



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TERRITORIOS EXTREMOS: ANÁLISIS DE
LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE DESARROLLO DE
ZONAS EXTREMAS (PEDZE) EN LA REGIÓN DE AYSÉN**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y
POLÍTICAS PÚBLICAS**

YNYEVERLI ELIANA DÍAZ REYES

PROFESOR GUÍA
CRISTIAN LEYTON NAVARRO

MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
NATALIA SLACHEVSKY AGUILERA
EDUARDO CONTRERAS VILLABLANCA

SANTIAGO DE CHILE

2024

**RESUMEN DE LA TESIS
PARA OPTAR AL GRADO DE:**
Magíster en Gestión y Políticas
Públicas
POR: Ynyeverli Díaz Reyes
FECHA: 2024
PROFESOR GUÍA: Cristian
Leyton Navarro

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA TERRITORIOS EXTREMOS: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ESPECIAL DE DESARROLLO DE ZONAS EXTREMAS (PEDZE) EN LA REGIÓN DE AYSÉN

La presente tesis de Postgrado, centra su investigación en el diseño e implementación del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas de la Región de Aysén conocido como "PEDZE". Esta política pública fue pensada para todas las regiones extremas del país, tuvo inicialmente una duración prevista de 4 años, pero en Aysén se extendió en dos oportunidades, por lo anterior y para efectos de este análisis se abarcará el **periodo 2014 al 2022**.

La pregunta central de investigación fue **¿Qué factores e intereses incidieron en las etapas de diseño e implementación del PEDZE en la Región de Aysén?** La metodología para abordarla fue con un análisis desde el enfoque **cuantitativo**, y para el levantamiento de información se consideró **fuentes primarias**: 12 entrevistas semi estructuradas; y **fuentes secundarias**: revisión de bibliografía y análisis de documentos oficiales de evaluación del plan.

Los resultados más relevantes dieron cuenta que hubo una importante articulación regional para elaborar el plan, tanto autoridades como equipos técnicos tuvieron un carácter predominantemente facilitador en todo el proceso, así como también las comunidades que participaron. Además, se le concedió la excepcionalidad de ser evaluado bajo el enfoque costo-eficiencia lo que ha marcado un precedente en la inversión pública regional.

A pesar de esto, queda en evidencia la necesidad de avanzar en descentralización, porque a pesar de los esfuerzos regionales de todos los niveles de gobierno, el PEDZE no sirvió para erradicar el centralismo, solo tuvo algunas medidas descentralizadoras parciales.

DEDICATORIA

A la maravillosa Región de Aysén, lugar de paisajes sublimes, donde se aprende a apreciar lo sutil. Una Región de encantos, flora y fauna nativa, ríos libres, e infinitos espacios para sanar y contemplar la vida con simpleza y dicha.

AGRADECIMIENTOS

En lo que va de mi vida, todos los agradecimientos se los lleva haber nacido en la familia que nací.

Tabla de Contenido

1.	INTRODUCCIÓN	1
1.	ANTECEDENTES	4
2.1.	Zona Extrema en Chile.....	4
2.2.	Zona Aislada (Rezago o en vías de desarrollo).....	5
2.3.	Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE) Región de Aysén.....	5
2.4.	Región de Aysén	10
2.4.1.	Características geográficas	10
2.4.2.	Relieve, Clima, Vegetación	11
2.4.3.	Historia y características socio-demográficas Aysén	12
2.4.4.	Movimientos sociales Región de Aysén	13
2.5.	Excepcionalidad del PEDZE ante el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) 16	
2.6.	Marco normativo	16
3.	DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA.....	18
4.	MARCO CONCEPTUAL.....	20
4.1.	Territorio y Enfoque Territorial.....	20
4.2.	Descentralización.....	22
4.3.	Formulación de Políticas Públicas	24
4.4.	Implementación de Políticas Públicas	25
4.5.	Intersectorialidad.....	26
4.6.	Participación ciudadana.....	28
5.	OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	31
5.1.	Pregunta de investigación:	31
5.2.	Objetivo General.....	31
5.3.	Objetivos específicos.....	31
6.	MARCO METODOLOGICO.....	32
6.1.	Unidad de Análisis	33
6.2.	Muestra	33
6.3.	Técnicas de recolección de datos:	34
6.4.	Plan de Análisis.....	35

6.4.1. Operacionalización Marco Metodológico	35
6.4.2. Codificación	38
7. RESULTADOS	39
7.1. Facilitadores y obstaculizadores de la instalación del PDZE (mapa de actores)	39
7.1.1. Enfoque territorial y descentralización como conceptos centrales.....	47
(a) Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional	49
(b) Descentralización Fiscal como un aporte a la equidad social:	51
(c) Proyecto de Ley de Rentas Regionales	52
(d) Fondo de Convergencia	54
7.2. INSTITUCIONALIDAD: Coordinación y capacidad regional para impulsar la política pública.....	59
7.3. CARTERA DE PROYECTOS PEDZE: Priorización y ejecución	60
7.4. Recomendaciones y mejoras propuestas a la implementación del Plan que favorezcan la aplicación de futuros planes y políticas públicas con foco en la descentralización	72
8. GLOSARIO DE ACRÓNIMOS	76
9. CONCLUSIONES:	77
10. BIBLIOGRAFÍA	84

Índice de figuras

FIGURA 1: GERENCIA DEL PLAN	7
FIGURA 2: MODELO DE GESTIÓN DEL PLAN	9
FIGURA 3: MAPA DE ACTORES SOBRE LA FORMULACIÓN E INSTALACIÓN DEL PEDZE	41
FIGURA 4: ORGANIGRAMA EQUIPO DIRECTIVO INTENDENCIA REGIONAL 2014.....	43

Índice de tablas

TABLA 1: RESUMEN DE INVERSIÓN TOTAL POR EJE ESTRATÉGICO DEL PLAN (EN MILES DE PESOS)	8
TABLA 2: DEMANDAS MOVIMIENTO SOCIAL POR LA REGIÓN DE AYSÉN "TU PROBLEMA ES MI PROBLEMA".....	14
TABLA 3: OPERACIONALIZACIÓN DISEÑO METODOLÓGICO.....	36

Índice de gráficos

GRÁFICO 1: EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN Y TASA DE CRECIMIENTO INTERCENSAL	13
GRÁFICO 2: ESTADO DE AVANCE INICIATIVAS PEDZE A DICIEMBRE 2022.....	67
GRÁFICO 3: ESTADO DE AVANCE (FINANCIERO Y TÉCNICO) EJES ESTRATÉGICOS.....	68
GRÁFICO 4: EVOLUCIÓN DEL TOTAL EN M\$ DESDE EL AÑO 2015 A DICIEMBRE DE 2022.....	69

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de la República de Chile, establece en su artículo 3° que el Estado de Chile es unitario: "*La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley*" además, la carta magna indica que "*los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional*" (Constitución Política de la República, D100, 2005: 1). En esta línea, se evidencia que el marco normativo del país orienta y mandata la integración de sus territorios, considerando la diversidad de estos.

Según datos de la OCDE, Chile ha adoptado un modelo de "administración pública centralista" con bajo nivel de gasto sub nacional como % del gasto público (menor al 15%), por lo que se ubica dentro de los países menos descentralizados del grupo. Otro dato relevante en cuanto a la regionalización desde el punto de vista fiscal, es que Chile es el único país de la OCDE que prohíbe los prestamos locales (OCDE, 2017: 11) es decir, las regiones no cuentan con la autonomía fiscal suficiente para adquirir deudas. Acerca de esto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), establece en su último Informe Anual de la Descentralización (2017) que la Constitución vigente, más que asegurar una regionalización efectiva –en sus orígenes- instala el "corporativismo estatal" en que el Estado crea y controla los grupos que dirigen espacios de decisión en las regiones, a través de la designación de cargos estratégicos como máximas autoridades.

Observando este comportamiento, resulta difícil afirmar que las políticas públicas integran efectivamente las necesidades de las regiones desde una visión territorial que considere las particularidades de cada una ya que, según los datos expuestos, la regionalización y descentralización siguen siendo un desafío latente. Lo anterior ha cambiado paulatinamente ya que en la última década se han tomado medidas desde el Estado chileno que permiten vislumbrar avances concretos que apuntan a subsanar las brechas en cuanto a equidad territorial y desarrollo de las regiones. Bajo esta realidad, las regiones han recibido atención para percibir apoyos específicos que propendan a la descentralización.

Chile es el país más extenso del mundo, engloba distintos climas y realidades geográficas, solo este antecedente podría ser sustantivo en cuanto a las necesidades de cada territorio. Tal es el caso de aquellas regiones que presentan condiciones extremas y que distan de la realidad regional de otras localidades desconcentradas. Es por lo anterior, que las políticas públicas deben ser diseñadas con el lente adecuado, sin asumir que una misma medida para las regiones, puede impactar de igual manera en todas.

Dentro de las leyes específicas en la materia, nuestro país ha tenido avances legislativos para localidades aisladas que presentan desventajas por su ubicación geográfica, condiciones climáticas, demografía, capital humano, entre otros aspectos. Puntualmente, el año 2010 se publicó la Política Nacional de Desarrollo de las Localidades Aisladas del Ministerio del Interior a través de la SUBDERE¹ luego, en el año 2014 se avanzó en la definición de Planes Especiales de Zonas Extremas que según lo indicado por la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, tuvieron como objetivo *"atender los déficits en inversión en infraestructura pública, y las dificultades de acceso a mercados de empleo y servicios debido a la baja rentabilidad social de este tipo de proyectos en la zona"* (DIPRES, 2020: 2).

El año 2013 se promulgó la Ley N°20.655 del Ministerio del Interior que Establece Incentivos Especiales para las Zonas Extremas extendiendo algunos estímulos fiscales que propiciaran la inversión y el desarrollo de las regiones extremas que en ese año fueron las siguientes: Arica y Parinacota, Aysén, Magallanes y Provincia de Palena y Chiloé en la Región de Los Lagos (Vargas, 2016)².

A raíz de las excepcionalidades y los incentivos que se han materializado para fortalecer el desarrollo de las regiones extremas, tal como ya se mencionó, desde el año 2014 se impulsaron Planes Especiales de Desarrollo. Bajo esa línea **el presente estudio analizará la política pública Plan Especial de**

¹ Decreto 608

² Asesoría Legislativa

Desarrollo de Zonas Extremas para la Región de Aysén, en adelante PEDZE, indagando en los factores que favorecieron u obstaculizaron el diseño y avance de la iniciativa, para finalmente generar un espacio que aporte en la puesta en marcha y desarrollo de la nueva Política de Estado para Zonas Extremas propuesta por el actual Gobierno³. Este análisis se orientará bajo los conceptos principales de: Enfoque Territorial y Descentralización.

El PEDZE fue creado a través del Decreto 1242/2014 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y será comprendido como *"un instrumento destinado a promover, de forma excepcional y extraordinaria, el desarrollo íntegro de la Región de Aysén"*. Su elaboración quedó bajo la responsabilidad de la figura de la Intendente Regional de Aysén como representante del Gobierno Interior de la Región.

El plan tuvo como foco resolver las problemáticas ocasionadas por las condiciones de aislamiento y la incorporación más tardía del territorio Aisenino al desarrollo nacional (PEDZE Aysén, 2014: 10). Para elaborarlo, la Intendente de la época conformó un equipo de trabajo y además se desarrollaron procesos participativos, según se declara en el texto. El PEDZE de Aysén estableció como objetivo general *"Contribuir a reducir las inequidades existentes en los estándares de vida entre Aysén y el resto del territorio nacional, así como también, reducir las inequidades territoriales que se generan al interior de la Región"* (PEDZE Aysén, 2014: p. 10), sus ejes estratégicos fueron: Conectividad, Asentamientos Humanos, Derechos Sociales, Desarrollo Productivo, Protección del Patrimonio Ambiental y Cultural.

