

## **PROPUESTA DE DESARROLLO PARA LA PROVINCIA DE PARINACOTA**

### **Planteamiento del problema: la necesidad de una propuesta de desarrollo para Parinacota inclusiva y respetuosa del derecho a consulta previa<sup>1</sup>.**

La evidencia del despoblamiento rural andino, sus causas y principalmente las acciones necesarias para revertir su situación, si bien no han sido ampliamente discutidas y analizadas, sí han sido sujeto de diversas teorías desarrollistas para abordarlo.

El enfoque que se utilice debe necesariamente considerar las diferencias de expectativas entre la realidad rural y la realidad urbana; y su incorporación es relevante, ya que los modelos de desarrollo pueden diferir respecto de quien habita el territorio y de quien planifica el desarrollo en el territorio desde la perspectiva del “deseo de deber ser”. Lo anterior ha sido adecuadamente planteado para nuestra región desde hace mucho tiempo por el encuentro que sostuvo el Antropólogo, Dr. John V. Murra, en el marco de una reunión destinada a discutir estrategias de desarrollo que la Junta de Adelanto de Arica trataba de impulsar para los sectores rurales de Arica<sup>2</sup>.

En este contexto, la principal discusión que se da (y que se sigue dando en el transcurso del tiempo), es cuál es el modelo a aplicar en lo rural para impulsar su desarrollo; y de acuerdo a lo que plantea el Dr. Murra, “seguir impulsando una política de desarrollo basado en una mirada urbana (destinar recursos para replicar de la mejor forma posible las “comodidades” de lo urbano), está destinado al entrampamiento en la búsqueda de soluciones”. De hecho, plantea que los “movimientos poblacionales no representan problemas ni novedad desde la perspectiva de la población nativa.” Lo anterior, ya que supone que la visión occidental asocia a la migración con desarraigo, siendo que la movilidad es parte de su dinámica. Para ello (indica) se hace necesario oír sus experiencias y estar atento a sus propuestas.

---

<sup>1</sup> Los planteamientos aquí desarrollados dicen relación con el proceso de levantamiento de acciones de consenso que fueron trabajados en el marco del levantamiento del Plan Chile 30 / 30 (Ministerio de Obras Públicas), durante el año 2016 en la ciudad de Arica, y en el cual participaron profesionales de CONADI, Fundación para la Superación de la Pobreza, Asociación de Municipios Rurales y otros actores del quehacer en materia de planificación regional.

<sup>2</sup> Galdames & Ruz. “La Junta de Adelanto de Arica y John V. Murra. Dos lecturas sobre el desarrollo andino en el norte de Chile”. Revista Chungará, Volumen 42, N° 1, junio 2010.

Generalmente se hacen propuestas con una mirada externa sin comprender efectivamente las dinámicas propias del mundo indígena. Al respecto, durante el último gobierno de la presidenta Bachelet se institucionalizó el proceso de consulta previa, de modo de avanzar en iniciativas legales y administrativas de desarrollo que consideraran prioritariamente, la opinión de los pueblos indígenas. Al respecto, Entre 2014 y 2016, el gobierno consultó a los pueblos indígenas reconocidos, tres proyectos de ley, ministerio de pueblos y consejo y consejo de pueblos y el proceso constituyente indígena. En esta se establecía, “en acuerdo con los representantes de las diferentes organizaciones representativas de los nueve pueblos indígenas de nuestro país, se definirán las características específicas de cada etapa (de la consulta previa), esto con la finalidad de responder a los estándares internacionales del Convenio 169 de la OIT. Al respecto el Decreto Supremo N°66 de 2013, establece las etapas y plazos propuestos para el proceso. Sin embargo, será el espíritu y estándar del convenio 169 de la OIT lo que orientará nuestra consulta, estableciendo la participación amplia de todas las organizaciones representativas de los pueblos indígenas, el respeto por las tradiciones y prácticas culturales indígenas, la información oportuna, el escrutinio público, la transparencia en la entrega de información, y por sobre todo, la buena fe como la base esencial sobre el cual se desarrolla el proceso de consulta” (Proceso de consulta previa. Consulta indígena en el marco del Convenio 169 de la OIT, Ministerio de Desarrollo Social. 2014). Recordar que la OIT y en decreto 66 hablan de medidas legislativas y administrativas, esta última incluye las iniciativas de inversión.

Desde esta perspectiva, surge como necesario identificar aquellos instrumentos o elementos de consenso de base en torno a las necesidades de las comunidades rurales: acceso a servicios básicos (energía, agua potable, saneamiento y conectividad); acceso a servicios sociales mínimos garantizados (educación y salud); identificar la vocación productiva territorial (acá no se puede hablar de competitividad por los volúmenes de producción esperados en el corto plazo, y principalmente ya que no posee una infraestructura de base o servicios básicos que permitan proyectar lo anterior). Por otra parte, identificadas estas necesidades, falta realizar el análisis sobre qué tipo de infraestructura entregar para satisfacer las demandas territoriales con un enfoque de pertinencia (étnica: servicios básicos y servicios sociales). Probablemente no serán similares dependiendo del territorio (por ejemplo, algunos desearán energía continua, mientras otro parcial), pero se considera relevante trabajar desde un par de territorios (Putre, Camarones) donde se puedan articular propuestas potenciadoras del desarrollo, y que sirvan de centros de convergencia para sus respectivas áreas de influencia.

