan:

1.1 Causas del problema

Las causas del problema central son identificadas por distintas ramas, a continuación se presentan las causas definidas por el equipo de trabajo, en virtud de la información presentada.

7.1.1) Débil Conectividad de la Isla

Logística

Actualmente se puede acceder a la isla Juan Fernández mediante vuelos chárter o bien en buques de la Armada de Chile. Tanto los insumos, materias primas, pasajeros, turistas y pobladores que acceden al territorio, lo hacen mediante estos dos medios. El flujo de ambos es un tanto incierto, puesto que no es regular y está sujeto a condiciones de demanda y los recursos de la Armada.

El transporte aéreo, utilizado para fines turísticos y de transporte de carga principalmente, es de elevado costo y su disponibilidad está sujeta a contar con la venta total de asientos en cada vuelo. El costo promedio de un vuelo es de aproximadamente \$400 mil pesos por pasajero, lo que considerando la distancia implicada resulta ser poco conveniente (o económico, en el caso comercial). Además, no existe un acceso vehicular al aeropuerto

localizado en el Archipiélago, por lo que se debe agregar una travesía en bote al poblado de unas dos horas, cuya factibilidad está sujeta también a factores climáticos.

Por otra parte, el transporte en buques de la Armada ofrece costos sustancialmente menores para el transporte de pasajeros y mínimos (o incluso nulos) para el transporte de carga. Sin embargo, este medio no ofrece una regularidad en su servicio, ni la necesaria disposición de horarios de partida o llegada, pudiendo variar estos un promedio de (+/-) 12 horas por viaje.

Además, las condiciones de confort que estas embarcaciones ofrecen varían significativamente entre una y otra. El buque “Aguiles” es el que mejores condiciones ofrece, contando con cómodas habitaciones y un buen servicio de reposición, pero también hay otros buques, como el “Valdivia” y “Rancagua”, donde las condiciones de pernoctación y reposición han sido diseñadas para movimientos de tropas militares, no contando con requerimientos mínimos de comodidad y servicio para el transporte civil.

La llegada a la isla, ya sea por embarcaciones mayores, menores o desde el aeropuerto, tampoco ofrece condiciones suficientes de seguridad para los pasajeros y carga transportada. Si bien la población de la isla está acostumbrada a este tipo de condiciones, es importante considerar que estas no son suficientes, en particular para niños y adultos mayores.

7.1.2) Sistemas de Comunicación

En la actualidad, la comunidad residente en la isla Juan Fernández cuenta con acceso a telefonía fija (local en Valparaíso), telefonía celular e internet, disponible en algunos hogares hasta antes del maremoto y algunos lugares públicos. Existe también una estación de radio (VHF) en la Dirección de Aeronáutica de la isla y un radioaficionado, actualmente no operativa.

El maremoto de febrero causó notorios daños en la infraestructura de las comunicaciones de la isla, quedando inutilizados los sistemas de telefonía fija e internet domiciliario. Los informes de Pladeco certifican que solo estaban disponibles las comunicaciones vía

telefonía celular, junto con internet y radio, ambos solamente disponibles para la población civil en la Dirección de Aeronáutica. Además se hizo evidente que el escaso acceso a internet en el territorio constituye una desventaja notable a la hora de concursar por fondos públicos, procesos que se basan en gran parte en el uso de herramientas informáticas.

Por otra parte, tras entrevistar a los socios de la cámara local, se pudo constatar que no existe aún un nivel suficiente de familiarización con herramientas digitales y, en muchos casos, se requiere de alfabetización digital básica. Esto sin duda es una debilidad para el comercio insular, puesto que no permite a sus participantes el acceso a información de mercado, junto con limitar la búsqueda de socios comerciales y canales de venta, limitando así las posibilidades de comercializar sus productos de igual a igual con competidores continentales en el resto del territorio nacional.

7.1.3) Débil Vinculación de las Empresas con Instituciones de Fomento Productivo

Gasto Público

Actualmente están disponibles diversos fondos de fomento productivo de disposición habitual para el desarrollo de nuevos emprendimientos y el desarrollo comercial. CORFO ha puesto adicionalmente a disposición de la reconstrucción US\$40 millones distribuidos a través de su organismo y filiales.

Sin embargo, no se han tomado en cuenta *-en una primera instancia-* las problemáticas que los damnificados puedan tener para presentarse a estos fondos concursables, ni brindado el suficiente apoyo para ayudarles a tener acceso efectivo a los mismos. Estas problemáticas por cierto se relacionan con los efectos del maremoto y las precarias condiciones de infraestructura y poder adquisitivo de los pequeños empresarios afectados.

Gestión de Autoridades Locales

El nivel de desarrollo de las empresas, la situación concreta y real de una serie de ámbitos de responsabilidad de las autoridades insulares, plasmado todo ello en el bajo seguimiento de las acciones de desarrollo, el bajo avance de las problemáticas de la isla respecto estudios que van desde el año 2003, dan cuenta de una gestión municipal y de las autoridades locales deficiente.

Fortalecimiento de Marco Jurídico/Tributario

Relacionado directamente con el punto siguiente sobre Ordenamiento Territorial, el desorden jurídico de la isla es importante respecto a la propiedad de los espacios, regulaciones, entre otros puntos. Es importante destacar que se pueden observar empresas que por ejemplo tributan en segunda categoría sin embargo ejercen acciones empresariales de primera. Una parte importante de las empresas funcionan en la informalidad.

Ordenamiento Territorial

Tras haber encuestado y conversado con los socios de la Cámara de Comercio y Turismo de Robinson Crusoe, se hizo evidente la necesidad de contar con un mejor ordenamiento de los inmuebles y propiedades en las que los socios ejercían sus actividades comerciales. En muchos casos, ellos cuentan con concesiones marítimas o bien municipales para la habitación y desarrollo de sus actividades productivas y comerciales; pero en otros prepondera el desorden de información, donde en algunos casos no se sabe quién es el dueño efectivo de la propiedad o del inmueble utilizado, habiendo casos que no se han podido resolver hasta ahora.

La presencia de estas situaciones, que dan cuenta de un ordenamiento territorial poco adecuado, hace dificultoso, quizás imposible, generar lo que se podría llamar como la condición espacial básica, que sostendrá cada una de las acciones para el desarrollo integral del área a intervenir. Los planes de ordenamiento y los planes de desarrollo son, en este aspecto absolutamente complementarios entre sí, ya que ambos son definidos como estrategias funcionales que afectan diversas condiciones del hombre y su entorno, que sin duda deben ser organizadas y normadas, no por el solo hecho de controlar o restringir si no que principalmente apuntando a explotar adecuadamente sus potencialidades y contribuir al desarrollo del mismo.²⁷ Por ejemplo, problemas como la contaminación; los problemas asociados a la gestión y eliminación de residuos; el tratamiento de aguas; la pérdida de espacios de recreación, recursos ecológicos, especies endémicas; o la polarización social, son efectos directos de una mala planificación y afectan directamente a todos los habitantes

²⁷ Por esta razón, las acciones participativas y comunicativas que se emprenden tanto para un plan de ordenamiento territorial como para un plan de desarrollo del mismo territorio y de sus habitantes, forman parte de un solo proceso, donde se involucra constantemente el HOMBRE, la NATURALEZA y el TERRITORIO.

de un territorio, impactando en su habitabilidad y en el desarrollo de las actividades económicas de su quehacer diario.

Si un territorio no cuenta con instrumentos adecuados, generados de manera participativa e inclusiva, probablemente caerá en círculos viciosos de involución, teniendo como resultado problemas económicos, administrativos, sociales, productivos, entre otros y generando un gasto energético inviable en muchos casos para ser sustentado en el tiempo. Todo ello, afecta principalmente en la calidad de vida que en ese territorio se desarrolla, donde se contempla no sólo a los seres humanos que viven en él, sino también a la flora y fauna.

Desde la perspectiva medio ambiental, si se analiza el lugar donde se desarrolla la vida de las personas, es posible determinar cuáles son los bienes y los servicios que ofrece el ecosistema, y las limitaciones que tiene; es coherente pensar también que la relación de los seres que cohabitan un lugar están entrelazados con el propio ecosistema que lo sostiene. Por lo tanto, cualquier instrumento de ordenamiento sobre un territorio determinado debe incluir: la naturaleza y la degradación de los recursos, las causas y el impacto tanto de los fenómenos naturales como del uso humano, el rango de intervenciones económicas, sociales, institucionales, políticas y financieras que resulten factibles y estén diseñadas para retardar o aliviar la degradación, considerar los peligros naturales como un aspecto integral del proceso de planificación para el desarrollo, entre otros.