Para efectos de esta investigación, la política pública será analizada entre el periodo 2014 al 2022, y en específico se enfocará en las etapas de diseño e implementación del plan. Dicho lo anterior, la pregunta de investigación que guía este documento académico es:

¿Qué factores e intereses incidieron en las etapas de diseño e implementación del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas en la Región de Aysén elaborado en el año 2014?

³ Período 2022-2024 Presidente Gabriel Boric Font.

2. ANTECEDENTES

El presente apartado contiene antecedentes que aportaran en dar contexto y posicionar el análisis acerca del PEDZE, entregando información sobre las zonas extremas en Chile, los detalles del Plan Especial de Desarrollo y las características de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.

2.1. Zona Extrema en Chile

En Chile las zonas extremas son clasificadas como tal desde una perspectiva jurídica, actualmente, no existe una definición conceptual que aporte con características específicas que permitan parametrizar a los territorios definidos como tal, ahora bien, para las zonas extremas se han definido diferentes leyes que aportan con estímulos –sobre todo de carácter tributario- que son aplicables a los siguientes territorios:

- Zona norte: Arica y Parinacota y Tarapacá;
- Zona Sur: Provincias de Chiloé y Palena Región de Los Lagos;
- Zona sur austral: Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y de la Antártida Chilena.

Al ser zonas extremas se les otorga un marco legal que principalmente permite "*aplicar regímenes preferenciales con incentivos exclusivos y especiales*" (Vargas, 2016), en relación a esto el PEDZE nace debido a la voluntad política de la entonces presidenta Michelle Bachelet, que en su programa de gobierno -en específico en el eje descentralización- comprometió la elaboración de planes especiales que serían presentados en los primeros 100 días de su mandato (Programa de Gobierno 2014-2018: 117). Es así, como en el año 2014 se define el PEDZE para Aysén a través del Decreto Supremo (DS) N° 1242⁴ del Ministerio de Interior y Seguridad Pública.

⁴ Fecha de publicación: 11 de julio de 2014

2.2. Zona Aislada (Rezago o en vías de desarrollo)

Chile considera como localidades aisladas *"aquellas que se encuentren geográficamente en dicha condición, tengan dificultades de accesibilidad y conectividad física, dispongan de muy baja densidad poblacional, presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes, y que muestre baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos"* (Decreto 608, 2010: Artículo 1).

En virtud de la normativa citada, la SUBDERE está a cargo de proponer al Ejecutivo planes y metodologías que permitan aplicar la política citada en los territorios aislados del país, para lo cual, genera informes de comunas susceptibles para ser promovidas como zonas de rezago, sobre esta condición se han creado Planes de Desarrollo para dichos territorios.

Según el último Informe de la SUBDERE, en la Región de Aysén 6 de las 10 comunas son susceptibles a ser declaradas zona de rezago, de las cuales 3 comunas pertenecientes a la Provincia Capitán Prat han implementado un plan de desarrollo denominado Plan de Desarrollo Territorio Provincia de Los Glaciares que abarca las comunas Tortel, Villa O´Higgins y Cochrane. A nivel país la Región alcanza un 60% de susceptibilidad, el más alto a nivel nacional, junto a la región de Los Lagos (SUBDERE, 2023)

2.3. Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE) Región de Aysén

Según lo mandatado en el DS se destacan los siguientes principios del plan:

- Busca propender al desarrollo armónico y equitativo de las regiones con características especiales;
- Da relevancia al principio de igualdad;
- Tiene carácter excepcional;
- Se coordina con la Estrategia de Desarrollo Regional;
- Es participativo en su origen e implementación;

- Considera la variable territorial;
- Contempla las aspiraciones históricas de las personas que habitan Aysén;
- Tiene carácter descentralizador.

En cuanto a los plazos, inicialmente se proyectó su ejecución en 3 años, lo que se extendió hasta al 31 de diciembre del año 2023 a través del Decreto 1012 del 15 de noviembre de 2016.

(a) Ejes estratégicos del plan:

- **Conectividad:** Considera iniciativas de conectividad física, digital y de transporte. La conectividad física contempla el Programa ruta 7, corredor de transporte y belleza escénica para el turismo; la conectividad digital considera el acceso a una red que pretendió llegar a las localidades más apartadas; en cuanto a conectividad de transporte, se propició la creación de subsidios para transporte de carga y pasajeros/as.
- **Asentamientos humanos:** Considera avanzar con iniciativas que favorezcan el desarrollo y brinden mejores condiciones de vida con énfasis en los territorios más aislados, aportando en servicios básicos como lo son: alcantarillados, postas de salud, infraestructura urbana, entre otros.
- **Derechos sociales:** Este eje, propuso la generación de iniciativas para asegurar derechos sociales básicos tales como: salud, educación y vivienda.
- **Desarrollo productivo:** Este eje, busco potenciar a las micro, pequeñas y medianas empresas, estimulando la producción local mediante programas de fomento que se concentraron en las siguientes líneas de trabajo: desarrollo del turismo, ganadería, pesca artesanal y desarrollo de emprendimientos.
- **Protección del patrimonio ambiental y cultural:** El eje se concentró principalmente en asegurar espacios libres de contaminación y fortalecimiento a la cultura local buscando llegar a todas las comunas de la región a través de programas culturales.

La metodología para la elaboración del plan se declara como "*altamente participativa*" y se planificó en torno a 7 fases principales (PEDZE Aysén, 2014: 122-123):

- Fase 1: Recopilación de antecedentes
- Fase 2: Despliegue territorial
- Fase 3: Formación Mesa Consultiva
- Fase 4: Talleres especiales
- Fase 5: Sistematización de problemas
- Fase 6: Factibilidad técnico financiera
- Fase 7: Validación y redacción

Para llevar a cabo el proceso de elaboración, se estableció una "*Gerencia del Plan*" (Figura 1), encargada de conducir el proceso según el rol asignado.

FIGURA 1: Gerencia del Plan

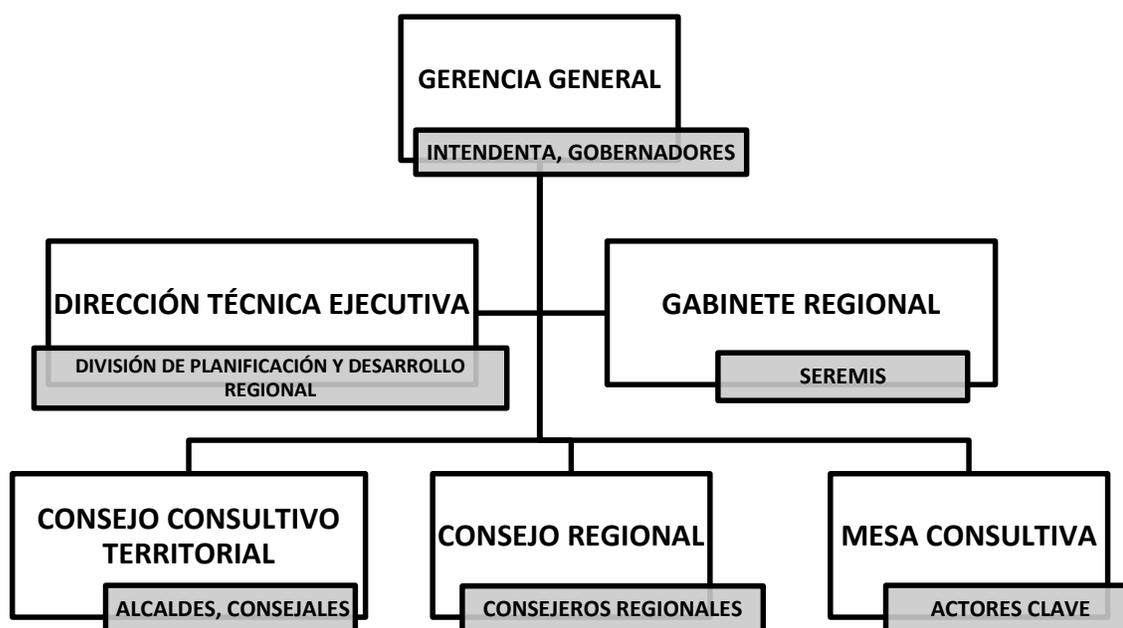


Figura 1: Gerencia del Plan

Fuente: PEDZE, 2014: 122

(b) Financiamiento del Plan

El PEDZE se caracterizó por ser una iniciativa presidencial de carácter especial, alcanzando un total aproximado de **\$460 mil millones** para ejecutar inicialmente- en un periodo de cuatro años, lo que fue modificado extendiéndolo hasta el año 2023 (7 años totales para su ejecución). Distribuidos de la siguiente manera para cada eje estratégico (según planificación inicial):

TABLA 1: Resumen de inversión total por eje estratégico del Plan (en miles de pesos)

EJE ESTRATÉGICO	MILES DE PESOS
ASENTAMIENTOS HUMANOS	57.676.000
CONECTIVIDAD	252.417.608
DERECHOS SOCIALES	79.622.000
DESARROLLO PRODUCTIVO	52.210.000
PATRIMONIO AMBIENTAL Y CULTURAL	15.765.000
GESTIÓN ⁵	2.334.000
TOTAL GENERAL	460.024.608

Fuente: PEDZE, 2014: 110

Al ser un plan de carácter especial, tuvo la excepcionalidad de contar con un descriptor específico que facilitó la recomendación favorable de las iniciativas de inversión en el proceso de evaluación social de proyectos en el Sistema Nacional de Inversiones (SNI) otorgándole la evaluación **costo-eficiencia**, lo que según lo establecido en la evaluación del programa por parte de CLAPES UC para la SUDBERE, fue altamente valorado por las regiones ya que permitió obtener recomendaciones favorables en aquellos territorios que tienen baja densidad poblacional y que no tienen otro medio para asegurar evaluaciones