## **Desequilibrio Territorial en la Región**

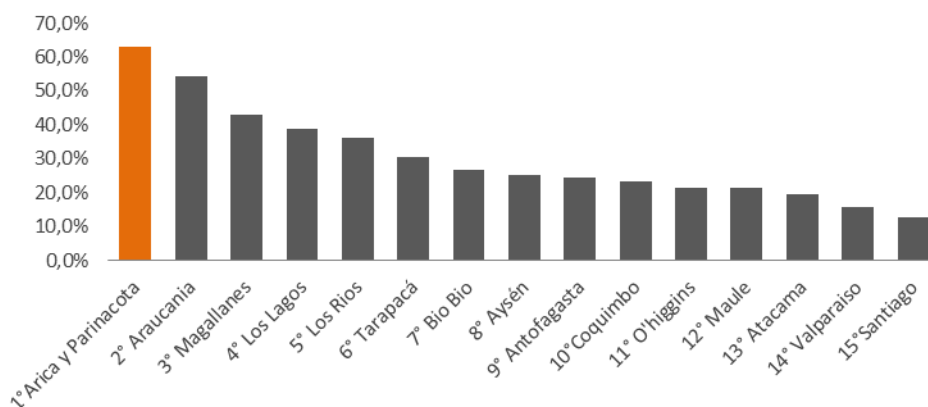
La región de Arica y Parinacota presenta marcados desequilibrios territoriales, los cuales están vinculados a procesos de migración interna (altiplano – ciudad) y políticas de estado que fortalecieron la concentración en la ciudad de Arica (ERD, 2017).

Arica y Parinacota cuenta con altos índices de despoblamiento, donde el 2% de la población habita en el 98% del territorio; y su situación de zona extrema y rezagada ha impactado con mayor fuerza en su territorio rural. La ausencia de políticas de poblamiento y de impulso al desarrollo, en una zona considerada como estratégica desde el punto de vista de la soberanía, junto con la escasez de oferta de servicios (tanto públicos como privados) sean básicos o sociales, han propiciado el alejamiento del territorio principalmente de su población joven, quienes junto a su familia emigran permanentemente hacia el único reducto urbano de la región. Si a lo anterior le adicionamos condiciones climáticas adversas, con alturas sobre los 3.500 msnm, y con temperaturas que oscilan sobre los 20° en el día y bajo los 0° en la noche, unidos a la aridez y escarpado de su geografía, obtenemos un panorama que no propicia ni estimula su desarrollo.

Según el índice de aislamiento elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, de las 4 comunas que conforman la región, tres han sido calificadas con un nivel crítico de aislamiento: General Lagos, Camarones y Putre. Además, del total de comunas del país (346 comunas), estas comunas ocupan los lugares 2°, 9° y 75° respectivamente, en términos de aislamiento. Este índice mide aspectos físicos, económicos, sociales, demográficos, presupuestarios, de conectividad y de comunicación por comuna (FUSUPO, 2016).

Otro elemento relevante a considerar en el aislamiento, es la situación sanitaria de los hogares de la región, y como se ve en el gráfico siguiente en el caso de las zonas rurales de Arica y Parinacota evidencia una carencia de servicios básicos en los domicilios sobre todo saneamiento, colocando a la región en el primer lugar nacional de este índice.

### Porcentaje Regional de Hogares Carentes de Servicios Básicos en lo Rural



Fuente: Casen 2013

Otro elemento relevante en el aislamiento y por consiguiente despoblamiento de las comunas rurales, es la falta de oportunidades laborales y por sobre todo la discontinuidad de la oferta educativa, dado que en algunos casos solo se llega hasta 6° básico, sumado a la movilidad de profesores y que en algunos casos no logran terminar el año escolar, afectando los procesos educativos de los alumnos (FUSUPO, 2016).

### Ejes fundamentales para el desarrollo rural andino

Existe una cantidad importante de estudios a nivel académico y de organizaciones internacionales que se han abocado al análisis de las distintas componentes del retraso en el desarrollo del territorio rural, y a proponer –en líneas generales- ciertos ámbitos de acción, tratando de preservar la identidad de los pueblos.

Lo anterior, no obstante, ha encontrado múltiples dificultades principalmente por la confusión de conceptos que se genera respecto al ámbito de aplicación del desarrollo rural<sup>3</sup> (por ejemplo: localidades aisladas, zona extrema, región fronteriza, espacio periurbano, vulnerabilidad social territorial, entre otros). Y, además, se evidencian dificultades de aplicabilidad de diversos modelos, debido a las características muy particulares de los territorios y sus habitantes (en el caso de la región, estamos hablando de cotas que superan los 3.500 msnm y de una alta población de pueblos originarios, donde predomina la etnia aimara). Al respecto, cabe recordar que –de acuerdo a la Ley N° 19.253 de Comunidades Originarias, el Convenio 169 de la OIT, y el proceso de reconocimiento constitucional de los

<sup>3</sup> Al respecto, se adjunta un Anexo con un glosario de conceptos relacionados.

pueblos originarios, también se ha establecido un ***marco jurídico y teórico sobre el cual recaen ciertos principios de desarrollo, que se plasman fundamentalmente en las Áreas de Desarrollo Indígena (que a su vez se insertan en el territorio rural andino) y conviven en el caso de nuestra región, con zonas de protección ambiental (Reservas y Monumentos Naturales)***. Lo anterior, sin mencionar las dificultades evidenciadas en materia de propiedad y tenencia de tierras, las cuales se remontan a tiempos y comunidades ancestrales.

En este marco, se trabajó en determinar el objetivo estratégico de este plan, el cual dice: “La Región de Arica y Parinacota integra las zonas rurales y aisladas, y a los pueblos que las habitan, a través de una ampliación agresiva de la cobertura de servicios básicos para el desarrollo, fomentando polos de desarrollo comunal en infraestructura social y de servicio, de manera de propiciar un desarrollo con equidad en el territorio<sup>4</sup>”.