En un territorio importante como este archipiélago no se puede esperar que el crecimiento en cualquier orden sea de manera espontáneo ya que las consecuencias de aquello pueden ser nefastas y absolutamente degradadoras para cualquier área de desarrollo, tal y como se evidencia en la actualidad.

7.1.4 Débil Infraestructura Productiva, Comercial y Vial

Reactivación y nueva Infraestructura

Tras haber sido devastada la infraestructura del borde costero y zona baja del poblado de San Juan Bautista, resulta fundamental reconstruir la zona que será destinada al comercio y producción de la isla. El gobierno de Chile ha establecido que no apoyará la construcción de inmuebles destinados a vivienda bajo la cota 20 del borde costero. Esto confirma el

inminente destino comercial que ésta parte del poblado tendrá una vez que vuelva a ser construido.

7.1.5 Débil Planificación Estratégica y Productiva de las Empresas

Bajo Valor en las Cadenas Productivas

Este bajo valor en las cadenas productivas puede explicarse por medio de lo expuesto anteriormente, que dan cuenta de empresas básicas, con bajo valor agregado, bajo nivel de ventas y baja instrucción, todo ello obligadamente lleva a cadenas productivas del mismo nivel.

Bajo Nivel de Asociatividad de los Empresarios

Los(as) pequeños empresarios(as) de la isla sólo lograron asociarse a partir del maremoto. Este bajo nivel de asociatividad amplifica la compleja situación si se considera la baja presencia además de instituciones de fomento y la baja gestión de las autoridades locales. La literatura a nivel nacional e internacional dan cuenta de la importancia que tiene la asociatividad y el trabajo en red para un desarrollo óptimo de las empresas de menor tamaño.

Manejo Energético

La matriz energética de la Isla Robinson Crusoe no incluye, hasta ahora, otras fuentes de producción eléctrica que los asociados a la estación de generación a petróleo, que se lleva gran parte del presupuesto municipal para poder operar. Esta fuente, si bien representa una alternativa de baja inversión relativa, es de un alto costo ecológico y su alimentación requiere ser subsidiada para poder ser abastecida. El petróleo es traído en barriles a la isla, los que además provocan contaminación.

Anteriormente, se ha estudiado implementar otras fuentes de generación eléctrica y térmica, mediante Energías Renovables no Convencionales (ERNC) principalmente. Sin embargo, aún no se ha materializado proyecto alguno como solución comunitaria. La necesidad se ha hecho aún más evidente cuando ha llegado a producir la paralización total de los sistemas

de generación, con el costo y riesgo que esto implica para las comunicaciones, cadenas de frío, mantención de medicinas y productos del mar.

Por otra parte, se detectó una baja conciencia con respecto a la eficiencia energética e hídrica; sus alcances, importancia y operatividad. Tras haber entrevistado a los socios de la cámara y habitantes en general, se concluye que estos no consideran el ahorro o el uso eficiente de estos recursos como un aspecto relevante en la reducción de sus costos y el cuidado de su entorno ecológico.

8. Efectos del Problema

Entendiendo los conceptos anteriores como las causas del problema central, (la débil actividad productiva de las pequeñas empresas de la isla), a continuación se procederá a analizar cuáles son los efectos que genera la existencia de dicho problema.

8.1) Deficiente Aprovechamiento de la Diversidad Productiva de la Isla

Tanto la pesca como el turismo aparecen como los sectores productivos más importantes, sin embargo, debido a todas las causas ya explicadas, no presentan niveles de desarrollo importante, desaprovechando las condiciones geográficas y económicas de la isla lo cual impacta lógicamente con el desarrollo económico de la isla en general y en la calidad de vida de sus habitantes.

Todo ello, implica que existe una baja valoración del patrimonio cultural, una subexplotación del turismo y una subvaloración del sector pesca.

8.2) Bajo Valor Agregado en la Producción de Bienes y Servicios

Todos los efectos están relacionados con las problemáticas descritas. En este caso, el bajo valor agregado de los productos y servicios de la isla se debe precisamente a todas las deficiencias ya mencionadas. No es posible pensar en una producción o generación de servicios con valor agregado, dado el nivel de desarrollo de las empresas y de sus empresarios(as)

8.3) Bajo Nivel de Autoabastecimiento

La baja visión estratégica de los empresarios y de las autoridades locales, hacen no visualizar espacios de actividad económica en la isla, como por ejemplo el cultivo de algunas hortalizas. Todo ello implica costos de transporte, basura y dependencia de compras en el continente.

8.4) Baja Sustentabilidad Ambiental

El nivel de sustentabilidad ambiental de la isla es crítico, tanto en su componente de plagas y especies foráneas, como también el uso de la energía, alcantarillados, sistemas de recolección de basura, etc. Todo ello ha producido que la isla esté lejos de presentar indicadores de sustentabilidad acorde con su calificación de reserva de la biosfera. Lo anterior es importante de considerar pues al ser el turismo de intereses especiales un sector prioritario a desarrollar, dado el nivel de sustentabilidad ambiental que presenta hoy la isla, la llegada de este tipo de turistas de mayores niveles de ingresos y por tanto mayor gasto, se vislumbra lejana.

9. Procedimiento sistematizado de gestión para la reactivación económica de las micro y pequeñas empresas de la isla robinson crusoe. Análisis y soluciones.

Al momento de realizar este trabajo, se pudo constatar que la situación de sus habitantes se encuentra en un estado de relativa estabilidad, puesto que la población ha logrado reubicarse en viviendas provisorias, se ha habilitado un colegio provisorio, paulatinamente se han reactivado las actividades pesqueras y se ha trabajado intensamente en la limpieza de la isla; pero la actividad comercial, sin embargo, se encuentra detenida en al menos un 90%. En esta instancia, se analizará la contingencia actual post-maremoto, pero también se consideran problemáticas anteriores a esta catástrofe natural, que deben y pueden ser solucionadas por diversos actores que se identifican como elementos claves para llevar a cabo las tareas

9.1 Acciones en curso

En el proceso de plantear la reconstrucción, han concurrido distintos actores preocupados de cubrir las más diversas necesidades para comenzar las tareas de ayuda inmediata post catástrofe y de reconstrucción de infraestructura. En un comienzo, la isla recibió ayuda básica como alimentos, orientación psicológica, terapias y ayuda en la remoción de escombros. Se recibieron diversos aportes del país, así también como de gobiernos extranjeros.

A continuación se describen aquellas iniciativas que se han consolidado como ejes centrales de coordinación de esfuerzos con miras a la reconstrucción en el corto plazo y el desarrollo en el largo plazo como zona productiva, turística y protegida.

1. Comité de Reconstrucción y Mesa de Fomento Productivo:

El sector público se ha organizado en torno al trabajo liderado por la Gobernación de Valparaíso. Para ello se ha estructurado un Comité de Reconstrucción que ha identificado, ordenado y coordinado los trabajos en la isla, contando actualmente con una lista de ámbitos a abordar, ordenados por tipo de acción e identificando responsables, montos comprometidos e instituciones públicas participantes de cada línea de acción.

En el caso de la línea de acción relacionada con la reactivación del aparato productivo de la isla, se ha estructurado un subcomité integrado por la Gobernación, CORFO, SENCE, FOSIS, SERCOTEC, INE, Seremía de Economía, Servicio de Salud y donde además se integraron la Cámara Regional de Comercio de Valparaíso y la Cámara de Comercio y Turismo de la Isla de Robinson Crusoe.

2. Municipalidad de Lo Barnechea:

En conjunto con la Municipalidad de Lo Barnechea, la Asociación de Oficinas de Arquitectos (AOA) ha trabajado desde su ámbito de acción, y destaca su aporte en la estructuración del nuevo Plan Regulador de la Isla, junto con el diseño y apoyo técnico para las propuestas de tipos de casas y urbanización de la isla.

El nuevo plan regulador ya ha sido entregado a la Municipalidad de Juan Fernández y su ejecución será financiada con los fondos públicos para la reconstrucción. El nuevo plan

establece zonas de desarrollo para la actividad pesquera, zonas abiertas de esparcimiento y zonas que serán dedicadas al comercio, además del diseño de la nueva municipalidad y colegio para la isla de Robinson Crusoe.

9.2 Posibles protagonistas en el proceso de reactivación económica

Aquí se dará una breve mirada a las instituciones que podrían intervenir o participar del proceso de reactivación económica de las empresas de la Isla Robinson Crusoe. Para ello se realizará un análisis según institución.

a) CORFO

La Corporación de Fomento Productivo, como agencia de desarrollo económico, tiene diversas líneas de financiamiento y soporte tanto para emprendimientos emergentes como para negocios en expansión. Sus líneas de apoyo son de diversa índole, incluyendo acceso a créditos blandos, fondos no reembolsables para estudios de pre inversión y puesta en marcha, apoyo al desarrollo de nuevas tecnologías y giras tecnológicas, entre otros. Su acción abarca desde empresas individuales, grupos empresariales que trabajen asociativamente hasta encadenamientos productivos, incluyendo clústeres y concentraciones geográficas en torno a una actividad productiva.