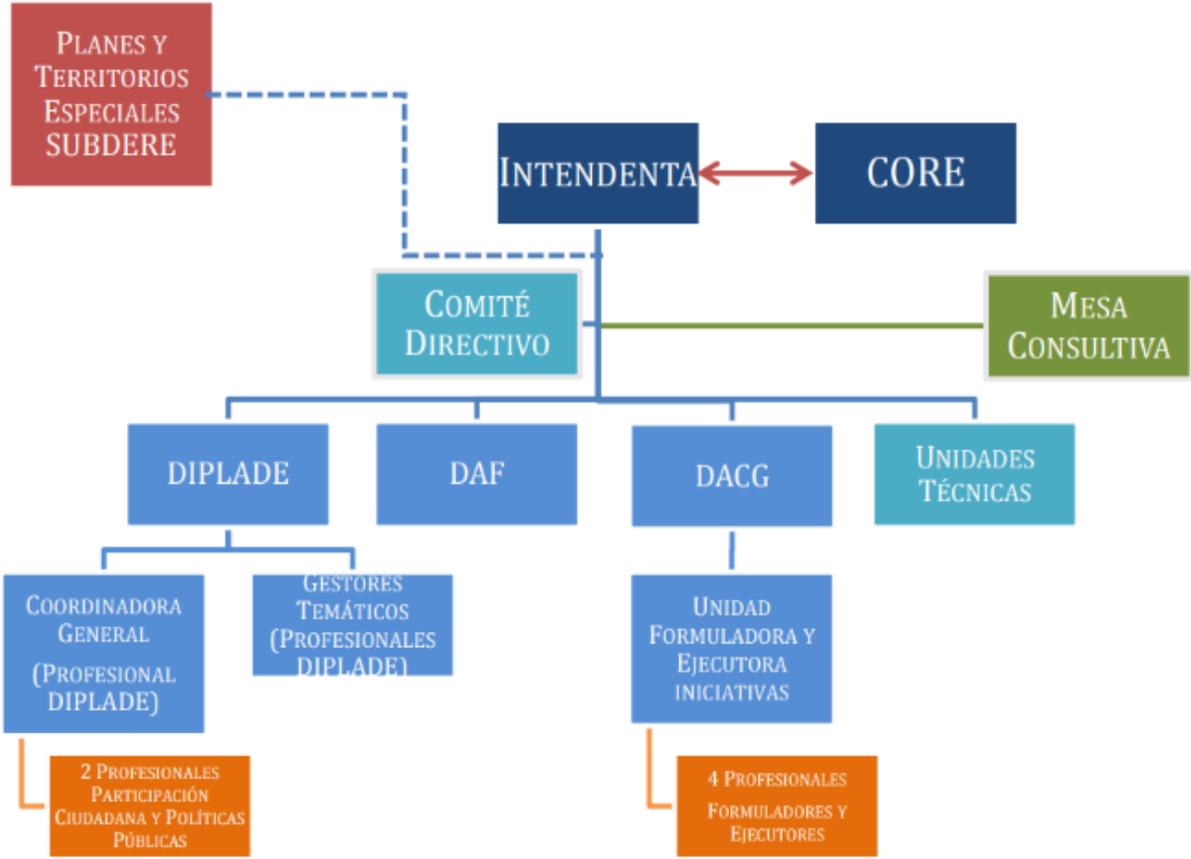
⁵ Eje Gestión se refiere al fortalecimiento profesional de los equipos técnicos de diseño de proyectos para este Plan

favorables (SUBDERE, 2020: 21), que es precisamente la realidad de la región de Aysén.

(c) Institucionalidad (Gobernanza PEDZE)

Como se indicó, el plan fue liderado y conducido por la entonces Intendente Regional a través del Gobierno Regional de Aysén, en apoyo de su equipo regional y de los servicios ejecutores radicados en las Secretarías Regionales Ministeriales de cada cartera sectorial.

FIGURA 2: Modelo de Gestión del Plan



Fuente: PEDZE, 2014: 118

En virtud de lo expuesto, el proceso de elaboración destaca la participación de las instituciones mencionadas, proceso que concluyó con 172 iniciativas priorizadas, todas estas fueron relacionadas con alguno de los ejes estratégicos del plan y ejecutadas por los servicios públicos regionales. Finalmente, se declara la participación de un total de 1032 personas en los distintos talleres realizados en la fase de despliegue territorial.

Por consiguiente, la presente investigación centra su análisis en el ciclo de la política pública, enfatizando en las etapas de diseño e implementación. Se buscará revisar la coherencia entre el problema y la política pública diseñada; el ingreso a la agenda a través del análisis de interacción entre actores; la factibilidad de la implementación en consideración de las capacidades de los equipos regionales sectoriales, todo lo anterior, desde una mirada territorial para darle realce a las particularidades de la región y la influencia de esto en los problemas públicos que generaron la política.

2.4. Región de Aysén

2.4.1. Características geográficas

La Región de Aysén está ubicada en el extremo sur de Chile, se localiza entre los paralelos 44° y 49° y es la tercera región más grande de Chile en cuanto a su superficie, según datos del Censo 2017 cuenta con 103.158 habitantes y tiene una baja densidad poblacional de 108.494 Km² alcanzando solo 0,95 habitantes por Km². Tiene 4 provincias (Aysén, Capitán Prat, Coyhaique y General Carrera) divididas en 10 comunas⁶.

Es una región con una riqueza natural exorbitante, según lo indicado en la Estrategia de Desarrollo Regional (EDR) posee más de 5 millones de hectáreas de parques nacionales, los cuales concentran el 35% de los bosques nativos de Chile, sumado a esto cuenta con una gran cantidad de recursos hídricos y una gran reserva de agua dulce, tiene variados ecosistemas y una considerable

⁶ Revisado en:

<https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/nuestropais/region11/#:~:text=Esta%20regi%C3%B3n%20tiene%20una%20su perficie,95%20habitantes%20por%20kil%C3%B3metro%20cuadrado.>

biodiversidad acuática y terrestre (EDR, 2009: 21). Aún se pueden encontrar paisajes con baja intervención humana y poca habitabilidad. Por todo esto, se vuelve un territorio particular que dista de la mayoría de las regiones del país y sin duda agrupa desafíos particulares e inexplorados.

2.4.2. Relieve, Clima, Vegetación⁷

Aysén posee una realidad única debido a su geomorfología –entendida como *forma de la tierra*⁸- resultante de volcanes, glaciares, placas tectónicas, y tiene 3 unidades de relieve:

- Cordillera de los Andes Patagónicos: su mayor altura está en el Monte San Valentín, siendo el más alto de la cordillera (4.858 msnm), su principal característica es la presencia de extensos campos de hielo destacando Campos de Hielo Norte del que se desprenden importantes glaciares como San Rafael, San Quintín y Steffen. Esta cordillera tiene contacto directo con el mar a través de fiordos y canales.
- Valle Longitudinal: esta unidad de relieve se encuentra sumergida producto de episodios de glaciación que produjeron su hundimiento debido al peso del hielo, por episodios producto del cambio climático y el incremento de la temperatura, las masas de hielo se derritieron dando origen a golfos y canales.
- Cordillera de la Costa: debido a los cambios producidos por el hundimiento de las otras 2 unidades de relieve, solo las mayores alturas de la cordillera de la costa mantienen presencia a través de islas y archipiélagos.

El Clima predominante de Aysén es el frío oceánico de bajas temperaturas, presenta abundancia de precipitaciones y las características de su relieve previamente descritas, provocan diferencias de climas dependiendo del sector. Su vegetación es abundante, y tiene presencia de variados bosques nativos, tales como lenga, ñire, coigue, cipres.

⁷ Revisado en: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region11/relieve.htm>

⁸ Revisado en: http://www7.uc.cl/sw_educ/geografia/geomorfologia/html/1_1.html

2.4.3. Historia y características socio-demográficas Aysén

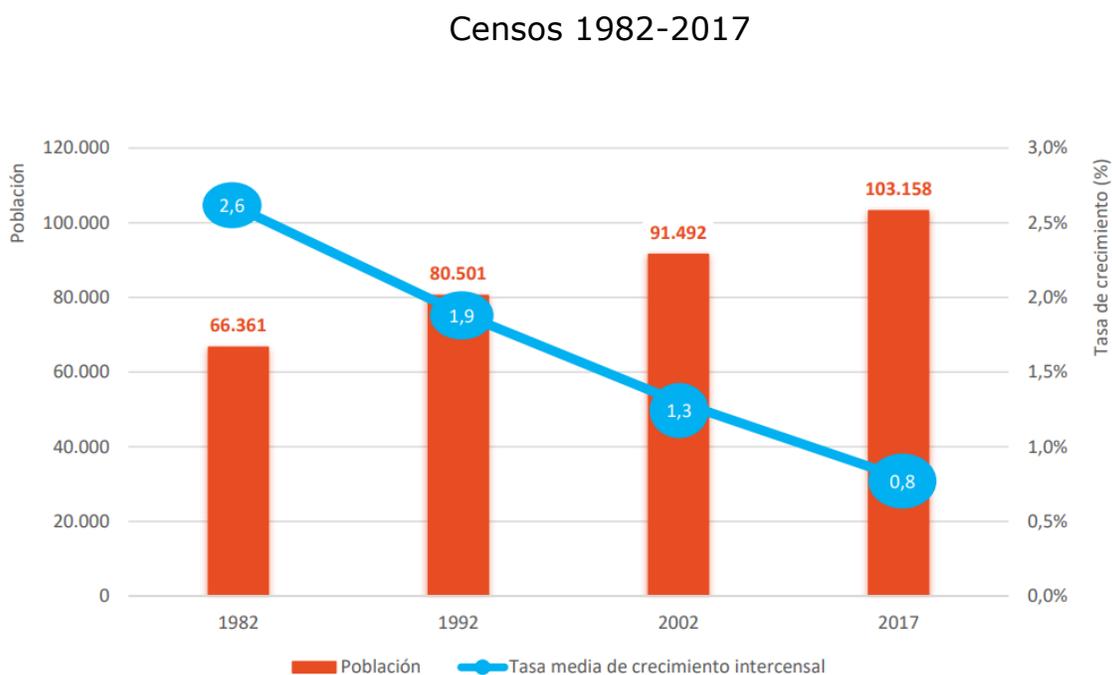
Aysén fue la última región de Chile en anexarse al territorio nacional, es la más joven en términos de su descubrimiento y reconocimiento. Sobre la presencia de pueblos originarios, se prevé la del pueblo Kaweskar (al sur) y Mapuche-Tehuelche (al norte) principalmente (DGOP, 2012: 11).

El primer asentamiento permanente por parte de exploradores españoles fue en la época de la colonia durante el año 1859 en Melinka ubicado en el archipiélago de las Guaitecas. Apenas en el año 1927 la región fue reconocida como territorio nacional bajo el Gobierno de Presidente Carlos Ibáñez del Campo creando la Provincia de Puerto Aysén, pero fue recién en el año 1936 que habitantes de Aysén fueron incorporados a los registros electorales. En los 60 se generó una disputa con el país vecino argentino por la poca claridad fronteriza entre poblados, esto llevo al Estado chileno a reforzar su soberanía en el territorio dando paso a la fundación de Villa O'Higgins (última comuna de la carretera Austral).

En materia de conectividad, se fortaleció el acceso al territorio inaugurando el Aeropuerto de Balmaceda en el año 1969 bajo el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, posteriormente en los años 70 se dio inicio a la construcción de la carretera austral, lo que marcó un hito de gran relevancia para los y las habitantes ya que se dio paso a la conexión vía terrestre con la región vecina, conectando a Aysén con Puerto Montt (Descentraliza Chile SUBDERE, 2022).

La Región ha tenido niveles de crecimiento considerables a pesar de sus pocos años de reconocimiento, según resultados del último censo la tasa de crecimiento ha variado considerablemente.

GRÁFICO 1: Evolución de la población y tasa de crecimiento intercensal.



Fuente: Síntesis de resultados Censo 2017, Región de Aysén. Instituto Nacional de Estadísticas

2.4.4. Movimientos sociales Región de Aysén

La realidad de Aysén se ha caracterizado por su falta de conectividad, lo que causando repercusión en el acceso de las personas a servicios básicos, esta realidad ha llevado a residentes de Aysén a organizarse entorno a distintas demandas colectivas entre las que destaca el gran movimiento social "*Tu problema es mi problema*" en el año 2012 que agrupó a distintas organizaciones sociales que pedían políticas públicas más equitativas para la región en relación a su condición de aislamiento. La movilización se extendió por 43 días, hubo bloqueo de los accesos terrestres y marchas masivas para

exigir a las autoridades una agenda pública basada en las demandas territoriales (Pérez M. 2014: 11).

Las demandas del movimiento social, sin duda marcan un precedente en la historia local de la región, siendo un momento de incidencia política por parte de los y las habitantes de Aysén. Gran parte de las iniciativas del PEDZE se vinculan con el listado de demandas señaladas en el petitorio de Tu problema es Mi Problema.