De esta forma, se consolidaron las siguientes brechas en materia de inequidad territorial:

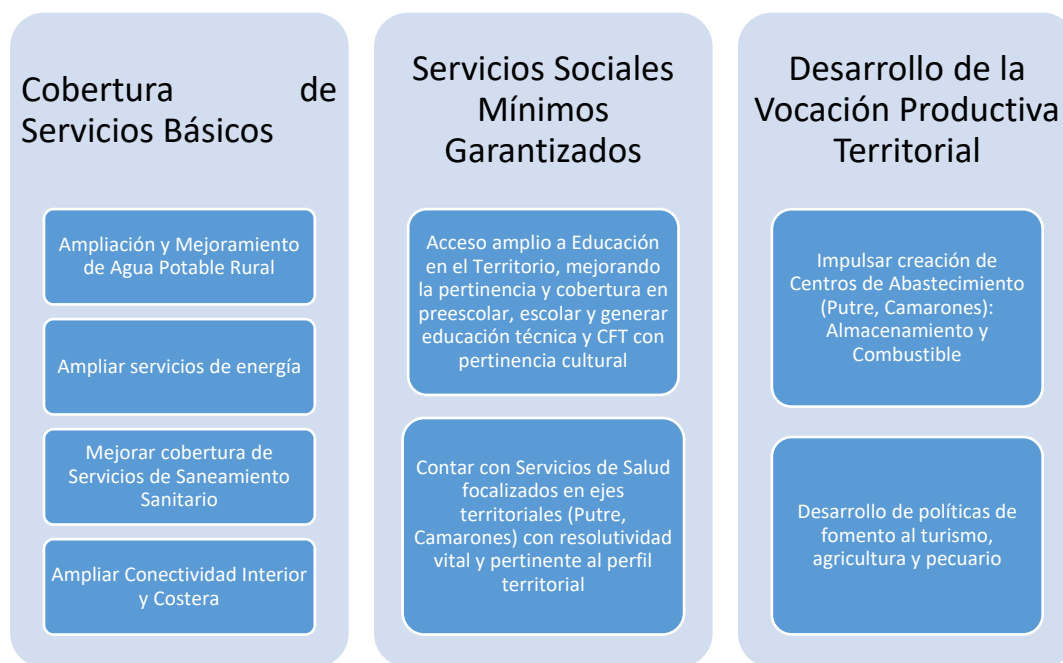
- ☐ Altos y crecientes niveles de despoblamiento territorial, lo que genera un crecimiento desequilibrado del territorio.
- ☐ Áreas rurales sin niveles de servicios básicos (conectividad, energía, saneamiento y agua potable rural) adecuados para el desarrollo social y productivo.
- ☐ Creciente despoblamiento del interior por déficit en infraestructura social pertinente para el desarrollo (Educación, Salud, Justicia).
- ☐ Falta de centros de abastecimiento y acopio que permitan el desarrollo de la vocación productiva interior.
- ☐ 30% de Superficie territorial es SNASPE y 50% del territorio es ADI, pero carecen de infraestructura y planes de desarrollo.
- ☐ Comuna de General Lagos la más aislada territorialmente, con déficit de recursos hídricos y mayor porcentaje de pobreza.

---

<sup>4</sup> Objetivo Estratégico del ámbito “Integración Territorial y Desarrollo Rural.” Plan Chile 30 – 30, 2016.

## Prioridad en Tres Ejes Fundamentales para el Desarrollo Rural Andino

En este contexto, de las jornadas de trabajo con los actores intervinientes en la materia, se priorizaron y consolidaron tres ejes fundamentales que resulta necesario tener en cuenta y promover, para impulsar una adecuada política de desarrollo:



De esta forma, se requiere abordar cada uno de estos ejes de desarrollo en base a:

1. Garantizar la cobertura mínima de Servicios Básicos en el territorio (agua, energía, conectividad y saneamiento); lo anterior, ya que dados los niveles de desarrollo que ostenta el país, parece inconcebible en el siglo XXI que aún existan localidades que carezcan de servicios básicos. De esta forma, cualquier política de desarrollo debe partir por asegurar estos servicios a sus habitantes – de alguna u otra forma.
2. Establecer Infraestructura Social Básica que permita entregar Servicios Mínimos Garantizados (Salud y Educación, principalmente). Como segundo eje, y recogiendo las demandas del territorio, tampoco aparece como concebible que los niños y jóvenes de estos territorios se vean en la necesidad de emigrar hacia la ciudad (Arica principalmente) para buscar educación secundaria, técnico – profesional o de nivel superior, de calidad. Asimismo, (y tal como sucede en la relación Provincia – Santiago) tampoco parece aceptable que ya entrando al año

2020, el territorio interior no tenga infraestructura de salud acorde a sus necesidades y que permita la resolutiveidad vital que requiere. Lo anterior sin duda, implica un cambio de paradigma ya que actualmente el sistema de educación y salud (que funciona con estándares urbanos y para poblaciones de sobre 5.000 habitantes) no provee de recintos con pertinencia respecto de lo que la región requiere. Allí se necesita articular un nuevo modelo de intervención que permita asegurar la desconcentración de los servicios de la capital regional.

3. Promover planes de desarrollo e iniciativas que fomenten la vocación productiva territorial. Efectivamente, resulta indudable que, sin servicios básicos permanentes, y sin una red de servicios sociales acorde a las necesidades del territorio, el desarrollo productivo del territorio interior queda relegado a la economía de subsistencia. De esta forma, y uno de los aspectos relevantes recogidos en los procesos de consulta, dice relación con la inexistencia de Centros de Almacenamiento y Distribución que permitan acumular, procesar, conservar y distribuir la pequeña producción generada por sus habitantes. Si a lo anterior también le sumamos la inexistencia de centros de distribución de combustible (los únicos se encuentran en Arica y posteriormente en Huara, región de Tarapacá), podemos concluir que es imposible realizar una gestión de la logística de traslado y distribución, y mucho menos potenciar el desarrollo del turismo interior. Estos aspectos que parecen básicos desde el punto de vista de la mirada urbana, son críticos en el desarrollo interior.

Considerando que el modelo económico y de promoción de inversiones no permite desarrollar oferta de infraestructura y servicios para cada pueblo o localidad del interior, lo que se requiere (de acuerdo a un proceso de análisis adecuado) es retomar la teoría de los polos de crecimiento en ciertos puntos estratégicos del territorio interior, para focalizar el desarrollo de infraestructura social (salud y educación) y productiva (centros de almacenamiento, distribución y combustible). De esta forma, potenciando un área territorial en específico en la Provincia de Parinacota (por ejemplo), y que logre brindar atención a su área de influencia de manera segura, se puede articular una mejor respuesta (y desconcentrada de Arica) al modelo de desarrollo requerido.