El rol posible de CORFO en el contexto de Juan Fernández podría estar dado por el mejoramiento de la gestión de procesos productivos, desarrollar negocios en forma asociativa y fortalecer la red de proveedores de los empresarios insulares.

b) SERCOTEC

El Servicio ofrece líneas de financiamiento que apoyan el desarrollo de nuevos negocios productivos, tales como los llamados Capital Semilla en su categoría Emprendimiento o Empresa. Además, se ha destinado el Programa de Apoyo a la Inversión Productiva. SERCOTEC reviste una especial importancia en el fomento de las actividades productivas de la localidad de Juan Fernández, dado que se especializa en micro-empresas emergentes,

tal como es el caso de la gran mayoría de los empresarios asociados a la Cámara de Comercio y Turismo de la Isla Juan Fernández..

En el caso de esta institución, destaca la posibilidad de postular a los programas relacionados con el Fortalecimiento Gremial, donde quien debe postular es la Cámara de Comercio y Turismo de la Isla.

c) FOSIS

Al igual que SERCOTEC, este Fondo es bastante atingente a las necesidades y condiciones de los empresarios insulares. En ocasiones anteriores, FOSIS, ya ha estado presente otorgando financiamiento para fines productivos a micro empresarios(as) de la isla. Como miembro de la Mesa de Fomento Productivo del Comité de Reconstrucción, puede proveer de aportes pecuniarios de 200 a 300 mil a quienes cumplan con los requisitos del fondo, todo ello en el marco de los programas: Apoyo al Microemprendimiento, Apoyo a Actividades Económicas, Apoyo a Emprendimientos Sociales, Programa de Empleabilidad Juvenil, Programa Emprende Más y Programa Preparación para el Trabajo.

d) MINVU y SERVIU

Instancias encargadas especialmente de la articulación de subsidios para rehabilitación o reconstrucción de viviendas e infraestructura en general. Deben actuar en las problemáticas relacionadas con infraestructura y reordenamiento territorial.

En el mismo sentido, es importante analizar los espacios de subsidios para la implementación de energía solar en las viviendas.

e) SENCE

Como miembro del Comité de Reconstrucción está destinando fondos para la capacitación de los empresarios de la isla. Durante la última misión en terreno del Comité, se realizó una consulta, con apoyo de la Municipalidad de Juan Fernández, para estudiar las necesidades puntuales de capacitación que los mismos afectados declaran. De esta forma, SENCE

buscará desarrollar cursos colectivos para fomentar diversas actividades productivas que pueden ser llevadas a cabo en este tipo de localidad, incluyendo clases de inglés, cocina, administración, artesanía y hotelería, entre otros.

f) Banco Interamericano de Desarrollo (BID):

Institución internacional (multilateral) de cooperación. Por medio de los recursos relacionados con el FOMIN o mini FOMIN, se pueden articular recursos para la cámara insular de tal manera que desde ese canal se pueda llegar a las empresas. Se articula entre actores privados y requiere de cofinanciamientos desde los beneficiarios.

g) Naciones Unidas

Otro potencial colaborador en la resolución de las problemáticas de educación, desarrollo económico, medioambiental y social, es el organismo internacional de la Naciones Unidas, a través de sus programas PNUD²⁸ y UNESCO²⁹. Cabría estudiar, junto con otros de los actores internacionales de mayor relevancia, los ámbitos en los que se podría trabajar con estos organismos y cómo poder acceder a sus programas de desarrollo.

h) Comunidad Europea (CE)

La CE tiene planes de financiamiento para diversos ámbitos del desarrollo, incluyendo el desarrollo tecnológico, social y medioambiental. En este contexto, existe una gran oportunidad de presentar proyectos que puedan derivar en el desarrollo transversal de la isla, sobre la base del interés global de preservarla como Reserva de la Biósfera. En este sentido, hay distintos enfoques que se puede adoptar y presentar a la Comunidad Europea bajo la estructura de los Proyectos Marco (Frame Projects) o bien, por otras líneas de financiamiento de alcance global para el medioambiente. Entre estos ámbitos están (Sin

²⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

²⁹ Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura

excluir otros) el fortalecer el cuidado de las especies endémicas del archipiélago, crear un centro de investigación en las islas para el estudio en profundidad de su flora y fauna, así como elementos de desarrollo científico y para la preservación de los mismos. Además se puede considerar el financiamiento para manejo integral de residuos y descontaminar el fondo marino de los restos del reciente maremoto.

Para este proceso resultará fundamental contar con apoyo de instituciones de gran envergadura como universidades, Conycit, ProChile y –probablemente- consultoras especializadas para la formulación de los proyectos.

i) Cooperación Internacional

En el ámbito internacional, existen diversas naciones que sin duda estarían dispuestas a ayudar, tal como ya lo hizo Inglaterra y Alemania inmediatamente después del tsunami, para mejorar las condiciones de vida y el entorno en general del territorio. De la misma forma, se podrá buscar ayuda puntual acudiendo a instituciones específicas como agencias de cooperación o bien otras cámaras de comercio extranjeras que quieran adherirse. Como objetivo de esta ayuda podemos considerar dos líneas centrales de acción: el financiamiento de un plan maestro de manejo ambiental y la realización de pasantías empresariales para los microempresarios de Juan Fernández.

Para este efecto se requerirá de estudios que analicen aquellos ámbitos puntuales a abordar, así como instituciones en el mundo que puedan ser candidatas a trabajar junto con las locales en el desarrollo de la comunidad de Juan Fernández.

Entre estos ámbitos, a modo de ejemplo, se podría considerar la capacitación en eficiencia energética (repitiendo la experiencia europea), desarrollo de redes de contacto, cooperación en campañas de difusión turística internacional, y desarrollo de canales de venta en el extranjero, entre otros.

j) Sistema Financiero

Actualmente el acceso a productos financieros y bancarios no está disponible en Juan Fernández.

Los isleños sólo pueden acceder a productos y servicios bancarios en el continente, lo que limita sus posibilidades de acceso a este tipo de servicios. Asimismo, ni siquiera se dispone de cajeros automáticos para el retiro de dinero, por lo que se dificulta la liquidez del mercado y el acceso a dinero circulante tanto a los locales como a turistas y visitantes. Tampoco existen alternativas de resguardo de dinero, por lo que los empresarios simplemente resguardan su dinero en sus propias casas, perdiendo la posibilidad de generar intereses y otras utilidades financieras.

K) Sernapesca

Ha participado también del futuro crecimiento de las pequeñas empresas y ha entregado ayuda no pecuniaria y pecuniaria a los pescadores del archipiélago, consistente en motores fuera de borda (aportado por la marca Honda) y aportes de \$200 mil en dinero.

Ahora bien, Para el análisis de las soluciones a las problemáticas identificadas en el transcurso de esta tesis, se procederá a transformar el árbol de problemas en el árbol de objetivos. Este árbol de objetivos transforma las causas del problema en los objetivos a perseguir y con ello dar camino a pensar en las actividades específicas a desarrollar.

9.3 Objetivos trascendentales del proceso de reactivación económica del Archipiélago Juan Fernández.

A continuación se definirán los objetivos a cumplir en relación a la reactivación económica de las empresas isleñas. Para ello se definen 4 objetivos:

1) Fortalecimiento de la conectividad,

- 2) Fortalecimiento de los vínculos de las empresas con instrumentos de fomento productivo,
- 3) Fortalecimiento de infraestructura productiva, comercial y vial, y
- 4) Mejoramiento de la planificación estratégica y productiva de las empresas.

1) Fortalecimiento de la Conectividad

• Fortalecimiento Logístico

Es preciso desarrollar, consecuentemente, estudios en mayor profundidad desde el punto de vista social y económico, sobre la factibilidad (También técnica) de desarrollar mejores condiciones logísticas para el archipiélago. Se debiese considerar alternativas que consideren las necesidades tanto particulares como comerciales y turísticas, mediante apoyo estatal e inversión privada. La factibilidad económica de este ámbito de desarrollo estará, por cierto, directamente ligada a la demanda que se pueda levantar al ofrecer mejores condiciones, por lo que se requerirá sin duda de inversiones fuertes en infraestructura y marketing turístico, a modo de fomentar el transporte turístico al territorio insular.

Dentro de los planes de fortalecimiento a la infraestructura logística, será fundamental un apoyo comprometido del sector público que pueda financiar, en una fase inicial, la rentabilidad de inversiones que solucionen la problemática actual.