TABLA 2: Demandas Movimiento Social por la región de Aysén “Tu problema es mi problema”

Tabla 2: Demandas Movimiento Social por la región de Aysén “Tu problema es mi problema”.

1.- REBAJA SUSTANCIAL A LOS COMBUSTIBLES: Leña, gas, petróleo, parafina, bencina.
2.- SALUD DE CALIDAD: Infraestructura (crear el servicio de diálisis en Hospital de Puerto Aysén), especialidades (en Puerto Aysén pediatría, ginecología, internista, cardiología) y los recursos asociados, y equipamiento para los hospitales de Aysén, cisnes, Chile Chico, Cochrane, y otros, hoy.
3.- EQUIDAD LABORAL: a) Sueldo mínimo regionalizado para los trabajadores del sector privado, cumpliendo el acuerdo de la Mesa Público-Privada. b) Nivelación de zona y estabilidad laboral para los funcionarios públicos y municipales, y reintegro de dirigentes desvinculados de los servicios públicos. c) Pensión regionalizada para los adultos mayores y personas con capacidades diferentes. d) Modificación legal para mejorar la calidad y equidad en el trabajo, ejemplo “temporeras” y trabajadores eventuales: respetar el derecho a ferias, fuero maternal, estabilidad laboral, sueldos dignos y de calidad, entre otros.

4.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA VINCULANTE: para la evaluación de los megaproyectos, incluidas las represas, considerando los proyectos en tramitación como HidroAysén y Energía Austral, las que garanticen y resguarden la seguridad a la vida de las personas. Además, deben cumplir con compromisos y requerimientos regionales. Se debe garantizar Aysén como reserva de vida.

5.- UNIVERSIDAD PÚBLICA REIONAL, ALTA COBERTURA Y CALIDAD DE LA EDUCACIÓN EN GENERAL POR LA VÍA DEL SISTEMA DIFERENCIADO DE FINANCIAMIENTO.

6.- ADMINISTRACIÓN Y REGIONALIZACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES: HIDROBIOLÓGICOS, AGUA, MINERÍA Y SUELOS.

- En especial, en el marco de la reforma tributaria, que las empresas pesqueras y otras procesen y paguen en las comunas de la región sus patentes por capital de empresa, por cada uno de los productos o materias primas que extraen y explotan.

7.- EMPODERAMIENTO DE LA PESCA ARTESANAL REGIONAL: cuota real según la cantidad y calidad de los recursos en el territorio regional, fiscalización real, diversificación productiva y valoración de estos, áreas de manejo con parcelas familiares y respetar los derechos de los 3.000 pescadores artesanales, entre otras exigencias.

8.- CANASTA BÁSICA Y MEJORAMIENTO DE CALIDAD DE VIDA: reducción sustantiva de costo de electricidad, agua potable, leña, gas y de los factores que inciden en los alimentos esenciales, leyes especiales como Zona Franca Alimentaria en Aysén.

9.- SUBSIDIO AL TRANSPORTE E INTEGRACIÓN FÍSICA: subsidio significativo al transporte de carga y personas en lo aéreo, marítimo y terrestre, intra y extraregional. Construcción del Camino Longitudinal austral 100% terrestre por Chile en un plazo mínimo.

10.- PROGRAMA DE DESARROLLO PEQUEÑO Y MEDIANO CAMPESINO RURAL: electrificación, accesibilidad y conectividad, líneas de financiamiento atractivas y expeditas, asistencia técnica y diversificación productiva, y modificación de la Ley de Bosque Nativo.

11.- POLÍTICA DE VIVIENDA REGIONALIZADA Y PERTINENTE A LA REALIDAD TERRITORIAL.

Fuente: [Demandas | Tu Problema es Mi Problema](http://Demandas|TuProblemaesMiProblema)
(despiertaaysen.blogspot.com). Revisado el 25 de noviembre 2022.

2.5. Excepcionalidad del PEDZE ante el Sistema Nacional de Inversiones (SNI)

En Chile, la rentabilidad social viene dada por los beneficios que trae un determinado proyecto de inversión al bienestar social de las personas. Esto es regulado a través del Sistema Nacional de Inversiones (SIN) que está al alero del Ministerio de Desarrollo Social y Familia conjuntamente con el Ministerio de Hacienda, según lo declarado por el MDSyF corresponde al sistema que *"norma y rige el proceso de inversión pública en Chile. Reúne las metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de las Iniciativas de Inversión que postulan a fondos públicos"* (Revisado en web MDSyF).

Contiene cuatro subsistemas, el primero de ellos es el Subsistema de Evaluación ex-ante que corresponde *"al conjunto de normas, instrucciones y procedimientos que posibilita a las instituciones públicas disponer de una cartera de iniciativas de inversión socialmente rentables (cuentan con RATE (RS): Resultado del Análisis Técnico-Económico con Recomendación Satisfactoria) y en condiciones de asignar recursos para su ejecución"*.

Una de las características más destacadas del PEDZE fue su evaluación ex-ante con enfoque costo-eficiencia, esto dice directa relación con la metodología utilizada para evaluar las iniciativas de inversión que contiene el Plan, esta excepcionalidad significó que se pudieran ejecutar aquellas inversiones que no tenían un número considerable de beneficiarios/as, lo que impedía que obtuvieran un RATE favorable, por lo que no habrían sido priorizadas en la ley de presupuestos a ejecutar por los distintos sectores.

2.6. Marco normativo

Las temáticas que aborda esta investigación, obedecen a una serie de normas y reglamentos jurídicos que delimitan el marco legal en que se desarrolla el Plan, es por eso que se tendrá en consideración principalmente los siguientes:

- Ley 19.175/2005: Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional
- Decreto 608/2010: Establece Política Nacional de Desarrollo de Las Localidades aisladas
- Decreto 1242/2014: Establece Plan Especial de Desarrollo de la Región de Aysén
- Ley 20.990/2017: Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno Regional
- Ley 20.500/2011: Asociaciones y Participación ciudadana en la Gestión Pública.
- Decreto 975/2019: Aprueba Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social.
- Ley 21.074/2018: Fortalecimiento de la Regionalización del País.

Este marco normativo es fundamental para contextualizar y delimitar el desarrollo del plan en cuestión. A pesar de que se mencionan estos, es posible que existan otros que también sean pertinentes. Con base en los antecedentes proporcionados a continuación, se presenta el capítulo que define y justifica la problemática abordada.

3. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA

La política pública en análisis, se ve influida por la realidad territorial de una región en particular. Lo anterior, genera responsabilidades y amerita disposición política e institucional de quienes toman decisiones para poder cumplir con lo establecido en una planificación de este tipo.

Planes como el PEDZE son un desafío para los distintos gobiernos que asumen la conducción del país, los que a través de su estrategia van definiendo la agenda para intervenir en las regiones y proveer los bienes y servicios necesarios para el desarrollo de éstas. Estas decisiones se vuelven desafiantes debido a la centralización de los servicios públicos en Chile, ya que los sectores (Seremis, direcciones regionales, etc) en las regiones mantienen su dependencia hacia los niveles nacionales (Ministerios), lo que limita la toma de decisiones y, por ende, las políticas públicas que se definen para las regiones se sitúan en una orgánica con poca capacidad de ajuste y liderada por la región metropolitana, cuya realidad no siempre se parece al resto de los territorios.

El PEDZE busca dar solución a una serie de necesidades que además de ser visualizadas desde las carteras sectoriales, se sustentan en procesos históricos que tuvieron en su centro movilizaciones impulsadas desde la sociedad civil –como es el caso del movimiento social "*tu problema es mi problema*"– para conseguir mejoras en la calidad de vida y reducir las brechas del territorio con respecto al resto del país.

En línea con lo anterior, es destacable la realización de procesos de participación ciudadana para la identificación de necesidades a resolver. Para analizar este ámbito se tomará como antecedente el petitorio regional del movimiento social *Tu problema es mi problema*, teniendo en cuenta la existencia de la ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011). Respecto a los espacios participativos que tuvo la política pública se prevé relevante analizar desde el punto de vista institucional, cual es el nivel efectivo de participación de la ciudadanía en el

proceso de definición de la cartera PEDZE, con el fin de averiguar si fue o no vinculante.

Sobre lo planteado, es claro que las regiones en general y más aún las extremas presentan dificultades a la hora de aplicar normativas nacionales y procesos que no consideran la pluralidad de los territorios, esto se exagera con la centralización del país, que en todos los niveles –administrativo, político y fiscal- exige la venia del nivel nacional a la hora de tomar decisiones, lo que se contrapone con las necesidades levantadas por los territorios, poniendo límites a los gobiernos regionales y servicios públicos desconcentrados en cuanto a los impactos que buscan generar, y en muchos casos, imposibilitando el impulso de políticas públicas regionales.

Por consiguiente, se plantea como problemática la **centralización en Chile**, lo que afecta el desarrollo óptimo de políticas públicas que son regionales ya que, no hay mayor espacio para la autonomía en la toma de decisiones lo que afecta directamente a regiones como Aysén, cuya condición extrema, trae consigo una serie de dificultades que influyen en el logro de los objetivos de planes y programas.

Sumado a lo anterior, se refuerza que la institucionalidad en Chile enmarcada en el centralismo, no genera las condiciones y/o no se adapta a políticas regionales, se busca aplicar planes para un territorio en particular, pero bajo las condiciones estructurales que utilizan todas las regiones. Si bien el PEDZE desde su génesis plantea excepciones para implementarse, en la práctica el margen de acción que tuvieron las Unidades Técnicas y ejecutoras –en su gran mayoría- estuvo delimitado por lo que se indicó desde Santiago.

En la siguiente sección, se desarrollará el Marco Conceptual. Este marco construido a partir de la información previamente expuesta más los antecedentes señalados, explora con mayor detalle la problemática planteada. A través del análisis de estos conceptos, se busca avanzar significativamente hacia la respuesta a la pregunta central que guía esta investigación. Así mismo, se pretende establecer fundamentos sólidos que sustenten el desarrollo de propuestas y soluciones para abordar los desafíos planteados y los futuros.

4. MARCO CONCEPTUAL

A continuación, se presentarán los principales conceptos que se encuentran a la base de los temas analizados en esta investigación, contribuyendo a una mejor comprensión del alcance de las políticas públicas diseñadas para territorios con características especiales en Chile.

En primer lugar, se abordarán las nociones de Enfoque Territorial y Descentralización, que se relevan dado que el PEDZE se analizó para una región específica pero su ejecución está salvaguardada por un marco institucional nacional, del cual depende el avance y logro de los objetivos del plan. A partir de estos conceptos centrales se desglosan otros que contribuyen en dar sustento al análisis posterior y que están interrelacionados entre sí.

Analizar la intersectorialidad que se da entre los distintos servicios públicos que participan en el plan se vuelve crucial, asociando los resultados con los espacios que cada uno de ellos tiene para tomar sus propias decisiones en las regiones, el que en general, es limitado. Por otro lado, se presentarán nociones relacionadas al proceso de una política pública, abordando el concepto de participación ciudadana sobre todo en la etapa temprana de diseño, dado que el plan se reconoce como participativo. Sumado a esto y en la misma línea, se detalla sobre la etapa de implementación de la política pública, la cual es parte central de objetivo general de la investigación.