## **Objetivos Estratégicos Propuestos**

Dentro de lo anterior, se pueden mencionar los siguientes objetivos propuestos para el desarrollo de cada uno de estos ejes:

### **1. Cobertura Ampliada de Servicios Básicos:**

- Incrementar la cobertura en infraestructura y gestión de los sistemas de agua potable rural.
- Ampliar la cobertura y calidad de servicios de conectividad a través de una red de caminos estructurante, de vialidad interurbana de conexión entre los polos de desarrollo interior de alta calidad, una creciente cobertura en la red de caminos básicos.
- Abrir nuevas sendas de penetración que incluya conectividad para localidades aisladas.
- Dotar de energía eléctrica continua en una red estructurante por comuna.
- Asegurar una mayor cobertura en sistemas de saneamiento sanitario que incluya mejoras en la gestión y mantención de servicios.

### **2. Mínimos Sociales Garantizados:**

- Planificar áreas o polos de desarrollo interior, que debiesen incluir al menos una localidad por comuna rural (Putre, General Lagos y Camarones).
- Generar Educación de calidad integrada y con pertinencia territorial, mejorando la cobertura de la infraestructura educacional, con sistema de educación asegurada.
- Crear cobertura de educación técnica y superior con pertinencia al desarrollo del territorio.
- Aumentar y potenciar la red de infraestructura de salud, con red de alto estándar y tiempos de acceso vital asegurados.
- Desarrollar juzgados de policía local en el territorio (Putre y Camarones).
- Mejorar la cobertura y frecuencia del transporte público.
- Fortalecer la presencia institucional de los servicios, técnicos y profesionales.

### **3. Infraestructura Productiva:**

- Potenciar puntos de desarrollo económico definidos, basados en la vocación productiva territorial (camélidos, agricultura, alimentos, turismo, entre otros), los que deben estar en coordinación con las necesidades básicas de provisión logística.



- Proveer centros abastecimiento, acopio y servicios de largas distancias.
- Mejorar la conectividad en calidad de los puntos de desarrollo económico, a través del desarrollo de rutas de menores tiempos de traslado, con micro-centros de distribución logística rural.
- Incrementar puesta en valor e infraestructura básica de servicios en las áreas silvestres protegidas para el desarrollo turístico (PN Lauca, RN Las Vicuñas, MN Surire).
- Generar Infraestructura básica y con identidad para las áreas de desarrollo indígena.

### **Iniciativas Estratégicas Propuestas**

- Aumento de cobertura de infraestructura de agua potable rural en la región, que incluya saneamiento y modelos de gestión adecuados para la sustentabilidad.
- Programa de infraestructura de red en conectividad: central, estructurante, intermedia, caminos básicos y sendas de penetración.
- Proyectos de aumento de cobertura en saneamiento sanitario.
- Construcción de micro centros comunales logísticos para el desarrollo económico en largas distancias, que incluya puntos de surtimiento de combustible para asegurar el transporte continuo.
- Potenciar las rutas de transporte público con infraestructura adecuada como paraderos y puntos de servicio críticos ante las variabilidades climáticas.
- Generar una red de puntos de conexión aérea (helipuertos) para establecer tiempos mínimos de traslado en caso de emergencia.
- Proyectos de puesta en valor patrimonial y desarrollo de infraestructura turística.
- Construcción y puesta en valor museo de Sitio y poblado Chinchorro, comuna de Camarones.
- Potenciar el desarrollo de infraestructura básica en zonas de interés turístico y Áreas Protegidas para fomentar el turismo.

- Proyectos de energía eléctrica para oferta de servicios continua, en la red estructurante de cada comuna.
- Plan de fortalecimiento de la infraestructura educacional: Colegio de alto estándar por comuna, mejoramiento red básica de establecimientos, educación superior con pertinencia.
- Red de salud rural con centros de alto estándar en cabeceras comunales, de conectividad vital asegurada.
- Construcción de dos juzgados de policía local (Putre y Camarones).
- Ampliación de cobertura en comunicaciones en territorios rurales.
- Impulsar la creación de infraestructura básica para potenciar el desarrollo urbano de dos nuevas localidades: Sierra Precordillera y Chaca – Camarones, para lograr cobertura amplia de servicios básicos.
- Política de repoblamiento regional que considere condiciones básicas de habitabilidad, desarrollo agrícola y asociatividad.

## **MINUTA. Las Políticas de Protección Social desde el enfoque de Derechos Humanos a propósito de "Compromiso País" propuesta por el gobierno para superar la pobreza en Chile**

Es importante conocer los enfoques bajo los cuales se diseñan y formulan las políticas públicas sociales en Chile, especialmente hacer la diferencia de la perspectiva que tienen las propuestas de la derecha chilena y latinoamericana de aquellas que son hegemónicas en los países progresistas de Europa y Latinoamérica y que se ejecutó en Chile durante todos los gobiernos de la nueva mayoría. A continuación, un marco de referencia que nos permite ubicar la acción de políticas públicas de gobiernos progresistas bajo un enfoque de derechos versus gobiernos de centro derecha que tienen una mirada más privada.

### **1. Estado Subsidiario, menor inversión social y mercado en la perspectiva de las políticas públicas de la derecha chilena.**

Si Chile no incrementa bajo el actual gobierno su presupuesto de inversión social, es porque tenemos un estado subsidiario que significa que sus políticas sociales no están vistas como derechos, sino que están principalmente privatizadas, por ejemplo, el gasto público en pensiones, en salud, en educación son más bajos que en otros países y son gerenciados por el sector privado.

La mayoría de los países de la OCDE tienen políticas sociales universales, por lo que se entienden como derechos. Entre esto se encuentra la entrega de un sistema de salud estandarizado,

educación pública y gratuita y mayor apoyo estatal a las pensiones.