Esto, debe ser evaluado considerando todas las variables del sistema actual, incluyendo costos que hoy son asumidos por la Armada de Chile en lo que respecta al transporte de carga y pasajeros al territorio insular. Por ejemplo, si se considera el costo energético y de recursos humanos de desplazar una embarcación de gran peso como el “Aquiles” (diseñada para fines bélicos) con una tripulación de más de 100 hombres, que desplaza unos 200 pasajeros por viaje, en comparación a alguna alternativa comercial, de menor dotación y consumo, que pueda transportar un menor número de pasajeros pero con mayor frecuencia. En este sentido, se puede buscar una solución a la ecuación que haga económico el sistema tanto para el privado que lo administre como para el fisco de esperar que prontamente se reconstruya el inmueble municipal, donde se debiese incorporar la infraestructura necesaria

para fortalecer el comercio local, incluyendo aulas para capacitación, salas de internet y oficinas de difusión y coordinación para los servicios públicos de fomento productivo.

Por otra parte, CONAF también juega un rol relevante como servicio público en el archipiélago, dada la alta relevancia que el ecosistema insular representa para el país. Como Reserva de la Biósfera, este archipiélago debe asumir un mayor compromiso con la preservación de su biodiversidad y la manera que es divulgada al resto del mundo. Esto implica tomar todas las medidas que sean necesarias para la protección del Parque Nacional, así también como las acciones de difusión que promuevan la visita de turistas e investigadores científicos a esta reserva.

• **Fortalecimiento del Marco Jurídico**

El archipiélago de Juan Fernández necesita ser tratado como una zona extrema, fronteriza y particular de nuestro territorio nacional. Esto implica facilitar las condiciones de vida y comerciales de sus habitantes, robustecer las vías de acceso a las islas considerando un mayor control de visitantes y cargas que hagan ingreso.

Desde hace algún tiempo se tramita en el sistema legislativo la publicación de una ley especial para Juan Fernández, donde se considere la exención tributaria para sus habitantes, así como aspectos relacionados con la delimitación de su zona exclusiva de pesca.

En la actualidad se está a la espera de la discusión particular del proyecto del Estatuto Especial de Administración. La pronta promulgación de esta ley sería de vital importancia para la aceleración del proceso de desarrollo productivo del territorio insular, que podrá ser considerado como un territorio de excepción, considerando los cuidados particulares que aquello conlleva.

• **Ordenamiento Territorial**

Existen diversas metodologías y prácticas para desarrollar instrumentos de diverso impacto que regulen un determinado territorio y las actividades que en él se desarrollan.

Un buen proceso para la generación adecuada de un instrumento orientador, de cualquier índole, debe garantizar que el conjunto de los participantes conozca objetivos y estrategias

a desarrollar, debe promover la coordinación y la transparencia de la información, la reflexión, el análisis sobre las responsabilidades y competencias, además de facilitar el actuar público y privado.

La posibilidad que tiene cualquier plan, para contribuir al desarrollo del territorio, pasa necesariamente por el involucramiento de distintos actores en el proceso y debe ser ejecutado bajo la participación activa de la comunidad, así será posible conocer de primera fuente las problemáticas que les afectan, el grado de impacto que tienen en su calidad de vida y permitirá también generar soluciones pertinentes a la realidad local.

Compatibilizando intereses y otorgando sustentabilidad al instrumento de planificación.

A través de la claridad en la estrategia para la generación del diseño del instrumento de planificación para desarrollo de un territorio, se puede pensar en un adecuado marco regulatorio para las áreas de actividades productivas, de esparcimiento, sociales y de diversos ordenes que allí se generan.

Si se logra contar con instrumentos que planifican el territorio y las actividades que en él se desarrollan (instrumentos que son orientadores, reguladores, normativos y legales), y su enfoque apunta al desarrollo sustentable del mismo, promoviendo la integración de sus habitantes y de las actividades que allí operan, direccionando acciones encadenadas principalmente en el respeto, tendremos sin duda un territorio inserto en redes a nivel regional, nacional y mundial, que aprovechan de manera adecuada sus recursos (tangibles e intangibles), posicionándose globalmente como ejemplo a seguir, por el estándar de vida generado.

En el Archipiélago Juan Fernández una adecuada regulación del territorio debiese contemplar al menos las siguientes características de análisis para la generación de un futuro plan de desarrollo o un plan de manejo, que derive en instrumentos de ordenamiento específicos, que refuercen la vocación de la isla, que la rescate y la proteja, a saber:

- Particularidad insular del territorio.

- Posición geográfica (ubicación, relieve, hidrografía, clima, entre otros).
- Valores demográficos.
- Valoración histórica.
- Valoración natural (flora y fauna endémica, territorial y marina).
 - Actividades económicas y productivas presentes en la isla.
- Proyección de desarrollo de actividades económicas y productivas.
- Antecedentes geopolíticos.
- Antecedentes administrativos.
- Patrones de ocupación.
- Características de la población (identidad, asociatividad, participación, entre otros).
- Declaraciones internacionales sobre el territorio (UNESCO: Reserva de la Biosfera).
- Marco legal regulatorio existente (Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC),

Y el instrumento regulador que ordene el territorio debe apuntar al menos a:

- Manejo integrado del territorio para la ocupación eficiente, potenciando las capacidades productivas y competitivas del territorio, de manera que resulte sostenible en diversas áreas.
- Definir la imagen de futuro acorde con la identificación por parte de la comunidad con esta, potenciando el arraigo y el factor identitario.
- Normas que generen seguridad en zonas de riesgo o peligrosas ambientalmente.
- Focalizar las necesidades de espacios y localización de actividades adecuadas, generando calidad morfológica que agregue valor al conjunto.
- Definir usos de suelo o zonificaciones, localización de equipamientos, jerarquización de la estructura vial, límites, densidades, prioridades productivas, zonas de expansión, áreas verdes, usos molestos, zonas de protección, demanda futura de suelo, entre otros.
- Preservar el entorno, tanto desde el punto de su potencial productivo, como los que representan un potencial de aprovechamiento turístico.
- Optimizar la accesibilidad física.
- Compatibilizar sus disposiciones con las de otros cuerpos legales aplicables en el área

En definitiva, el instrumento regulatorio debe apuntar a proponer una zonificación coherente con el desarrollo de actividades económico y sociales integrando características

del entorno natural, para minimizar interferencias entre las actividades productivas y propendiendo a una mayor armonía con las particularidades de los habitantes y su entorno. Una acertada planificación del territorio: respetuosa, integral e integradora, puede transformar a sus habitantes, convirtiéndolos en principales actores y movilizadores del quehacer sustentable de su lugar de vida.

Ahora bien, si como responsabilidad, el ordenamiento y la planificación es correspondiente al Estado o a quien administra un territorio; como en cualquier otra iniciativa de desarrollo, los mismos ciudadanos pueden levantar necesidades de regulación participativa en cualquier ámbito, permitiendo que la imagen de futuro con la que se sueña en el minuto de planificar, venga de los que podríamos llamar “usuarios del territorio”, haciéndola más atingente y por supuesto, con la ayuda técnica adecuada, generar los lineamientos de ese desarrollo, con las guías para la acción, que permitan cumplir ese sueño o “imagen objetivo”.

El concepto de desarrollo se asocia directamente, por un lado, con la “imagen objetivo” y por el otro, con el proceso asociado al alcanzar esa situación deseada. El primero apunta al “que es” y el segundo apunta a “cuáles son los medios para lograrlo”.

El consenso, la integralidad, la equidad y la sustentabilidad, son atributos que debe poseer una política de desarrollo de cualquier índole y lo deseable siempre es concretar desarrollo inclusivo, con enfoque de equidad, con propósitos comunitarios, teniendo un norte claro, que oriente y dirija el timón de las acciones en pos del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

La planificación, en toda su extensión como concepto, se convierte entonces en un factor importante a analizar cuando se señala que el objetivo de todo este trabajo es el desarrollo de las pequeñas empresas en la Isla Juan Fernández.

En definitiva se debe señalar que los pequeños empresarios del Archipiélago Juan Fernández deben tener en el marco de su propio ordenamiento, como objetivo general:

Generar un instrumento técnico apropiado para el ordenamiento de la actividad productiva, aplicable en el corto, mediano y largo plazo, que permita armonizar el crecimiento y el desarrollo sustentable de la isla.

2) Fortalecimiento de Infraestructura Productiva, Comercial y Vial

Reconstrucción y Construcción de Nueva Infraestructura

La Municipalidad de Juan Fernández ya cuenta con un plan maestro de reactivación, el que incluye el plan regulador elaborado por la Municipalidad de Lo Barnechea y la agencia AOA. Este plan considera modelos arquitectónicos y estéticos para el desarrollo urbano de este sector del poblado, junto con la distribución geográfica y disposición de funcionalidades que la nueva infraestructura tendrá. Esta estará destinada mayoritariamente a edificios de uso público, como la nueva Municipalidad, colegio e iglesias, entre otros, junto con locales comerciales, ferias, espacios abiertos y de uso comunitario en general.