4.1. Territorio y Enfoque Territorial

El PEDZE es un instrumento que busca favorecer el desarrollo de un territorio determinado, por tanto la noción de territorio resulta central para el análisis ya que marca una diferencia a la hora de observar procesos y resultados, en este sentido Schejtman y Berdegué (2004) proponen un noción compleja de territorio y lo entienden como *"un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). Es dicha*

identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades” (RIMISP, 2004. P: 29).

Desde esta lógica, el enfoque territorial será entendido según lo establecido por Morales & Jiménez (citando a Cleary, 2003) como *“una compleja red de vínculos e interacciones entre factores ambientales, económicos, sociales y culturales que delimitan, determinan y orientan el desarrollo territorial”* (Morales & Jiménez, 2018: p. 38). Ello dado que resulta relevante considerar las particularidades y multidimensionalidad para comprender más ampliamente las características y orientaciones del desarrollo.

Sumado a lo anterior, las características propias de la región, exigen que las políticas públicas que se aplican en respuesta a determinadas necesidades, vengan con la componente territorial incorporada, vale la pena preguntarse si el PEDZE cumple con dicha característica. Para reforzar lo anterior, se destaca el concepto de cohesión territorial, dada como una interacción armónica que corresponde a una *“condición de un país en la cual todas las personas tienen iguales oportunidades de desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente u ofrezca niveles de vida inferiores a mínimos socialmente garantizados”* (Berdegú et al., 2013: p. 6).

Las políticas públicas son diseñadas para abordar las necesidades de manera integral. Para lograr este objetivo, es fundamental adaptar los diseños a las particularidades de cada territorio. En este sentido, es crucial que las instituciones se involucren en un diálogo con las necesidades reales de las distintas regiones. En el caso de Chile, el proceso se ve desafiado por su estructura centralizada, donde las decisiones del nivel central impactan directamente en las regiones. Esta dinámica puede afectar la implementación de planes y políticas. Por ello se han implementado diversas medidas destinadas a mejorar la gestión regional y avanzar hacia una mayor centralización.

4.2. Descentralización

Según lo establecido por la SUBDERE, descentralización corresponde a un proceso de reformar el Estado, en que se trasladan competencias y responsabilidades a unidades distintas (por ejemplo, de nacionales a subnacionales). Se distinguen tres tipos de descentralización: política, administrativa y fiscal⁹. Sobre estos niveles Dazarola (2019) citando a SUBDERE (2009) sostiene lo siguiente (p: 2):

- **Descentralización Administrativa:** consiste en la *"distribución de competencias entre niveles de gobierno (nacional, regional, municipal)"*.
- **Descentralización Fiscal:** comprende la *"distribución de competencias entre niveles de gobierno y/o administraciones territoriales sobre ingreso y gasto público"*.
- **Descentralización Política:** refiere a *"los niveles de participación de la ciudadanía, representatividad y formas de representación de los distintos niveles de la administración, principalmente el intermedio y local, al mismo tiempo que enfatiza la distribución del poder político tanto de las autoridades electas como a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas"*.

En Chile se han impulsado iniciativas que apoyen el proceso de reforma en los tres niveles, entre estas destaca la conformación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional en el año 2014, cuyo objetivo principal fue proponer una política de Estado en materia de descentralización y desarrollo territorial, sobre la cual se han impulsado avances, pero aún no en su completitud. A su vez, se avanzó en materia legal a través de la publicación de la ley 20.990 en el año 2017 que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional entre otras cosas, con el fin de avanzar en descentralización política, erradicando la figura de la Intendencia Regional, cargo que era designado por el ejecutivo de turno.

Existen muchas recomendaciones para avanzar en una agenda regional más robusta y descentralizada, pero al pensar en el desarrollo regional con enfoque territorial, resulta fundamental que la descentralización sea el medio para

⁹ Revisado en: <https://www.descentralizachile.cl/que-es-la-descentralizacion/>

lograrlo y esto va más allá de avanzar en términos administrativos transfiriendo competencias de manera paulatina, sino que es necesario que sea un proceso integrado por diferentes aristas y que incluya los tres niveles.

Berdegú et al. (2013) Sostienen que avanzar en la descentralización fiscal podría ser un punto a favor si se propicia a que "*existan impuestos de origen y destino regional*", sobre esto vale la pena prestar atención, ya que, se evidencian avances en términos administrativos y políticos, pero el nivel fiscal avanza un poco más tarde y estamos precisamente viviendo un periodo en que la atención está puesta aquí.

Es imperante avanzar en esta línea ya que las medidas asociadas a descentralización fiscal "*están basadas en el largo plazo en asegurar a todos los ciudadanos independiente del lugar donde vivan, igualdad de acceso a oportunidades y el ejercicio de sus derechos, esto se denomina "principio de igualdad horizontal" y que consiste en asegurar por parte del Estado la provisión de bienes públicos en similar calidad y cantidad a todos los habitantes de los distintos territorios subnacionales*" (Informe Comisión Asesora Presidencial, 2014: p. 57). Continuando con lo anterior, la Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización (2014) indicó *dos medidas esenciales* para avanzar en el nivel fiscal: La Creación de una Ley de Rentas Regionales y la Creación de un Fondo de Convergencia para la Equidad Interregional (p: 57), se profundizará sobre esto en el capítulo que analiza los resultados obtenidos del levantamiento de información.

Los dos conceptos planteados son amplios y muy transversales, al integrarlos se puede comprender mejor lo que se busca con políticas públicas para zonas extremas ya que, por un lado, se entrega información referente a las complejidades y desafíos que tiene un territorio especial, a través de la conceptualización del enfoque territorial y por otro lado, se entregan antecedentes para comprender forma de distribuir, organizar y planificar que tiene Chile en los distintos niveles de gobierno (locales, regionales y nacionales) a través del entendimiento del concepto de descentralización.

Ahora bien, luego de estos dos conceptos más genéricos, es necesario preparar el escenario para comprender el desarrollo del plan desde su génesis, observando a través del análisis de políticas públicas el desarrollo de este, esto se considera necesario para dilucidar lo planteado en la pregunta de investigación. Por tanto, resulta pertinente situarse en el ciclo y las etapas del proceso que tuvo la política para llegar a materializarse, el Banco Mundial en su informe "La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina (2010)", sostiene que el proceso de las políticas públicas *"es un concepto, no estricto en contenido, secuencia o tiempo"* (p. 9), tomando esto, se refuerza la necesidad de comprender las etapas que debería considerar el proceso, con el fin de analizar mejor y permitir que se comprenda lo que pudo orientar y/o determinar la toma de decisiones que lleva a los actores clave a diseñar e implementar planes como el PEDZE, por lo anterior profundizaremos en estas dos etapas.

4.3. Formulación de Políticas Públicas

Según los antecedentes y los datos revisados, una de las complejidades que tuvo el PEDZE en su ejecución, fue que las iniciativas contenidas en el plan se encontraban desarrolladas a nivel de idea, no en todos los casos las iniciativas que se incorporaron tenían su formulación o habían sido ingresadas al Sistema Nacional de Inversiones, lo que afectó e influyó en los tiempos previstos de ejecución del plan y por ende, en la planificación. Esto -a pesar de ser en una escala más pequeña- sirve como ejemplo a la hora de definir políticas públicas.

En la fase inicial, la etapa de formulación de una política puede estar influida por diferentes factores, según el Banco Mundial *"La formulación de políticas en el centro está dominada por consideraciones políticas. La autoridad principal de gobierno toma, evalúa y sondea ideas; luego decide el diseño principal de la política: objetivos e instrumentos"* (Banco Mundial, 2010, p: 16), es decir, en esta fase se traza el camino que deberá seguir la idea y se diseña la estrategia de acción, todo lo que podría estar influido por intereses de quienes tomen las decisiones, según se menciona en la cita. Por su parte, Olavarría (2013) sostiene que en Chile la formulación de las políticas públicas *"depende de voluntad de algún actor poderoso y de los esfuerzos que desarrolla un conjunto de técnicos para materializar los fines establecidos por ese actor de poder"* (Olavarría, 2013: p. 361). Tomando esto, se acoge que el

concepto de formulación está asociado a la toma de decisiones iniciales dentro del proceso de una política pública, como una de las primeras etapas y que requiere esfuerzos políticos (de quienes deciden y están en el poder) y técnicos (de los equipos que asesoran a los actores de poder).

Considerando esta fase temprana que ocupa la formulación en el ciclo de las políticas públicas, resulta muy relevante analizar cómo se desarrolló en el PEDZE y cómo repercutió en las etapas posteriores, en específico en su implementación ya que, las decisiones del momento, los equipos técnicos y las metodologías aplicadas para diseñar el plan, fueron el marco de acción para la siguiente fase. A continuación, se entregan mayores detalles acerca del concepto de implementación, con el fin de poder analizar cómo se articularon ambas etapas.

4.4. Implementación de Políticas Públicas

Desde la mirada de política pública, la implementación forma parte del proceso socio-político de formación de esta (Pressman y Wildavsky, 1998; Lindblom, 1991, citado en Cortazar, 2006). La definición a considerar en el marco de este análisis es la siguiente: *"La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. Más breve; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado"* (Basu, 1997 citado en Lahera, 2005).

En el marco del PEDZE, el proceso de implementación estuvo a cargo – inicialmente- del mismo equipo que diseñó el plan, pero a raíz de los cambios de autoridades, y luego de la extensión de los plazos de ejecución del plan, este fue tomado y conducido por el nuevo equipo que se instaló en el Gobierno Regional de Aysén a partir del año 2021. En este sentido, la política pública entrega antecedentes interesantes para poder abordar hasta qué punto la implementación logra ajustarse cuando el diseño ha sido construido con lineamientos que no necesariamente son parte de la estrategia de los equipos que implementan.

En la etapa de implementación se aplican las decisiones de la etapa de diseño, de manera que se sigan los lineamientos previamente estudiados y trabajados, es acá donde toma sentido el trabajo inicial y en esta etapa –principalmente– se deben realizar las acciones que apunten a resolver el problema identificado. En cuanto a esto, los procesos de consulta previos son fundamentales, se deben recoger los principales hallazgos de ahí, de manera que las acciones vayan acordes a ello, la Intendente de la época, a cargo de liderar el proceso de confección del plan declara que *“implementar políticas públicas para las personas no es posible sin espacios para el diálogo y la participación de la ciudadanía”* (PEDZE, 2014: p: 7).

El PEDZE es un plan que se declara participativo desde su base, por lo tanto, esta tesis ahondará en dicho proceso para poder identificar hasta qué punto la implementación del plan conversó y/o respondió a las necesidades declaradas por los y las habitantes de Aysén.

El PEDZE se inscribe dentro de las medidas impulsadas para avanzar en la descentralización en Chile, aunque de manera parcial. Este plan refleja una serie de recomendaciones destinadas a promover el desarrollo regional, destacando la importancia de la intersectorialidad en las regiones para alcanzar objetivos comunes. En suma, el PEDZE y otras medidas similares representan esfuerzos por articular elementos que permitan la ejecución de proyectos alineados con los objetivos de desarrollo territorial, en el contexto de un proceso de descentralización que se encuentra en curso. Para ahondar en esto, se desarrollará el concepto de intersectorialidad para comprender en qué medida, el accionar articulado de las instituciones, puede mejorar los resultados de la ejecución de planes de este tipo.

4.5. Intersectorialidad

Cecchini et al. (2015) sostienen que la coordinación es un factor clave cuando se quieren abordar integralmente problemas complejos con múltiples aristas y causas, en este sentido la intersectorialidad se posiciona como un antecedente de gran relevancia a la hora de estudiar políticas públicas multidimensionales como el PEDZE que integra a distintos sectores, entre los

que se encuentran: Desarrollo Social, Economía, Obras Públicas, Salud, Transportes y Telecomunicaciones, Vivienda y Urbanismo, Educación, otros (GORE Aysén, Cartera PEDZE, 2022).