Un presupuesto que representa el 22.9 % del PIB como gasto del gobierno central es coherente ideológicamente con un gobierno de derecha y además neoliberal porque permanece con una lógica de reforzar ese tipo de Estado y disminuye los esfuerzos que se habían hecho en el gobierno anterior de hacer una reforma tributaria progresiva y también restringe los bienes públicos que produce el Estado. Es el gasto más bajo desde 2014.

La nueva derecha social enfatiza en lo que se llama la economía social de mercado. Aquí marcan una diferencia importante con la derecha tradicional que se construyó en base a la doctrina de los pensadores formados en la Universidad de Chicago, en Estados Unidos. El modelo económico y de desarrollo que defienden, quienes se sienten parte de esta derecha social, no pone el énfasis en los individuos, sino que en las comunidades organizadas. Explican que la empresa es el motor de la sociedad, pero siempre que tenga un fin social, que trabaje con las comunidades, respete al medio ambiente y a los trabajadores. Por eso están a favor de todas las regulaciones posibles que ayuden a desconcentrar y asegurar una competencia real en los mercados.

Algunos de los referentes que tiene la derecha social son los intelectuales formados en la Escuela de Friburgo en Alemania. En Estados Unidos están muy atentos a las líneas de pensamiento que abogan por "moralizar el capitalismo" y a pensadores como Michael Sandel. En Chile, les siguen la pista a columnistas como Daniel Mansuy y Joaquín García-Huidobro.

Uno de los objetivos que han asumido, quienes comparten este ideario, en este último tiempo, ha sido reivindicar valores que, según ellos, históricamente han sido patrimonio de la izquierda. Es por eso por lo que defienden conceptos como seguridad social, derechos sociales o la solidaridad.

## **2. El Enfoque de Derechos Humanos que promueven los gobiernos progresistas y la izquierda chilena.**

El Enfoque de Derechos, tiene su génesis en la búsqueda de la redefinición del desarrollo social en general y del desarrollo humano en particular y, lógicamente, en la redefinición de la esencia y formas de la política social.

Reconocer que la estructura social está fundamentada en relaciones sociales basadas en el poder (en sus distintas manifestaciones: económico, generacional, de género, étnicas, entre otros). Por tanto, al redefinir el marco de las relaciones entre las personas, se han de considerar las diferencias sociales y las económicas (que se han expresado en término de desigualdades) para buscar relaciones de igualdad y respeto a las diferencias.

La política social que promovemos se basa en un marco normativo de derecho en cumplimiento de los marcos constitucionales de los países de la región, en los cuales se protege una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Incluso en varias Constituciones, se establece el derecho a la seguridad social, entendido en su ámbito contributivo y no contributivo (derecho a la asistencia social).

Estos derechos y garantías consagrados en la Constitución son también establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por países de la región, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, o la Convención de Derechos del Niño.

Estos tratados internacionales de derechos forman parte de un ordenamiento jurídico nacional y en muchos casos tienen preeminencia jerárquica por encima de la norma constitucional.

## **3. Los principios de igualdad y no discriminación como fundamento de políticas sociales de derechos.**

Estos principios, desde un enfoque de derechos humanos, representan no solo la búsqueda de igualdad formal, también y sobre todo la igualdad material y sustantiva. Establecen la obligación de tomar medidas afirmativas para compensar las desigualdades estructurales que existen. Por ejemplo, en el caso de las mujeres la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, no se trata simplemente de que existan leyes formales que declaren la igualdad de trato entre hombres y mujeres, sino que esté claro en la interpretación de la Convención que deben tomarse ciertas medidas afirmativas que permitan una igualdad de trato de la mujer.

#### **4. La protección social parte de la política social**

La protección social es parte central de la política social y esta es, a su vez, pieza esencial de los regímenes de bienestar, que consideran no solo la acción estatal sino también la operación de los mercados, las familias y las instancias comunitarias.

La protección social se centra en tres ideas fundamentales: garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales.

La protección social presenta características distintivas en cuanto a los problemas sociales que atiende. En consecuencia, no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales —como las referentes a la salud, la educación o la vivienda— y las políticas de promoción social (como la capacitación, la intermediación laboral, la promoción de nuevos emprendimientos, el financiamiento y la asistencia técnica para micro y pequeñas empresas).

Mientras que las políticas sectoriales se hacen cargo de la provisión de servicios sociales con los que se busca fortalecer el desarrollo humano y las políticas de promoción se orientan al reforzamiento de capacidades que mejoran la generación autónoma de ingresos por parte de la población, la protección social está dirigida a asegurar un nivel básico de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad.

#### **5. ¿De qué manera los principios de igualdad y no discriminación tienen un impacto respecto al diseño de los programas de protección social?**

El primer punto es la vocación universal de los derechos, y si está o no en contraposición de la focalización. En este sentido, debe decirse que, aunque los derechos son universales, los DESC (como el derecho a la asistencia social) deben ser implementados de manera progresiva, con tendencia a la universalidad. La cobertura debería ir así expandiéndose progresivamente de conformidad a los recursos disponibles por parte del Estado. La universalidad de un programa de protección social está más en línea con un enfoque de derechos, porque reduce la corrupción y el clientelismo, no tiene estigma en los beneficiarios y evitaría errores de exclusión.

La Igualdad de género (junto con la igualdad de las personas con discapacidad y los niños), es donde más fuerte hay una implicancia de operacionalización del principio de no discriminación. Los programas con enfoque de derechos humanos buscan transformar las relaciones de poder desiguales; por lo tanto, buscan ser transformativos. Desde un enfoque de derechos, por ejemplo, los programas de transferencias condicionadas (PTC) incrementan el trabajo de cuidado no remunerado de la mujer. Por lo tanto, en vez de romper el estereotipo de rol de la mujer en cuidado, tienden a perpetuarlo, cuando deberían ayudar disminuirlo, no solo a través de una mejor distribución de las tareas entre el hombre y la mujer, pero también entre las familias de altos y bajos recursos.