Una alternativa, que cabría al menos estudiar, es la de habilitar espacios feriales comunitarios para la venta de artesanía, productos del mar y servicios de reposición. Esto es, organizar cooperativas para la venta de productos en forma asociativa, organizando así a los socios de la cámara para vender sus productos en locales de venta compartidos, minimizando la inversión inicial en locales de venta propios y focalizando esta misma en sus procesos productivos y operacionales.

3) Mejoramiento de la Planificación Estratégica y Productiva de las Empresas

3.1) Agregación de Valor en las Cadenas Productivas

Desarrollo de canales de comercialización y reducción de la intermediación continental; fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento de las empresas, mediante un mejoramiento en la organización y planificación de los empresarios.

Para lograr un mayor producto interno bruto en el archipiélago es necesario desarrollar actividades productivas con mayor valor agregado que el actual, sobre todo en lo que

concierno a los productos del mar y el turismo de intereses especiales. Esto quiere decir, invertir en procesos de manufactura productiva donde se procese los productos del mar en la isla, antes de ser enviados al continente para su comercialización.

Con esto se logra generar entrada de recursos a este sistema semi-cerrado, evitando así la intermediación de productores continentales.

Para esto será importante considerar actividades de capacitación y formación empresarial, a modo de aumentar la cercanía de los empresarios locales con nuevas tecnologías y alternativas productivas.

3.2) Mejora de la Asociatividad de los Empresarios

Mejorar capacidades de gestión empresarial; mejorar competencias empresariales y de emprendimiento.

La existencia y proliferación de agrupaciones que busquen un mayor bienestar comunitario será importante y otro factor clave de desarrollo.

La creación de la nueva Cámara de Comercio y Turismo local jugará un rol trascendental a la hora de interconectar a sus empresarios socios entre ellos y representar a sus socios ante otras agrupaciones similares, donde se busque nuevas oportunidades comerciales, de formación y de asociatividad.

En la isla Juan Fernández, la gran mayoría de los empresarios son microempresarios y las actividades productivas son de baja complejidad en cuanto a lo técnico y administrativo. Son pocos los emprendedores que han recibido formación técnica o profesional para desempeñarse en sus actividades, por lo que no son masivas las empresas con visiones de crecimiento ambiciosas.

En este sentido, existe una oportunidad de destinar financiamiento público a través de SERCOTEC y SENCE para la formación de cualidades emprendedoras y productivas que fomenten el desarrollo de empresas de mayor envergadura.

Sin duda, el mayor acceso a la educación superior que la juventud local tiene en comparación a sus padres, significará una importación de conocimiento que necesitará ser transmitida y administrada en la población insular para una efectiva gestión del conocimiento. Para esto, a su vez, es vital lograr y mantener el interés de la juventud de volver a la isla una vez finalizados sus estudios. Existen ya varios casos donde incluso hay casos de jóvenes con estudios de postgrado en el extranjero que han vuelto al archipiélago para trabajar en el desarrollo económico y social de su comunidad.

3.3) Administración Energética:

Con respecto al desarrollo de nuevas fuentes de suministro energético para la isla, se ha anunciado que ya está aprobado el presupuesto de \$1.500 millones para el levantamiento de turbinas para la generación eólica en la parte más alta de la isla. Esta instalación pretende, en principio, reemplazar el sistema actual en base a petróleo diesel. Cabe destacar que será necesario un cuidadoso estudio de impacto ambiental para analizar si la alternativa eólica pudiese afectar la valiosa fauna aviar de la isla, en particular aquella especies endémicas como el picaflor rojo.

A partir 24 de agosto de 2010, está disponible en Chile la nueva franquicia tributaria contemplada en la Ley 20.365, para el subsidio de instalaciones solares térmicas en nuevas viviendas. Esta franquicia debiese ser utilizada intensiva y extensivamente en la reactivación económica de sus habitantes.

Por ello, la incorporación de sistemas solares térmicos en todas las nuevas edificaciones podría significar no solo un gran ahorro para la isla, sino que un ejemplo para el país. Ahora bien, cabrá evaluar las necesidades concretas de energía térmica que puedan haber en el sector a reconstruir (principalmente comercial), pero si se considera la diversidad de usos de este tipo de energía, como agua caliente, calefacción y secado, sin duda será un valioso aporte para quienes se suplan de ella.

Es necesario además diseñar instrumentos de difusión y promoción de medidas de eficiencia energética tanto a nivel comercial como domiciliario, siendo vital para este proceso la formación de los usuarios mediante capacitación industrial y educación escolar.

Otra alternativa es la de incorporar un plan de gestión integral de residuos que considere la separación de desechos al momento de ser arrojados al basurero, para reutilizar los desechos orgánicos en procesos de digestión anaerobia o bien aerobia, para la producción de biogás y fertilizantes. Asimismo, cabe estudiar la posibilidad de buscar alternativas de reciclaje para los productos inorgánicos.

Siendo el territorio insular reconocido como una Reserva de la Biósfera, es de esperar que se le de una mayor importancia que la actual al estricto cuidado y preservación de la flora y fauna local, que luego de este reconocimiento internacional no solo queda en manos chilenas, sino de toda la humanidad.

9.3 Organización plan de trabajo

Para la organización de plan de trabajo es importante definir acciones de corto, mediano y largo plazo.

9.3.1 Tareas de corto plazo:

- ◆ Reactivación de la actividad productiva y comercial.
- ◆ Capacitación de competencias empresariales y de emprendimiento.
- ◆ Búsqueda de canales de venta en el continente de los productos insulares.
- ◆ Desarrollo de imagen corporativa insular y marca “Juan Fernández”

9.3.2 Tareas de largo plazo

- ◆ Desarrollo productivo y comercial encadenado y organizado
- ◆ Gestión del conocimiento, capacitación de capacidades productivas medioambientales y de capacidades emprendedoras
- ◆ Desarrollo comercial de la marca Juan Fernández en el continente (y extranjero)
- ◆ Crecimiento empresarial, (mediana) industrialización de la producción.
- ◆ Consolidación de servicios turísticos en la isla
- ◆ Gestión cultural de tradiciones pesqueras, artesanales y productivas insulares.
- ◆ Gestión medioambiental integral, incluyendo una estricta regulación de aquellos factores que afecten el ecosistema natural.

- ◆ Desarrollo de la Cámara de Comercio y Turismo insular como elemento clave de desarrollo y crecimiento empresarial.

9.4 Extensión y alcance de la intervención

El análisis del Árbol de Objetivo realizado anteriormente tiene que ver más bien con una conceptualización de los temas. En este apartado se busca ser concretos y específicos en la definición de actividades y se busca ordenar y resumir todo el trabajo desarrollado en este diseño metodológico con el fin de facilitar la comprensión de las acciones a implementar.



Tabla Nº 7: Acciones a Desarrollar para Cumplimiento de estrategias Objetivo 1

Objetivo 1: Fortalecimiento de la conectividad				
Acciones	Actores Involucrados	Nivel Complejidad	Nivel de Inversión	Plazo
1.1 Construir camino vehicular entre aeropuerto y poblado	MOP, Municipalidad	ALTO	ALTO	MEDIANO
1.2 Desarrollo sistema informativo de reservas de pasajeros (centralizado)	Consultor privado	MEDIO	BAJO	CORTO
1.3 Automatización de descarga de barco	Armada, consultor privado	MEDIO	MEDIO	MEDIANO
1.4 Subsidio al transporte marítimo privado	Min. Transporte, SUBDERE, Min. Hacienda	ALTO	ALTO	MEDIANO
1.5 Mejorar infraestructura de muelle	MOP, Armada	MEDIO	ALTO	CORTO
1.6 Reponer telefonía fija	Operador, Municipalidad, Ministerio de Telecomunicaciones	MEDIO	MEDIO	CORTO
1.7 Evaluar factibilidad de WI-MAX para poblado	CORFO, consultor privado	MEDIO	MEDIO	MEDIANO
1.8 Habilitar estación de radio (VHF) y promover uso de aficionados	Dirección de Aeronáutica, Municipalidad, Asociación de Radio-aficionados	BAJO	BAJO	CORTO
1.9 Habilitar sala de Internet pública	Municipalidad, proveedores de Internet	BAJO	BAJO	CORTO