Estos mismos autores sugieren que la intersectorialidad tiene distintos grados que dependerán de los niveles de complejidad y profundidad de los objetivos que las políticas públicas persigan, sobre esto establecen que *"una intersectorialidad de "alta intensidad" es necesaria cuando se pretende ir más allá de asegurar el acceso a bienes y servicios, como por ejemplo para desarrollar capacidades, alterar comportamientos o proveer una oferta de protección social en una perspectiva sistémica"* (p: 414) como es el caso del PEDZE.

Abordar las políticas públicas de manera integral es un punto de gran relevancia debido a la complejidad que esto trae, Waissbluth (2008) sostiene que los diagnósticos o diseños de una entidad o programa público deben hacerse de manera *"integradora y holística"* (p: 16) de lo contrario se pueden cometer errores que afecten el desenlace esperado o el logro de los objetivos planteados.

Tomando como base el concepto de sector, este será definido por Cunill como: *"especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores, tales como educación"*, en línea con lo anterior *"La intersectorialidad, en este caso, se refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales"* (Cunill, 2014: pp. 6-7). En virtud de que el PEDZE surge con el fin de favorecer el desarrollo de la región e incrementarlo a través de la reducción de brechas, es clave analizar de qué manera fue conducida la intersectorialidad, sobre todo revisando cuál fue el foco común que orientó a los distintos sectores hacia la búsqueda del desarrollo regional. Como indica Cunill, la intersectorialidad implica un "acuerdo" entre los sectores para actuar de manera conjunta y lograr un cambio social (Cunill, 2014: p. 8), en este caso, el desarrollo de Aysén.

Además, la intersectorialidad promueve una visión compartida y una planificación estratégica coherente, evitando duplicidades y conflictos entre las

acciones de diferentes instituciones. Esto facilita la asignación eficiente de recursos y la identificación de oportunidades de colaboración que pueden amplificar los resultados positivos del plan.

En resumen, el concepto de intesectorialidad ofrece un marco sólido para entender como la colaboración entre instituciones puede mejorar la ejecución de planes como el PEDZE, permitiendo una respuesta más efectiva y completa a los desafíos territoriales.

Al integrar los puntos de este marco conceptual, se articulan los medios para analizar y evaluar el plan. Al pensar en la etapa de formulación que marcó la posterior implementación, genera curiosidad conocer hasta qué punto los actores acogieron los diagnósticos y percepciones de la ciudadanía en relación a las necesidades del territorio. Debido a que el PEDZE se define como participativo, se destaca el concepto de Participación Ciudadana con el fin de indagar los niveles de participación que se propiciaron en el diseño del plan, ya que al ser participativo podría asumirse que el mandato ciudadano influyó en los actores con poder de decisión de la época o bien se le dio una ponderación menor a la hora de definir las iniciativas.

4.6. Participación ciudadana

En Chile, el año 2011 entró en vigencia la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública y en su artículo 2º, se declara explícitamente que *"Es deber del Estado promover y apoyar las iniciativas asociativas de la sociedad civil"*, esto, según lo establecido en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana va acorde con la obligación de los estados de establecer los mecanismos para que la participación ciudadana ocurra.

Se entenderá la participación ciudadana como el *"proceso de construcción social de las políticas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos,*

sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, 2009: pp. 3-4).

Naser et al. (2020) destacan que la Participación Ciudadana además debe “practicarse en todas las etapas y procesos del ciclo de la gestión de políticas públicas (diseño y formulación, implementación, seguimiento, evaluación), en todos los sectores y a todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local)” (p: 17).

Para efectos del Plan, en la etapa temprana de su diseño se realizaron talleres de participación ciudadana, dicho proceso fue parte de uno de los dos elementos clave de la metodología “*En este sentido, se generó una estructura organizacional que facilitó, de manera importante, el trabajo participativo y la elaboración de esta propuesta*” (PEDZE, 2014: p. 122).

La Participación puede tener distintos niveles, según los autores citados citando a Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015), serían los siguientes (p: 17):

- *Nivel informativo: se trata de la entrega de la información a la ciudadanía sobre un asunto público. Es una acción unidireccional, donde la autoridad entrega información, pero no busca recibir aportes ciudadanos.*
- *Nivel consultivo: representa el nivel básico de influencia que las personas o grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta para la toma de decisiones sobre alguna problemática pública. El objetivo de un proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de quienes participan. Los resultados de la participación de interesados no son vinculantes para la autoridad.*
- *Nivel decisorio: la participación de las personas y grupos tiene una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión. Es un proceso de consulta cuyo resultado es vinculante.*
- *Nivel de cogestión: las personas y grupos que participaron de los procesos de toma de decisiones se involucran también en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación.*

En el levantamiento de información se dirigieron preguntas específicas que permitieron indagar acerca del nivel en que se situó la participación ciudadana realizada para efectos del plan, por lo que posteriormente se posicionara este en alguno de los expuestos por los autores.

Luego de los conceptos seleccionados, daremos paso a los siguientes apartados que van aportando otras definiciones esenciales, como lo son los objetivos y la metodología, para luego avanzar a los resultados que se presentan en el capítulo 7.

5. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1. Pregunta de investigación:

¿Qué factores e intereses incidieron en las etapas de diseño e implementación del PEDZE en la Región de Aysén?

5.2. Objetivo General

Analizar desde una mirada territorial los factores críticos que facilitaron u obstaculizaron las etapas de diseño e implementación del PEDZE en la Región de Aysén.

5.3. Objetivos específicos

- Identificar la articulación de actores clave, sus intereses e influencias, que propiciaron o dificultaron la instalación de la política pública en la región (mapa de actores).
- Identificar nudos críticos y/o fortalezas de la etapa de diseño que repercutieron en la implementación del plan.
- Analizar la coherencia de los proyectos del plan con los ejes estratégicos a través del avance de las carteras sectoriales en relación a la planificación inicial para conocer los niveles de ejecución de las iniciativas del plan.
- Proponer mejoras a la implementación del Plan que favorezcan la aplicación de futuros planes y políticas públicas con foco en la descentralización.

6. MARCO METODOLOGICO

Hernández Sampieri sostenía que el diseño metodológico tiene como objetivo *"visualizar la manera práctica y concreta de contestar las preguntas de investigación, además de cumplir con los objetivos fijados"* (2020, p. 128), en este sentido, el presente apartado permite ordenar el análisis y encausarlo con el fin de desarrollar los objetivos general y específicos a partir de distintas técnicas de recolección y análisis de datos.

El diseño de la metodología fue entendido como un *"plan o estrategia concebida para obtener la información que se desea con el fin de responder el planteamiento del problema"* (Sampieri, 2020; Wentz, 2014; McLaren, 2014; Creswell, 2013; Hernández-Sampieri et al., 2013; Kalaian, 2008, p. 128), es decir, a partir de estas definiciones se delimitó el camino a seguir para resolver la interrogante acerca de los factores que facilitaron u obstaculizaron las etapas de diseño e implementación del PEDZE.

Esta investigación se abordó desde un enfoque cualitativo debido a que la realidad estudiada debió ser construida e interpretada, ya que los objetivos de este estudio (tanto generales como específicos) requieren abordarse con un alcance exploratorio, que corresponde a *"un enfoque que se emplea cuando el objetivo consiste en examinar un tema poco estudiado o novedoso"* (Hernández, 2020, p. 91).

En cuanto al análisis del PEDZE de la Región de Aysén, si bien existían informes técnicos de distintas instituciones estatales, estos no abordaban la política pública desde una investigación que respondiera concretamente a lo planteado en este estudio, desde una mirada académica. Luego de indagar, no se encontraron precedentes como este, por lo que se reafirma el carácter exploratorio.

La inmersión inicial del estudio se llevó a cabo a través del proceso de recolección de información y datos, principalmente mediante fuentes secundarias que consideraban información entre los años 2014 y 2022. Esto

incluyó la revisión de literatura que sustentó el marco conceptual y los conceptos clave que iban surgiendo a lo largo de la investigación. Además, se consideró necesario realizar revisión de páginas institucionales y datos públicos que aportaron indicadores sobre iniciativas contenidas en el PEDZE, por ejemplo, el Portal Chile Indica¹⁰

6.1. Unidad de Análisis

Definición

Entendida como segmentos de contenido textual, auditivo o visual que se analizarán para generar categorías (Hernández Sampieri, 2020, p. 461), para este estudio se definieron tres tipos de unidades de análisis siguiendo modelo propuesto por Lofland et al. (2005):

1. Grupos:

- Integrantes del equipo de trabajo del Gobierno Regional (2014)
- Ex Intendencia y Gabinete (sectores que participaron en el proceso de elaboración).
- Equipo actual del Gobierno Regional que lidera y ejecuta el Plan.

2. Organizaciones:

- Gobierno Regional de Aysén, como institución que lidera el proceso de ejecución del plan y coordina con los distintos sectores.

3. Procesos:

- Se revisará el proceso de diseño e implementación del plan.

6.2. Muestra

La muestra está definida como "*el subgrupo del universo o población del cual se recolectan los datos y que debe ser representativo de ésta*" (Hernández Sampieri, 2020, p. 173). Dado que se trata de una investigación cualitativa, se utilizará una muestra no probabilística, determinada por las características de la investigación y su finalidad de "documentar experiencias" (Hernández Sampieri, 2020, p. 176). Para definir la muestra se consideraron los siguientes criterios:

¹⁰ Revisado en Web <http://www.chileindica.cl/> perteneciente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE)

- Capacidad operativa de la investigadora.
- Entendimiento del fenómeno.
- Naturaleza del fenómeno.

Considerando que la investigación corresponde a un estudio de caso, el tamaño de la muestra fue de 12 entrevistas semiestructuradas, y se subdividió en tres grupos:

- **Grupo 1:** 5 integrantes del equipo responsable elaborador (2014)
- **Grupo 2:** 2 integrantes del equipo responsable ejecutor (actualidad)
- **Grupo 3:** 5 integrantes del equipo sectorialista (2014)

6.3. Técnicas de recolección de datos:

Fuente primaria: Entrevistas semiestructuradas:

Las entrevistas se realizaron con pautas específicas para cada grupo, pertinentes al proceso del plan de los que participaron. Las preguntas fueron preparadas previamente, pero se permitió la flexibilidad de incluir otras durante la conversación (Hernández Sampieri, 2020, p. 403).

Fuente secundaria: Revisión de literatura y documentos técnicos

Se realizó la revisión de documentos oficiales utilizados por SUBDERE y elaborados en base a insumos proporcionados por el equipo regional del Gobierno Regional de Aysén:

- Informe Final del programa Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas, elaborado por la DIPRES en el año 2020.
- Evaluación del diseño, implementación y resultados del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE), elaborado por CLAPES UC en el año 2020.
- Reportes internos del Gobierno Regional de Aysén publicados en su Web oficial.

6.4. Plan de Análisis

El análisis de los datos consiste en la estructuración e interpretación de los datos recolectados, para fines de esta investigación, los datos se analizaron a través del enfoque **inductivo**, abordándolo a través de la siguiente estrategia:

6.4.1. Operacionalización Marco Metodológico

Con el fin de organizar la información a recopilar, se precisó una etapa de operacionalización del diseño metodológico previamente definido con el fin de tener un acercamiento hacia el desarrollo y dar respuesta a los objetivos específicos y general.