## MINUTA TEMÁTICA

<b>1. Identificación del Tema</b>	<p><b>PROPUESTA DE DESARROLLO PARA LA PROVINCIA DE PARINACOTA</b></p> <p><b>Planteamiento del problema: la necesidad de una propuesta de desarrollo para Parinacota inclusiva y respetuosa del derecho a consulta previa</b></p>
<b>2. Ideas Fuerza</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Existen numerosos estudios sobre el desarrollo rural y especialmente sobre Parinacota, sin embargo, vamos a considerar el estudio acumulativo y participativo que realizó el MOP en 2016 para establecer BRECHAS DE INEQUIDAD.</li> <li><input type="checkbox"/> Razones de la fragilidad demográfica y económica de Parinacota: alta concentración poblacional en el principal centro urbano, Arica; 3 comunas con un nivel crítico de poblamiento según Subdere; carencia de servicios básicos; discontinuidad oferta educativa; falta de oportunidades laborales.</li> <li><input type="checkbox"/> 6 brechas de inequidad determinadas por el trabajo del MOP y antecedentes preexistentes: despoblamiento territorial; servicios básicos; déficit en infraestructura social pertinente; falta de centros de abastecimiento y acopio que permitan el desarrollo de la vocación productiva interior; 30% de Superficie territorial es SNASPE y 50% del territorio es ADI; comuna de General Lagos la más aislada territorialmente, con déficit de recursos hídricos y mayor porcentaje de pobreza.</li> <li><input type="checkbox"/> La prioridad de cualquier plan de desarrollo debe centrarse en: Cobertura de Servicios Básicos; Servicios Sociales Mínimos Garantizados; Desarrollo de la Vocación Productiva Territorial</li> </ul>

<b>3. Descripción de Tema</b>
<p>La principal discusión que se da (y que se sigue dando en el transcurso del tiempo), es cuál es el modelo a aplicar en lo rural para impulsar su desarrollo; y de acuerdo a lo que plantea el Dr. Murra, “seguir impulsando una política de desarrollo basado en una mirada urbana (destinar recursos para replicar de la mejor forma posible las “comodidades” de lo urbano), está destinado al entrampamiento en la búsqueda de soluciones”. De hecho, plantea que los “movimientos poblacionales no representan problemas ni novedad desde la perspectiva de la población nativa.” Lo anterior, ya que supone que la visión occidental asocia a la migración con desarraigo, siendo que la movilidad es parte de su dinámica. Para ello (indica) se hace necesario oír sus experiencias y estar atento a sus propuestas.</p>

Generalmente se hacen propuestas con una mirada externa sin comprender efectivamente las dinámicas propias del mundo indígena. Al respecto, durante el último gobierno de la presidenta Bachelet se institucionalizó el proceso de consulta previa. En esta se establecía, “en acuerdo con los representantes de las diferentes organizaciones representativas de los nueve pueblos indígenas de nuestro país, se definirán las características específicas de cada etapa (de la consulta previa), esto con la finalidad de responder a los estándares internacionales del Convenio 169 de la OIT. Al respecto el Decreto Supremo N°66 de 2013, establece las etapas y plazos propuestos para el proceso.

### **La realidad de Parinacota y Camarones**

Arica y Parinacota cuenta con altos índices de despoblamiento, donde el 2% de la población habita en el 98% del territorio; y su situación de zona extrema y rezagada ha impactado con mayor fuerza en su territorio rural.

Según el índice de aislamiento elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional, de las 4 comunas que conforman la región, tres han sido calificadas con un nivel crítico de aislamiento: General Lagos, Camarones y Putre.

Otro elemento relevante a considerar en el aislamiento, es la situación sanitaria de los hogares de la región, y como se ve en el gráfico siguiente en el caso de las zonas rurales de Arica y Parinacota evidencia una carencia de servicios básicos en los domicilios sobre todo saneamiento.

Otro elemento relevante en el aislamiento y por consiguiente despoblamiento de las comunas rurales, es la falta de oportunidades laborales y por sobre todo la discontinuidad de la oferta educativa, dado que en algunos casos solo se llega hasta 6° básico, sumado a la movilidad de profesores y que en algunos casos no logran terminar el año escolar, afectando los procesos educativos de los alumnos (FUSUPO, 2016).

De esta forma, se consolidaron las siguientes brechas en materia de inequidad territorial:

- ☐ Altos y crecientes niveles de despoblamiento territorial, lo que genera un crecimiento desequilibrado del territorio.
- ☐ Áreas rurales sin niveles de servicios básicos (conectividad, energía, saneamiento y agua potable rural) adecuados para el desarrollo social y productivo.
- ☐ Creciente despoblamiento del interior por déficit en infraestructura social pertinente para el desarrollo (Educación, Salud, Justicia).
- ☐ Falta de centros de abastecimiento y acopio que permitan el desarrollo de la vocación productiva interior.
- ☐ 30% de Superficie territorial es SNASPE y 50% del territorio es ADI, pero carecen de infraestructura y planes de desarrollo.
- ☐ Comuna de General Lagos la más aislada territorialmente, con déficit de recursos hídricos y mayor porcentaje de pobreza.

#### **4. Alcances, recomendaciones y, o propuestas sugeridas**

Los planteamientos aquí desarrollados dicen relación con el proceso de generación de acciones de consenso que fueran trabajados en el marco del levantamiento del Plan Chile 20 / 30 (Ministerio de Obras Públicas), durante el año 2016 en la ciudad de Arica, y en el cual participaron profesionales de CONADI, Fundación para la Superación de la Pobreza, Asociación de Municipios Rurales y otros actores del quehacer en materia de planificación regional.