Fuente: Elaboración propia en base a PLADECO 2003

Tabla Nº 8: Acciones a Desarrollar para Cumplimiento Objetivo 2

Objetivo 2: Fortalecimiento de los vínculos de las empresas con instrumentos de fomento productivo				
Acciones	Actores Involucrados	Nivel Complejidad	Nivel de Inversión	Plazo
2.1 Creación unidad integral para organizar la reconstrucción y el desarrollo productivo de la isla	FOSIS, SERCOTEC, CORFO, Municipalidad, Gobernación, SUBDERE	BAJO	MEDIO	CORTO
2.2 Implementar programa de fortalecimiento municipal	SUBDERE, Ministerio Interior, Municipalidad, Gobernación, Asoc. Municipalidades	MEDIO	MEDIO	MEDIANO
2.3 Nuevo Plan Regulador	Municipalidad Lo Barnechea, UV, AOA, MINVU, USM	MEDIO	ALTO	CORTO
2.4 Lobby político para ley especial	ARDP, Municipalidad	BAJO	BAJO	MEDIANO
2.5 Mantener funcionamiento Mesa de Fomento Productivo actual	Gobernación Regional y miembros	BAJO	BAJO	CORTO
2.6 Postular a fondos CORFO. PEL, PTI, Bienes Públicos	CORFO, Cámara Robinson Crusoe	BAJO	BAJO	CORTO

Fuente: Elaboración propia en base a PLADECO 2003

Tabla N° 9: Acciones a Desarrollar para Cumplimiento Objetivo 3

Objetivo 3: Fortalecimiento infraestructura productiva, comercial y vial				
Acciones	Actores Involucrados	Nivel Complejidad	Nivel de Inversión	Plazo
3.1 Seguimiento proceso de retiro de escombros actual	Municipalidad, MOP	BAJO	MEDIO	CORTO
3.2 Implementar instrumentos nuevos y específicos a la reconstrucción	CORFO, SERCOTEC, FOSIS, MOP, SERVIU	MEDIO	ALTO	MEDIANO
3.3 Incorporar empresarios locales en implementación de Plan Regulador	Municipalidad, Cámara de RC	BAJO	BAJO	CORTO
3.4 Articulación de planes actuales de Reconstrucción	Municipalidad, Gob. Regional, SERVIU, MINVU, SERCOTEC	ALTO	MEDIO	LARGO
3.5 Gestionar acceso a servicio y productos financieros en la isla	Banca, Transbank,	MEDIO	MEDIO	MEDIANO

Fuente: Elaboración propia en base a PLADECO 2003

Tabla Nº 10: Acciones a Desarrollar para Cumplimiento Objetivo 4

Objetivo 4: Mejoramiento de la planificación estratégica y productiva de las empresas				
Acciones	Actores Involucrados	Nivel Complejidad	Nivel de Inversión	Plazo
4.1 Accionar cursos de capacitación en gestión empresarial, eficiencia energética y otros	SENCE, SERCOTEC	BAJO	MEDIO	CORTO
4.2 Postulación al fondo de desarrollo gremial	SERCOTEC, Cámara de RC.	MEDIO	BAJO	CORTO
4.3 Apoyar proceso de formalización de la Cámara de Juan Fernández	, Cámara de RC	BAJO	BAJO	CORTO
4.4 Elaborar plan estratégico para Cámara de Juan Fernández	Cámara de RC	MEDIO	MEDIO	MEDIANO
4.5 Postulación FOMIN Mejoramiento de Canales de Comercialización	cámara de RC	MEDIO	MEDIO	MEDIANO
4.6 Organización de giras empresariales (nacionales e internacionales)	ProChile, Cámara de RC	MEDIO	MEDIO	CORTO
4.7 Realizar estudio que actualice PLADECO	Municipalidad	MEDIO	BAJO	MEDIANO
4.8 Financiar estudio económico de PIB real y potencial de la Isla	CORFO, Min. Economía	ALTO	MEDIO	MEDIANO
4.9 Masificar uso de subsidio para	Min. Energía	BAJO	BAJO	MEDIANO

energía solar térmica (ley 20.365)				
4.10 Estudio para analizar alcances e impactos de diversificar matriz energética	Min. Energía	MEDIO	MEDIO	CORTO
4.11 Seguimiento estudios ambientales y de gestión de residuos	IASA, Municipalidad	MEDIO	MEDIO	MEDIANO
4.12 Actividades de fomento a la eficiencia energética y cuidado ambiental.	Municipalidad, Cámara de RC	BAJO	MEDIO	MEDIANO
4.13 Contratación de una consultoría especializada y multidisciplinar que agilice plan de acción	Cámara de RC, Gob. Regional	BAJO	MEDIO	MEDIANO
4.14 Análisis de gestión de fondos europeos (Portugal, España, Austria y Alemania)	Cámara RC, PROCHILE, Agencia Cooperación Internacional	MEDIO	MEDIO	CORTO

Fuente: Elaboración propia en base a PLADECO 2003

Es importante destacar un ámbito central en el diseño de una intervención exitosa de lo propuesto en este documento. Tanto los PLADECOS 2003, 2009, como también en el PLADATUR³⁰ de la comuna terminan con planes similares a los señalados en este estudio, identificando y detallando líneas estratégicas de acción, objetivos y actividades. Sin embargo, según la opinión del equipo, la implementación de planes, los niveles de recursos técnicos y económicos, el nivel de participación de las instituciones de fomento, etc, los

³⁰ Planes de turismo ejecutados por las comunas en aras de un manejo organizado para su desarrollo.

resultados son difícilmente medibles y observables pues no es posible constatar avances de acciones.

En concreto, para hacer operativo este plan, es necesaria la contratación de una consultoría especializada y multidisciplinaria que se encargue de establecer, articular y/o materializar las acciones definidas. Esta consultoría debería tener como uno de sus objetivos, el diseño, requerimientos técnicos y económicos y en general todo lo que permita la creación de una unidad específica para el desarrollo económico de Juan Fernández. Dicha unidad debe tener una existencia acotada en el tiempo, donde una vez instalada capacidades en la isla y en el continente, se disuelva.

De la misma manera, la consultoría mencionada debería procurar entre otros temas:

1. Preparar a los (as) empresarios (as) para postular a fondos públicos nacionales existentes (CORFO, SERCOTEC, FOSIS, etc)
2. Diseñar el proyecto para postular al Fondo de Fortalecimiento Gremial de SERCOTEC
3. Analizar y diseñar en conjunto con CORFO cuál es(son) el(los) programa(s) que de mejor manera consideran las problemáticas de la isla. (PEL, PTI, Bienes Públicos, etc)
4. Diseñar términos de referencia para los estudios definidos, en especial los relacionados con el estado de avance del PLADECO, PIB actual y potencial de la isla y energía.
5. Analizar y diseñar anteproyecto con BID
6. Acompañar a la Cámara de Robinson Crusoe en su proceso de formalización
7. Realizar planificación estratégica para la cámara insular
8. Representar a la Cámara de Robinson Crusoe (R.C) en el continente en su relación con instituciones de fomento y autoridades

Para el análisis aquí presentado, que esboza las dimensiones y alcances de las medidas necesarias para la resolución de las problemáticas actuales, se ha utilizado una escala ordinal simple.

Esta escala, si bien es cierto dimensiona las variables solo de manera ilustrativa, muestra qué recursos tanto económicos, humanos y de tiempo serán requeridos –al menos- para cada una de las acciones necesarias en esta estrategia.

Cabe mencionar que para el presente análisis no se realizó un cálculo preciso de cada una de las acciones a implementar. Tampoco se consideró un análisis profundo particular para cada una de ellas en cuanto a los recursos antes mencionados que serán estrictamente necesarios para su ejecución. Sin embargo, se analizó en forma determinístico-social, aplicando un razonamiento de estimaciones gruesas, el cómo estas medidas requerirán de tiempo, financiamiento, organizaciones y gestión para ser materializadas. Así, podemos ilustrar que los rangos presentados pudiesen interpretarse (no estrictamente) de la siguiente manera:

9.5 Escala de Interpretación:

1. **Bajo** – Menos de 5 actores involucrados para toma de decisión y ejecución. No reviste mayor complejidad técnica. Bajos costos asociados.
2. **Medio** – Entre 5 a 10 actores involucrados, relativamente complejo de sancionar y aprobar. Requiere aprobación y/o financiamiento de organismos públicos.
3. **Alto** – Requiere pasar por altos mandos públicos

y su aprobación puede tardar, dado que habrá un gran número de actores involucrados. Estudios de alta complejidad técnica.