Para esta etapa se definieron las siguientes categorías analíticas y variables de cada uno de los objetivos específicos: dimensiones, sub dimensiones variables/indicadores, fuente de información.

Tabla 3: Operacionalización diseño metodológico

	OBJETIVO ESPECÍFICO	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	VARIABLES/INDICADORES	FUENTE DE INFORMACIÓN
1	Identificar la articulación de actores clave y analizar intereses e influencias que propiciaron o dificultaron la instalación de la política pública en la región (Mapa de actores).	Intereses e influencias	Participación en decisiones regionales (grupos de interés)	<ul style="list-style-type: none"> • Cargos de Dirección o de nivel estratégico, que tuvieron participación. • Cargos de elección popular que tuvieron participación. 	Secundaria
		Sociedad Civil	Demandas regionales (árbol de problemas)	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones sociales (grupos de presión) • Movimientos sociales previos al plan que influyeron en la definición de necesidades. 	Secundaria
2	Identificar nudos críticos y/o fortalezas de la etapa de diseño que repercutieron en la implementación del plan.	Nudos Críticos	Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de elaboración del plan. • Lineamientos predeterminados (servicios públicos desconcentrados). 	Primaria y secundaria
			Metodología utilizada	N/A	Primaria y secundaria
		Fortalezas	Política Pública participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Instancias de participación ciudadana. 	Primaria y secundaria

OBJETIVO ESPECÍFICO	DIMENSIÓN	SUBDIMENSIÓN	VARIABLES/INDICADORES	FUENTE DE INFORMACIÓN	
			<ul style="list-style-type: none"> • Sistematización de resultados. 		
3	Analizar la coherencia de los proyectos del plan con los ejes estratégicos, a través del avance de las carteras sectoriales en relación a la planificación inicial para conocer los niveles de ejecución de las iniciativas del plan.	Definición de carteras	Criterios utilizados para seleccionar proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> • Cantidad de proyectos por sector. • Coherencia con las demandas sociales y resultados de la participación ciudadana (si los hubiera) 	Primaria
		Ejecución presupuestaria	Niveles de cumplimiento de la planificación financiera (programación)	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de avance de toda la cartera. • Porcentaje de avance de las carteras por sector. • Identificación de sectores que no avanzaron. 	Secundaria
4	Proponer mejoras a la implementación del Plan que favorezcan la aplicación de futuros planes y políticas públicas con foco en la descentralización	Recomendaciones	Importancia de tener políticas públicas permanentes	Nueva Política de Zonas Extremas para la Región de Aysén (2023)	Primaria

Fuente: Elaboración propia.

6.4.2. Codificación

Con el objetivo de estructurar los datos, luego de realizadas las entrevistas, se avanzó hacia una codificación que considera la búsqueda de conceptos que se repiten entre distintos participantes luego de las entrevistas realizadas a los 3 grupos definidos. Se hizo una comparación de códigos para buscar vínculos (Hernández Sampieri, 2020: p.448). Para este proceso, se realizaron las transcripciones de todas las entrevistas.

Para llegar a los resultados que confluieron, se realizó un análisis de la información proveniente de los documentos y de las entrevistas orientado por la matriz previamente descrita (Tabla 3). A partir de este análisis cualitativo, donde primó una lógica inductiva se arribó a los resultados que se describen a continuación.

7. RESULTADOS

En el presente apartado, se darán a conocer los principales hallazgos del proceso de levantamiento de información a través de las 12 entrevistas semiestructuradas. Además de un análisis articulado con las fuentes secundarias, abriendo paso a temáticas que están vinculadas a los hallazgos encontrados.

Los resultados de la revisión de ambas fuentes, serán presentados en línea con cada uno de los objetivos específicos, con el fin de dar respuesta a las interrogantes planteadas ahí. A partir de esto se presentan temáticas que abordan los ámbitos destacados y que complementan la información emanada del levantamiento de información, lo cual aporta para la parte final de esta tesis, donde se entregan conclusiones y recomendaciones.

"El esfuerzo de dispersar y diagnosticar a nivel micro, provocó que se dispersara a nivel político. Se requiere una visión estratégica de dónde invertir bien en el desarrollo de una Zona Extrema, si quieres una región más autónoma -en términos de dependencia de recursos- y dejar de ser dependientes apuesta a decisiones estratégicas que cambien la visión de desarrollo que se ha tenido hasta ahora"

(Entrevistado grupo sectorial, 2014)

7.1. Facilitadores y obstaculizadores de la instalación del PDZE (mapa de actores)

Para efectos del presente análisis se entenderá el mapa de actores como una muestra gráfica que permitirá analizar y comprender los intereses e influencias de la implementación del Plan.

Las fuentes de información -primaria y secundaria- indicadas en el marco metodológico, aportaron con antecedentes que sirvieron como insumo para

definir intereses e influencias de los/as actores que tuvieron participación en la instalación del PEDZE en la Región de Aysén.

Para realizar este capítulo se toma como referencia la metodología utilizada por Fernández & Rugel (2018) en el documento "*¿Con quiénes dialogar sobre pobreza rural en América Latina?*" aplicando técnicas y recomendaciones planteadas por las autoras. El análisis se enfoca principalmente en los actores de los grupos 1 y 3, grupo elaborador 2014 y grupo sectorial 2014, respectivamente. Esto debido a que fueron quienes estuvieron en la etapa de elaboración del PEDZE participando activamente y vinculándose con otros actores del proceso.

Luego de definir a los actores vinculados a la instalación del PEDZE (grupos 1 y 3, se otorga la siguiente caracterización:

- a) Actores del Gobierno Central – nivel regional
- b) Actores del Gobierno Central – nivel nacional
- c) Actores estratégicos – área de planificación
- d) Alcaldes
- e) Comunidad
- f) Profesionales GORE 2014

Esta caracterización surge por la procedencia de los actores y por donde se situaban en el año 2014 cuando se implementa el plan, y sumado a esto, se consideran por el grado de influencia que tuvieron en la toma de decisiones, cuyos niveles se agrupan en los siguientes "*elevado: cuando los actores tienen una gran influencia en el ámbito nacional o regional y en los debates públicos; moderado: cuando participan en el debate pero influyen poco en la agenda pública; y bajo: cuando su influencia es escasa*" (Fernández y Rugel, 2018: p. 13).

FIGURA 3: Mapa de actores sobre la formulación e instalación del PEDZE

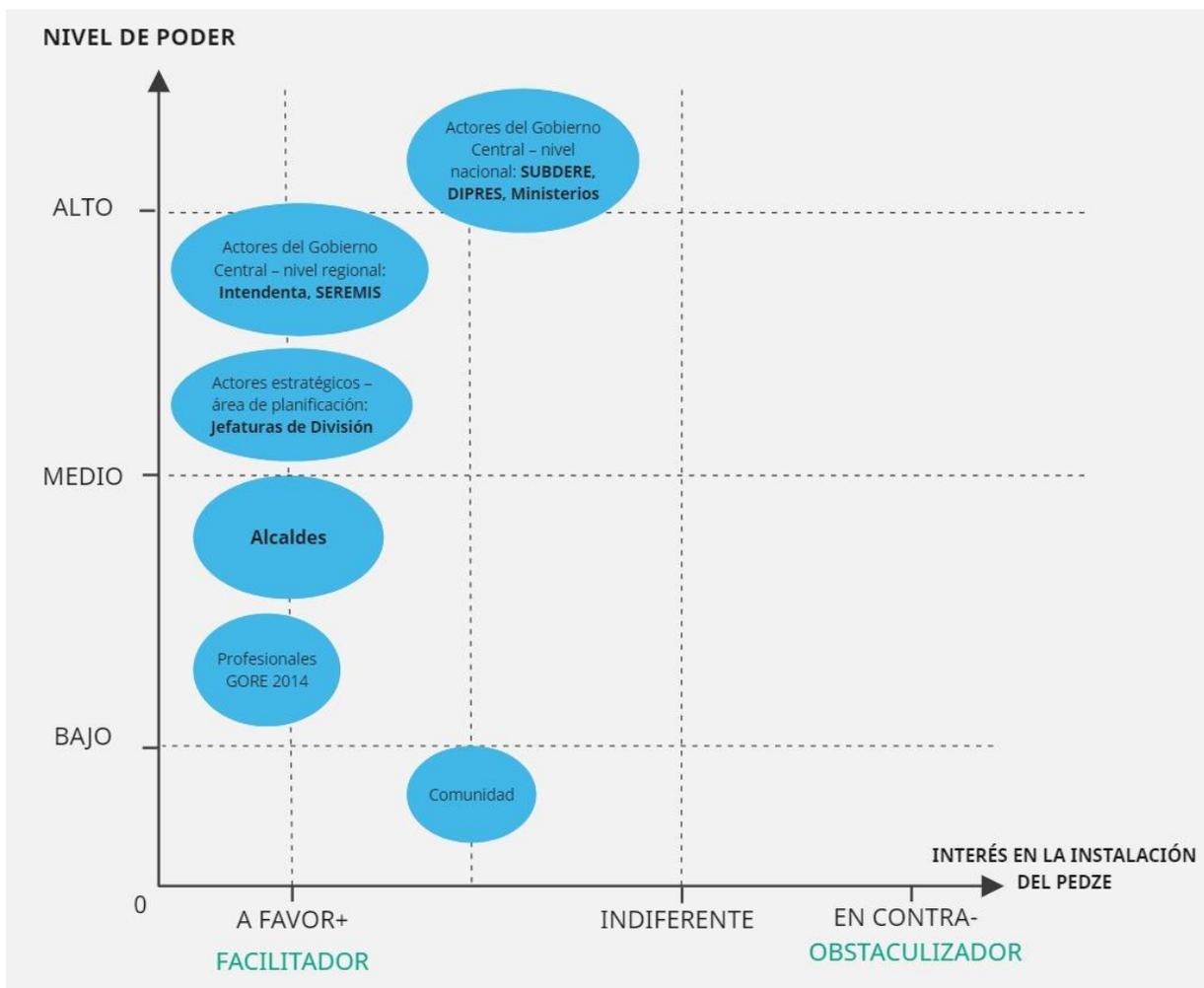


Figura 3: Mapa de actores sobre la formulación e instalación del PEDZE

Fuente: elaboración propia en base a fuentes primarias y secundarias tomando como referencia modelo Fernández & Rugel (2018, p.23).

Respecto a lo expuesto en el mapa de actores (figura 3), se logra identificar los niveles de influencia y el interés por la instalación de la política pública en la región. Resulta llamativo ver que los niveles centrales, aquellos que tienen su casa matriz en la capital nacional, son quienes alcanzan los mayores niveles de influencia, no así de interés. Esto quedó en evidencia al indagar en los pasos del proceso y lo recabado en las entrevistas, donde se sostuvo que la palabra final la tuvo el nivel nacional.

A su vez, en el nivel regional se identifica con claridad dónde estuvo la conducción del proceso de implementación, que fue principalmente instalada en el Gobierno Regional, pero bajo el liderazgo de la Intendencia, con participación clave de los/as SEREMIS de la época. Por otra parte, los equipos técnicos estuvieron alineados con el objetivo a alcanzar, pero tuvieron poco nivel de influencia ya que su rol fue principalmente de soporte.

Por otra parte, la comunidad que participó en los talleres, no tuvo mayor influencia ya que, las decisiones finales pasaron por una serie de filtros y no se evidencian criterios explícitos sobre las iniciativas seleccionadas para la cartera. En todos los casos a nivel regional, se evidenció un interés alto, a favor de la implementación del PEDZE y con carácter facilitador en todo el proceso.