##### **Prioridad en Tres Ejes Fundamentales para el Desarrollo Rural Andino**

- ☐ Cobertura de Servicios Básicos
- ☐ Servicios Sociales Mínimos Garantizados
- ☐ Desarrollo de la Vocación Productiva Territorial

##### **Iniciativas Estratégicas Propuestas**

- Aumento de cobertura de infraestructura de agua potable rural en la región, que incluya saneamiento y modelos de gestión adecuados para la sustentabilidad.
- Programa de infraestructura de red en conectividad: central, estructurante, intermedia, caminos básicos y sendas de penetración.
- Proyectos de aumento de cobertura en saneamiento sanitario.
- Construcción de micro centros comunales logísticos para el desarrollo económico en largas distancias, que incluya puntos de surtimiento de combustible para asegurar el transporte continuo.
- Potenciar las rutas de transporte público con infraestructura adecuada como paraderos y puntos de servicio críticos ante las variabilidades climáticas.
- Generar una red de puntos de conexión aérea (helipuertos) para establecer tiempos mínimos de traslado en caso de emergencia.
- Proyectos de puesta en valor patrimonial y desarrollo de infraestructura turística.
- Construcción y puesta en valor museo de Sitio y poblado Chinchorro, comuna de Camarones.
- Potenciar el desarrollo de infraestructura básica en zonas de interés turístico y Áreas Protegidas para fomentar el turismo.
- Proyectos de energía eléctrica para oferta de servicios continua, en la red estructurante de cada comuna.
- Plan de fortalecimiento de la infraestructura educacional: Colegio de alto estándar por comuna, mejoramiento red básica de establecimientos, educación superior con pertinencia.
- Red de salud rural con centros de alto estándar en cabeceras comunales, de conectividad vital asegurada.
- Construcción de dos juzgados de policía local (Putre y Camarones).





- Ampliación de cobertura en comunicaciones en territorios rurales.
- Impulsar la creación de infraestructura básica para potenciar el desarrollo urbano de dos nuevas localidades: Sierra Precordillera y Chaca – Camarones, para lograr cobertura amplia de servicios básicos.
- Política de repoblamiento regional que considere condiciones básicas de habitabilidad, desarrollo agrícola y asociatividad.

5. Población objetivo a quién afecta la propuesta	6. Referencias de información
Región de Arica y Parinacota	Fuente: MOP 2019", otras fuentes bibliográficas

## **Monitoreo a la Inversión Regional. Análisis de la Ejecución Presupuestaria del FNDR al cierre mes de febrero 2019**

El pasado jueves 28 de marzo se publicaron las cifras a nivel nacional respecto del avance de la ejecución presupuestaria de los FNDR, con cierre al 28 de febrero de 2019. Si bien los primeros dos meses pudiesen parecer insuficiente para emitir un juicio u opinión respecto del avance anual, el desfase con que se presentan las cifras (SUBDERE posee un calendario de cierre mensual con bastante holgura<sup>1</sup>) y el lento avance que se observa permite pensar en un escenario similar a la dinámica observada el 2018.

En efecto, después de llegar a una ejecución final de casi \$ 50 mil millones a fines de 2017 (M\$ 49.461.283 para ser más precisos), y considerar un presupuesto de M\$ 42.301.340 para 2018 (incrementable según la dinámica de ejecución anual), a fines de 2018 llegamos a una ejecución de poco menos de \$ 26.800 millones (M\$ 26.723.011), con un 96,1% de ejecución que de no mediar una rebaja de casi \$ 12 mil millones del presupuesto hubiese sido una paupérrima ejecución de sólo un 67%.

Lo anterior ha inscrito a nuestra región dentro de los peores récords de su historia: junto a poseer el presupuesto regional más bajo del país, el 2018 se anotó como la peor ejecución desde su creación como región.

Sin lugar a dudas, las lluvias estivales y la catástrofe experimentada por la bajada de las aguas, permitieron un reposicionamiento del Gobierno Regional que le significó un segundo aire con miras al segundo año de gobierno. Sin embargo, ¿será sustentable esa proyección por mucho tiempo?

### **Los avances del Presupuesto FNDR 2019**

Mientras el Consejo Regional de Arica y Parinacota, en sesión celebrada con fecha miércoles 11 de julio de 2018, aprobaba<sup>2</sup> una solicitud presupuestaria de recursos de asignación regional de casi \$ 81 mil millones, para 2019 (Certificado CORE N° 258/2018 por \$ 81.477.466.000), el marco presupuestario finalmente entregado por el Ministerio de Hacienda fue de M\$ 32.297.491.<sup>3</sup>, o sea un 152% menos.

<sup>1</sup> [http://www.chileindica.cl/instructivos/Fechas\\_cierre\\_PROPIR\\_2019.pdf](http://www.chileindica.cl/instructivos/Fechas_cierre_PROPIR_2019.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.gorearicayparinacota.gov.cl/index.php/noticias/1763-core-aprueba-anteproyecto-regional-de-inversiones-2019>

<sup>3</sup> [http://www.dipres.cl/597/articles-183518\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.cl/597/articles-183518_doc_pdf.pdf)

Así, la Intendencia Regional con su Seremi de Hacienda (con minuta en mano) anunciaban con alegría el 3% de incremento respecto del presupuesto 2018<sup>4</sup>. Lo que nunca mencionaron fue que, en gran parte del 2018, el presupuesto regional fue de \$ 42 mil millones, que terminó siendo sólo de casi \$ 27 mil millones.

Comenzando el 2019, partimos con un presupuesto FNDR inicial de M\$ 32.297.491. De éstos, un 74,5% corresponden a Inversión Real; un 13,4% a Transferencias de Capital; un 7,4% a Adquisición de Activos No Financieros; y un 4,7% a Transferencias Corrientes.

De acuerdo al reporte de SUBDERE<sup>5</sup>, el marco de evaluación del Gobierno Regional de Arica y Parinacota bajó a M\$ 32.098.379 y su ejecución presupuestaria acumulada 2019 registró un 7,4% de avance, situándola dentro de las tres regiones con más bajo avance del país. Al respecto, cabe mencionar que el promedio de ejecución presupuestaria acumulada nacional alcanza al 11,3%. Sin embargo, si observamos los primeros lugares de bajo arranque presupuestario del país, todas (región Metropolitana, O'Higgins y Los Lagos) poseen un volumen mayor de ejecución.