9.6 Escala de Inversión:

1. **Bajo** – Menos de 10 millones de pesos
2. **Medio** – Entre 10 y 100 millones de pesos
3. **Alto** – Más de 100 millones de pesos

9.7 Plazo:

1. **Bajo** – Hasta 6 meses
2. **Mediano** – Entre 6 y 12 meses
3. **Alto** – Un año o más

9.8 Plan de acción específico para las cámaras

De las cuatro problemáticas consiguientes y con los objetivos definidos, las cámaras de comercio deben tener como prioridad trabajar en el objetivo 4 sobre el mejoramiento de las capacidades de gestión de las empresas. En los demás 3 objetivos (conectividad, vinculación con instituciones de fomento e infraestructura), se aconseja una participación como actor relevante en la discusión, sin embargo son otros actores quienes se deben encargar de dichas problemáticas.

Lo que a continuación se presenta, no se trata de nuevas actividades, distintas a las presentadas en las tablas de objetivos, sino que buscan profundizar en ellas, lo que metodológicamente se denomina subactividades.

9.8.1 De la cámara de comercio de la isla Juan Fernández

1. Corregir estatutos

Actualmente, los estatutos de la Cámara de Comercio y Turismo se encuentran objetados por la Unidad de Asociaciones Gremiales, de Consumidores y Martilleros. Deben ser actualizados a la brevedad para su pertinencia.

2. Regularizar nómina de socios

Dada la actual contingencia, existen aún empresarios insulares que estarían interesados en ser parte de la nueva Cámara de Robinson Crusoe, al representar hoy esta una oportunidad de reactivación y asociatividad. Al haber intentado generar una lista oficial de socios para este estudio, se ha detectado que -a pesar de haber 41 socios debidamente inscritos en los estatutos- existe un cierto grado de confusión acerca de quienes serán los nuevos socios que integren la asociación gremial.

Es fundamental que se regularice la nómina de socios para así poder cuantificar sus necesidades y poder canalizar de la mejor manera posible la ayuda que se destine para los mismos

3. Coordinar actividades de difusión para sus socios

Según PLADECO (2006) se ha detectado una mayor necesidad de cohesión entre los socios de la Cámara de Robinson Crusoe, en forma centralizada. Esto es, que todos sus socios estén al tanto de lo que la Cámara tiene por objetivos, los proyectos en carpeta, las actividades que se realizan con el Gobierno Regional, así como ya se hizo al momento de realizados los levantamientos de información en terreno.

Mientras mayor información tengan los socios de la Cámara, mayor será su voluntad de colaborar y desarrollar iniciativas que estén en línea con el plan de reconstrucción comercial.

4. Participar de las iniciativas de reactivación

Así como es importante estar informados, coordinados y comprometidos con el plan de reactivación comercial, es también crítico que los socios participen en forma activa de las iniciativas que se vayan llevando a cabo, de acuerdo a la planificación estratégica que se apruebe. Esto implica asumir roles, que pueden ser asignados por la Cámara o bien propuestos en forma voluntaria por cada socio, a modo de poder contar con sus propios recursos en la ejecución de las tareas que sean necesario administrar por parte de la Cámara de Robinson Crusoe.

Como ya se ha detallado anteriormente, existen diversas tareas en las que la Cámara será un actor involucrado. Dado que los recursos humanos administrativos de esta asociación son limitados, será importante contar con socios que estén dispuestos a asumir tareas y responsabilidades para el gremio, al menos, en forma temporal.

V. CONCLUSIONES

Sin duda alguna las políticas públicas establecidas en los Territorios Aislados y Especiales, como es en el caso sujeto de estudio nuestro, son buenas. Pero, lamentablemente, débiles para poder asegurar un crecimiento sostenido de los recursos del Archipiélago. Sin embargo, al observar las variables de oportunidades que estas políticas ofrecían y visualizar el estado económico del Archipiélago se pueden crear estrategias de acción para reactivar las pequeñas empresas que ya coexisten entre ellos.

Sin duda alguna, la reactivación económica y social de la Isla Juan Fernández es compleja, cuantiosa en gastos y con un requerimiento técnico importante.

Sin embargo, no es primera vez que en el mundo o en nuestro país se intenta implementar un proceso de desarrollo en una zona rural (como es definida técnicamente debido a tener menos de 1.000 habitantes).

El maremoto ha producido un daño material y humano difícil de reponer y superar, pero por otro lado, existen grandes espacios para una reinversión y orientación del desarrollo de la isla que la transforme en un territorio con estándares de vida y de desarrollo muy por encima de lo que era antes del maremoto.

Esta catástrofe natural, junto con destruir infraestructura, equipos, máquinas y lo más importante causar pérdidas humanas, ha develado el nivel de olvido, baja inversión y la irresponsabilidad política y técnica que ha mantenido Chile durante décadas sobre el desarrollo insular.

La complejidad del proceso de reactivación económica por tanto, no viene dada sólo por el nivel de inversión física, sino que además se está frente a un sector productivo básico, sin valor agregado con empresarios(as) poco calificados, con autoridades locales, provinciales y regionales de deficiente gestión, que por cierto, son una problemática transversal al país. Chile por completo presenta deficiencias estructurales que hacen prever que la etapa definida como país en vías de desarrollo, será más extensa de lo que se espera.

Expertos afirman que es un error pensar que el proceso de reactivación se puede abordar por medio de la institucionalidad existente, como también afirman que otro error grave tiene que ver con el “apuro” respecto del proceso de reconstrucción. Chile es un país que

trabaja sólo en la contingencia; como versa el dicho popular, “en el camino ordena la carga”, clara muestra de subdesarrollo.

Es básica la voluntad política y la disponibilidad económica para abordar de manera integral las problemáticas de la isla. Si no se logra esto, este documento desarrollado terminará archivado junto con los PLADECOS y PLADETUR y se seguirá implementando el proceso de reactivación económica de la isla desde la contingencia, con una mira simplista y de corto plazo.

Claramente las acciones de implementar son variadas y requieren de la acción de un sin número de actores. Sin embargo, su implementación sólo requiere recursos y personas calificadas.

La isla presenta activos naturales potentes que hacen ver totalmente factible reconstruir una isla modelo en el mundo, que base su desarrollo económico en la pesca y el turismo. Para ello sólo hace falta un par de decisiones desde la institucionalidad pública para disponer de los recursos necesarios, casi como una forma de retribuir el abandono de la isla por un tiempo ya extenso.

Por lo tanto, de acuerdo a lo investigado, concluyo que la hipótesis de investigación de esta tesis: *“Las políticas públicas aplicadas en territorios aislados, con diferentes grados de aislamiento, producto de factores, por ejemplo, de tipo geográfico, económico o cultural, con las consiguientes carencias en materias administrativas, de recursos y de oportunidades, son necesarias. Sin embargo, no son suficientes para un integral desarrollo en los habitantes de la Isla Juan Fernández, lo cual requiere estrategias en el mejoramiento de la planificación estratégica y productiva de las pequeñas empresas para generar satisfacción en sus habitantes.” se confirma adecuadamente en la lectura final de ésta tesis.*

BIBLIOGRAFÍA

- ◆ **Aguilera Klink; F;** *¿Nacionalismo o subvencionalismo? Reflexiones sobre el modelo canario de victimismo económico;* en Disenso N° 42, 2004; <http://www.pensamientocritico.org/fedagu0304.htm>
- ◆ **Alesina, A. / Spoloare, E.;** *On the number and size of nations;* en Quarterly Journal of Economics, Vol 112, N° 4, 1997.
- ◆ **Amstrong, H. W / Read, R.;** *The determinants of economic growth in small states;* en The Round Table, Vol 368, 2003.
- ◆ **Aragónés, J. I. / Izurieta, C. / Raposo, G.;** *Revisando el concepto de desarrollo sostenible en el discurso social;* en Psicothema, Vol. 15, N° 2, 2003.
- ◆ **Arenas, Et Al (1999):** “El Aislamiento como desafío para el ordenamiento
- ◆ **Bardach, E.;** *A practical guide for policy análisis: the eightfold path to more effective problem solving;* Chatam House, New York, 2000.
- ◆ **Briguglio, L.;** *Small Island developing states and their economic vulnerabilities;* en World Development, Vol 23, N°9, 1995.
- ◆ **Cabral, J. M. / Arancibia, H. / Carmona, M. A.;** *Pesca, proceso y comercialización de nuevos recursos pesqueros provenientes de la isla Robinson Crusoe (Archipiélago de Juan Fernández). Proyecto de Inversión. Parte I;* Proyecto FONDEF D02I-1150 “Desarrollo de la explotación comercial de nuevos recursos pesqueros en el Archipiélago de Juan Fernández (Isla Robinson Crusoe), UNITEP, Universidad de Concepción, 2004^a.
- ◆ **Proyecto FONDEF D02I-1150** “Desarrollo de la explotación comercial de nuevos recursos pesqueros en el Archipiélago de Juan Fernández (Isla Robinson Crusoe), UNITEP, Universidad de Concepción, 2004^b.
- ◆ **Centro de Estudios Económicos;** *Los costes de la ultraperiferia de la economía canaria: cuantificación;* Fundación Tomillo, 2000;
- ◆ **Centro de Estudios Económicos;** *Los costes de la ultraperiferia en Canarias: el coste público;* Edición de la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias, 2004; <http://www.ceet.com.es/publicaciones/detaTrabajo.asp?id=1&idcat=1>