REGION	Marco de Evaluación	Gasto Acumulado	% Ejecución Presupuestaria
TARAPACA	42.381.287	6.818.157	16,1%
ANTOFAGASTA	73.516.729	8.441.125	11,5%
ATACAMA	63.461.924	5.679.678	8,9%
COQUIMBO	61.710.845	12.437.988	20,2%
VALPARAISO	75.465.528	15.919.617	21,1%
O'HIGGINS	66.856.870	3.591.354	5,4%
MAULE	80.836.418	9.871.122	12,2%
BIO - BIO	72.399.418	11.831.991	16,3%
ARAUCANIA	118.836.913	8.199.003	6,9%
LOS LAGOS	77.168.905	4.192.393	5,4%
AYSEN	52.968.019	7.814.385	14,8%
MAGALLANES	48.514.058	12.905.534	26,6%
METROPOLITANA	121.442.818	8.964.966	7,4%
LOS RIOS	44.838.994	3.433.897	7,7%
<b>ARICA - PARINACOTA</b>	<b>32.098.379</b>	<b>2.373.118</b>	<b>7,4%</b>
<b>SUBTOTAL</b>	<b>1.081.372.281</b>	<b>122.474.328</b>	<b>11,3%</b>
FONDEMA - MAGALLANES	6.164.955	622.916	10,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.087.537.236</b>	<b>123.097.244</b>	<b>11,3%</b>

<sup>4</sup> <https://www.gorearicayparinacota.cl/index.php/noticias/1936-proyecto-de-ley-de-presupuesto-2019-contempla-32-mil-millones-fndr-para-arica-3-mas-que-2018>

<sup>5</sup> <http://www.subdere.gov.cl/content/fndr-ejecuci%C3%B3n-presupuestaria-febrero-2019>

Al comparar la ejecución actual con la febrero de 2018, a esa fecha había un gasto acumulado de 12.8 %; comparado al periodo 2010 – 2014, era de 13.3 % y a 2014 – 2018, 10 %. Hoy entonces, es de un 7.4 %.

### **Análisis del gasto acumulado**

De este 7,4% de avance que corresponde a M\$ 2.373.118, observamos que un 7% corresponde a Transferencias Corrientes (M\$ 164.423); un 2% a Activos No Financieros (M\$ 45.646); y un 91% a Iniciativas de Inversión (M\$ 2.163.049).

#### **a. Transferencias Corrientes**

En este ítem, se desembolsaron casi \$ 76,5 millones destinados al programa “Borde Costero Inclusivo, Arica”; y \$ 50 millones como aporte para el Carnaval Andino “Con La Fuerza del Sol”. El resto correspondieron a aportes para participaciones en campeonatos de rugby, voleibol y similares.

#### **b. Activos No Financieros**

En este ítem se desembolsaron poco más de \$ 382 millones en la adquisición de 23 nuevos vehículos para Carabineros de Chile<sup>6</sup>; y \$ 10,5 millones para equipamiento del Servicio Médico Legal de Arica.

#### **c. Inversiones**

De los M\$ 2.163.049.- desembolsados entre enero y febrero de 2019, se repartieron en 16 iniciativas de inversión, siendo las más relevantes:

- ☐ Un 34% correspondió a la Conservación de Vías Urbanas 2014 – 2018, ejecutada por SERVIU;
- ☐ Un 19% correspondió a los pagos de avance de las “Protecciones Costeras Ex Isla Alacrán”;
- ☐ Un 17% fueron para la “Conservación de Riberas y Cauces Naturales” de la DOH;
- ☐ El 30% restante se distribuyó entre el resto de 13 proyectos como: Mejoramiento de Juntas de Vecinos y Plazas barriales;

<sup>6</sup> <https://www.soychile.cl/Arica/Sociedad/2019/04/02/588818/Carabineros-dieron-inicio-a-su-mes-de-aniversario-con-stand-y-23-nuevos-vehiculos-que-llegaron-a-diferentes-tenencias-de-Arica-y-Parinacota.aspx>

- ☐ Llama la atención el pago de \$ 5 millones al CESFAM Sur (obra paralizada) y \$ 11 millones para el Jardín Infantil del Sector El Alto.

## **Estructura del Gobierno Regional**

Al parecer, el Gobierno Regional no ha podido ponerse en marcha en materia de inversiones, ya que luego de varios despidos y desvinculaciones realizados durante el año 2018<sup>7</sup>, lo que influyó seguramente en la gestión deficiente que tuvo, se vio afectado principalmente el estamento profesional, junto con un incomprensible revisionismo de proyectos que vieron principalmente afectadas obras emblemáticas como la Ex Aduana y el CESFAM Sur, que dicho sea de paso, viene proyectándose desde fines del 2008.

Sin embargo, al realizar una revisión de la dotación de personal del Gobierno Regional de Arica y Parinacota (fuente: página de Gobierno Transparente), increíblemente la dotación se incrementó desde febrero de 2018 a febrero de 2019 de 120 funcionarios a 134 funcionarios.

Donde más se vio este incremento fue en la dotación de planta, que creció de 21 funcionarios a comienzos de 2018, a 33 funcionarios a comienzos de 2019 (incluyendo al menos 6 nuevos cargos de jefatura, señalados como “cargos de confianza”, sin concurso), y la dotación de honorarios que creció de 46 empleados en 2018 a 51 empleados en 2019.

Es decir, mientras la ejecución presupuestaria viene a la “baja”, la dotación de funcionarios viene derechamente al “alza”.

La gestión sigue deficiente.

---

<sup>7</sup> <http://anef.cl/comunicaciones/tras-peticion-de-anef-arica-presidente-del-consejo-regional-levanta-sesion-en-protesta-por-despidos-masivos/>