- ◆ **Chamorro Solís, J.;** *Elaboración de productos pesqueros en el Archipiélago de Juan Fernández*, Tesis Ingeniería en Alimentos, PUC Valparaíso, 2003.
- ◆ **Clark, O. et al;** *Small-island carrying capacity, vulnerability and indicators*; 2002,
- ◆ **Comisión Europea;** *Análisis de las regiones insulares y las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*; Comisión Europea, 2003.
- ◆ **Comité Económico y Social Europeo;** Dictamen sobre el tema: Cómo garantizar una mejor integración de las regiones con desventajas naturales y estructurales permanentes; en *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2005/C 221/23, 2005.
- ◆ **Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE)**, Cuenta Pública; Gestión pública para territorios especiales 1994 – 2005; CIDEZE, Santiago, 2006.
- ◆ **Downes, A. S.;** *On the statistical measurement of smallness: a principal component measure of country size*; en *Social and Economic Studies*, Vol 37, Nº 3, 1988.
- ◆ **Easterly, Y. W. / Kraay, A.;** *Small states, small problems?. Income. Growth and volatility in small states*; en *World Development*, Vol. 28, Nº 11, 2000.
- ◆ **Easton, D.;** *Categorías para el análisis sistémico de la política*; en Battle, A (ed.); *Diez textos básicos de ciencia política*; Ariel, Barcelona, 1992.
- ◆ **EUTAS Mercadotecnia, S. L.;** *Estudio para la evaluación de la puesta en práctica de las medidas de desarrollo del Art. 299.2 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea a favor de Canarias*; estudio encomendado por el Gobierno de Canarias, *circa 2003*;
- ◆ **Fernández Martín, F.;** *Islas y regiones ultraperiféricas de la Unión Europea*; sin fecha; <http://www.mcrit.com/rup/documentos/ISLAS2.pdf>
- ◆ **FOSIS (2000).** Guía de Apoyo para el Trabajo en el Territorio (FOSIS, Santiago de Chile).
- ◆ **Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (2006).** “Política y políticas públicas: determinación y autonomía”, en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coordinadores), *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma de América Latina (Miño y Dávila, Buenos Aires)*, pp.13-39.
- ◆ **García Ferrando, Manuel (1997).** *Socioestadística* (Alianza Editorial, Madrid).

- ◆ **Garnier, Leonardo** (2000). *Función de Coordinación de Planes y Políticas*, Serie Gestión Pública, N° 1 (CEPAL, Santiago de Chile).
- ◆ **Gobierno de Canarias**; *El coste de la insularidad*; Gobierno de Canarias, 1991.
- ◆ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/study_fr.htm, Información sobre política regional en la Unión Europea y el tratamiento especial a las regiones “ultraperiféricas”.
- ◆ <http://www.ceet.com.es/publicaciones/detaTrabajo.asp?id=3&idcat=1>
- ◆ http://www.cescanarias.org/boletin/2004-01/documentos/informe_art299.pdf
- ◆ <http://www.csiwisepractices.org/?read=441>
- ◆ <http://www.eumed.net/tesis/2006/ajsm/>
- ◆ <http://www.mcrit.com/rup/contactos.html>,
- ◆ <http://www.nordregio.se/Files/wp0209.pdf>
- ◆ <http://www.wider.unu.edu/publications/dps/dp2001-59.pdf>
- ◆ Información sobre regiones ultraperiféricas de la Unión Europea.
- ◆ **Informe de Gestión Pública** para Territorios Insulares, Cuenta Pública Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE). 1994 – 2005.
- ◆ **Instituto de Geografía de la PUC / SUBDERE**; *Diagnóstico y propuestas para la integración de territorios aislados*; estudio encomendado por la SUBDERE, 1999.
- ◆ **Krugman, P.** / Venables, A.J.: *Integration and the competitiveness of the peripheral industry*; en Bliss, C. / Braga de Macedo, J (eds.); Unity with diversity in the European economy; Cambridge University Press, 1990.
- ◆ **LeRoy Miller, R.** / Meiners, R. E.; *Microeconomía* ; McGraw Hill, 1988.
- ◆ **López-Rodríguez, Jesús** / Faiña, J. A. / López Rodríguez, José; *Human capital accumulation and geography: empirical evidence in the European Unión*; Fundación de las Cajas de Ahorro, Documento de trabajo N° 222, 2005.
- ◆ **Lustig, N.** / Arias, O. / Rigolini, J.; *Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad*; Trabajo preparado para el Seminario “La teoría del desarrollo en los albores del Siglo XXI” (CEPAL, Agosto 2001), 2002.

- ◆ **Martínez González, G.** / Alvarez Santander, C.; *Factibilidad técnica y financiera de explotación del cangrejo dorado de Juan Fernández (Chaceon chilensis)*; en Investigaciones Marinas, Valparaíso, Vol. 28, 2000.
- ◆ **Mata Olmo, R.**; *Desarrollo sostenible, insularidad y gobierno del territorio: la experiencia del PTI de Menorca*; en Boletín de la A.G.E., N° 41, 2006; <http://www.ieg.csic.es/age/boletin/41/07-DESARROLLO.pdf>
- ◆ **Mensaje de S.E.** el Presidente de la República Don Ricardo Lagos al H. Senado, por el cual inicia un Proyecto de Ley de Reforma Constitucional que establece los Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández, 16-08-2005.
- ◆ **Murillo, C.** / Rodríguez, S. / López, L. J.; *El coste de la insularidad y la fragmentación territorial*; en Fundación de las Cajas de Ahorro, Estudios de Economía de las Comunidades Autónomas, Canarias, N° 15, 1995. N°26. Santiago, Chile.
- ◆ **Ocampo, J. A.**; *Small economies in the face of globalisation*; Trabajo presentado al Third William G. Demas Memorial at the Caribbean Bank, Islas Caimán, 2002.
- ◆ **Pladeco 2003-2006** Archipiélago Juan Fernández
- ◆ **Quintero Santos, J. L.**; *Impacto de la política económica en el desarrollo sostenible: estudio de caso del sector turístico de Lanzarote*; Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2003.
- ◆ **Read, R.**; *Growth, economic development and structural transition in small vulnerable states*; United Nations University, World Institute for Development Economics Research, Discussion Paper N° 2001/59, UNU/WIDER, 2001,
- ◆ **Reynolds, G.**; *An army of Davids*; Nelson Current, 2006.
- ◆ **Sánchez Medina, A. J.**; *Modelo para la medición del capital intelectual de territorios insulares: Una aplicación al caso de Gran Canaria*; Tesis doctoral en economía, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, España, 2003;
- ◆ **Sánchez Medina², A. J.**; *Activos intangibles y desarrollo sostenible en territorios insulares*; sin fecha, http://www.fulp.ulpgc.es/articulos/vector24_08.pdf
- ◆ **Schürmann, C.** / Tallat, A.; *Towards an European periphery index. Final report*; Insitut für Raumplanung, Universidad de Dortmund, 2000.

- ◆ **Spiekermann, K.** / Neubauer, J.; *European accesibility and peripherality: concepts, models and indicators*; The Nordic Centre for Spatial Development, Nordegio Working Paper 2002:9, Estocolmo, 2002;
- ◆ **Streeten, P.**; *The special problems of small countries*; en World Development, Vol. 21, Nº 2, 1993.territorial. El caso de la Comunas de Chile”. Revista de Geografía Norte Grande
- ◆ **Tironi, E.**; *El sueño chileno. Comunidad, familia y nación en el Bicentenario*, Taurus, Santiago: 2005.
- ◆ **Universidad Católica de Valparaíso** / SUBDERE / PNUD; *Metodología para la definición de territorios especiales. Informe final*; Valparaíso, 2002.
- ◆ **Valls, J.** / **Tuñón, F.**; *Un marco estratégico para fortalecer el sistema económico insular, compatible con la contención del crecimiento turístico en Lanzarote*; Proyecto Life / UE Lanzarote 2001 –2004: Exploración de nuevas líneas de actuación, financiación y fiscalidad para la reserva de la biosfera, Cabildo de Lanzarote, 2004; <http://www.cabildodelanzarote.com/life.htm>
- ◆ **Witter, M.** / Briguglio, L. / Bhuglah, A.; *Measuring and managing the economic vulnerability of small island developing states*; Trabajo presentado en Roundtable on Vulnerability and Small Island Developing States, Montego Bay – Jamaica, 2002.