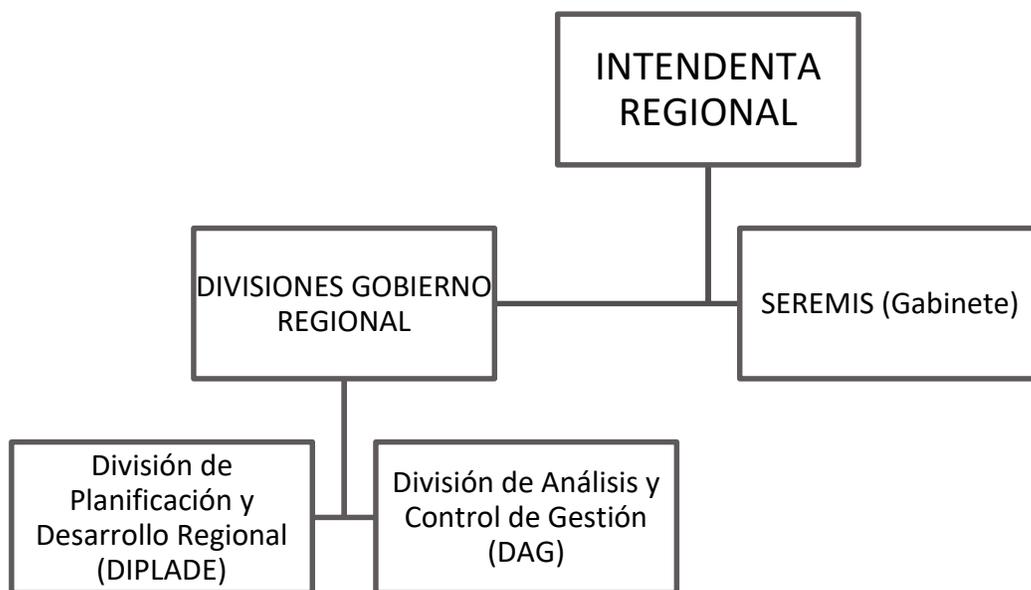
En las entrevistas realizadas acerca de este punto, la puerta fue la consulta acerca de **cómo nace el PEDZE y cuál fue el rol que tuvo en la elaboración del plan**. Ante esto, los resultados muestran que para el grupo del equipo responsable de la elaboración del Plan se trata de una iniciativa que surge por un mandato presidencial de la entonces Presidenta de la República Michelle Bachelet, quien comprometió que en los primeros 100 días de su Gobierno se harían Planes Especiales de Desarrollo para Zonas Extremas, lo que ratifica la información presentada en los antecedentes. Esto es recogido por la Intendenta de la época y se da inicio al proceso de elaboración del Plan.

Con respecto a la consulta sobre actores clave que facilitaron o dificultaron el proceso, se destacó por parte de los entrevistados del grupo que elaboró el plan que en ese entonces aún existía la figura de la intendencia con un doble rol: representante de la Presidenta en la Región y jefatura superior del Gobierno Regional de Aysén. Por lo anterior, tenía a su cargo a todas las Secretarías Regionales Ministeriales que conformaban el Gabinete; y era Jefa de las Divisiones del Gobierno Regional de Aysén. En esta línea, la coordinación resultó sencilla debido a que la Intendenta condujo el proceso y dio la instrucción de que se debía elaborar el Plan en un plazo acotado y que todos los esfuerzos se debían poner ahí.

"El rol de la Intendencia fue facilitador, marcó el trabajo del Gabinete por al menos cuatro meses, fue un proceso muy intenso y todo se hizo rápido" ... "SEREMIS fueron actores clave, en todos los Gabinetes el tema principal era el PEDZE, de marzo a mayo del 2014" (entrevistado equipo formulador 2014).

"El proceso que se desarrolló fue un hito y un signo del Gobierno en la Región" (entrevistado equipo formulador 2014).

Figura 4: Organigrama equipo directivo Intendencia Regional 2014



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas.

La Intendenta tuvo la tarea de liderar el proceso e instruir a sus equipos tanto de gabinete como del gobierno regional, a que elaboraran la estrategia, lo cual se tornó desafiante en virtud de que todo el Gabinete había sido designado recientemente, lo que exigió que rápidamente se abocaran en una tarea titánica y muy relevante para el desarrollo de la Región.

En esta etapa las Divisiones del Gobierno Regional tuvieron un rol esencial debido a que estuvieron a cargo de llevar a la práctica el proceso de formulación del plan, lideraron el trabajo interno con sus respectivos equipos y con los sectores (SEREMIS).

Las divisiones formuladoras que destacan fueron la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) y la División de Análisis y Control de Gestión (DAG), esta última actualmente no existe como tal, ya que el organigrama de los Gobiernos Regionales tuvo cambios significativos luego de la promulgación de la ley 21.074 del año 2018 de Fortalecimiento de la Regionalización del País del Ministerio del Interior y Seguridad Pública¹¹. Cada una de las divisiones mencionadas tuvo un rol específico y trabajaron articuladamente.

Los Jefes de División propusieron la metodología de elaboración del Plan y llevaban la información al Gabinete para orientar el trabajo. La DAG se preocupó de todo lo relacionado al orden y coherencia de la inversión que traían consigo los proyectos que se propusieron en el plan; DIPLADE lideró el proceso de elaboración y fue responsable de todo el levantamiento de información en el territorio a través de talleres y jornadas de participación ciudadana a lo largo de toda la región.

"Armamos un equipo con la gente del gobierno regional, se desplazaron todos a la vez a distintas partes del territorio, fueron entre 10 o 12 equipos que se desplegaron en toda

¹¹ La Ley introduce modificaciones a la estructura del Gobierno Regional, reemplaza la figura del/la Intendente/a por la de un/a Delegado/a Presidencial Regional y crea tres nuevas divisiones en los Gobiernos Regionales: Fomento Productivo e Industria, Desarrollo Social y Humano e Infraestructura y Transporte, entre otros cambios sustantivos que modifican el organigrama vigente en el año de realización del PEDZE. Revisado en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1115064>.

la región a recolectar información y diagnosticar los temas que uno más o menos ya sabía que tenían, pero que había que corroborar en terreno” (entrevistado equipo formulador 2014).

“Gran parte de las iniciativas del Plan, un 70% aproximadamente nacen de los talleres ciudadanos” (entrevista equipo formulador 2014).

Según la información aportada por entrevistados del grupo 1 principalmente, se realizaron talleres a lo largo de toda la región, para esto se desplegó todo el equipo DIPLADE con el fin de recabar información acerca de las principales necesidades del territorio, en jornadas de trabajo intensas con un tiempo acotado para la realización y logística.

“Se elaboró una metodología de elaboración del Plan y sus Diálogos Territoriales, se dictó la resolución y se dispusieron los medios institucionales para las salidas a terreno” (entrevista equipo elaborador, 2014).

“Tomamos el listado de las demandas de “tu problema es mi problema” y armamos mesas por temática: mesa salud, mesa educación, etc, aquí le preguntábamos a la gente sobre cada demanda, hicimos el cruce con eso” (entrevista equipo elaborador, 2014).

En consecuencia, los principales resultados obtenidos de las preguntas realizadas al equipo que participó en la formulación del plan con respecto al origen de este y a los intereses e influencias que propiciaron o dificultaron su instalación, se destaca principalmente como una iniciativa de Gobierno, un compromiso presidencial que se declaró en el Programa de la ex Presidenta y que se materializó en los primeros 100 días de su mandato.

A nivel regional, predomina la figura de la ex Intendenta y su equipo directivo, como líderes del proceso de elaboración, así también la colaboración de las Secretarías Regionales Ministeriales o Gabinete como facilitadores de todo el proceso.

Finalmente, destaca el despliegue territorial del equipo del Gobierno Regional, lo que permitió la realización de talleres a lo largo de toda la región, con el fin de recoger las necesidades de las personas y plasmarlo en la cartera de iniciativas del plan. A pesar de las menciones sobre el carácter participativo, no se encontró evidencia a partir de la revisión de fuentes secundarias, que permitiera evidenciar el vínculo de lo demandado por la comunidad y los proyectos definidos.

Por parte de quienes fueron parte del grupo que ejecuta el plan, al momento de detallar cómo nace, se destaca que iniciativas de este tipo surgen con el fin de pensar las políticas públicas con una mirada territorial, reconociendo las características especiales de cada región y desde ahí se define como avanzar:

"El PEDZE fue un buen plan en general, en cuanto al fondo, reconoce a los territorios extremos y sus particularidades y desde ahí interviene" (entrevista equipo ejecutor, 2023).

En relación a la participación ciudadana, se reconoce el proceso participativo realizado para el levantamiento de la cartera, pero se enfatiza que los compromisos adquiridos con la ciudadanía no fueron realistas.

"Si bien hubo proceso de participación ciudadana, creo que este fue muy populista, por lo tanto, muchas cosas estaban a nivel de idea, uno en la administración pública no puede comprometer cosas a nivel de idea, porque no alcanzas a hacer nada" (entrevista equipo ejecutor, 2023).

El grupo sectorialista de profesionales de diversos sectores del aparato público vinculados al Plan -que en muchos casos fueron unidades técnicas- reconoce que el plan nace por un mandato presidencial que busca generar mayor inversión y resolver problemáticas permanentes en la región tomando en cuenta demandas territoriales históricas.

"Nace de un compromiso presidencial con las zonas extremas, debido a la condición de retraso (estándares) en los niveles de desarrollo económico, social y cultural"

respecto de las regiones no extremas. En lo referente a la infraestructura, un foco importante del Plan fue la conectividad, especialmente la vial donde las brechas eran muy significativas” ... “Los actores clave que propiciaron esta política parten de la Intendencia Regional y el GORE a través de la DIPLADE quienes lideraron el proceso de desarrollo y seguimiento” (entrevistado sector Obras Públicas, 2014).

“El Gobierno regional ponía los límites con lo aceptable y lo que no era posible hacer” (entrevistado sector Agricultura, 2014).

“Para elaborar el PEDZE se da una lógica de rescatar iniciativas históricas que no pudieron ser financiadas previamente ... Tomando en cuenta un modelo mixto que consideró el levantamiento territorial y las demandas históricas” (entrevistado sector Educación, 2014).

Finalmente, cerrando el presente capítulo se destacan como actores clave del proceso a la Intendencia Regional y las Divisiones del Gobierno Regional, específicamente la DIPLADE ya que fue el equipo que lideró el trabajo regional. A su vez, aparece la SUBDERE como parte de los actores que, junto con el GORE trabajó para poder tener un cartera acabada y viable, apoyando las gestiones con el nivel central y acelerando procesos.

En línea con los resultados expuestos hasta ahora, a continuación, se darán antecedentes que desarrollan con mayor profundidad los conceptos centrales presentados en el capítulo 4 y que están profundamente asociados a las principales problemáticas que se identificaron por los actores clave.

7.1.1. Enfoque territorial y descentralización como conceptos centrales

Como se ha mostrado en los antecedentes y capítulos previos, el PEDZE es una política pública que nace desde un territorio específico, debido a diferentes

condicionantes que se dan por factores que afectan a dicho territorio de manera particular. Esto se muestra a través de necesidades colectivas, que los y las habitantes de Aysén se preocuparon de realzar y visibilizar a través de movimientos sociales. Sumado a lo anterior, se define desde la normativa, que el territorio presenta condiciones y particularidades que exigen políticas públicas diferenciadas.

Según lo indicado por DIPRES en su Informe Final del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas del año 2020 las **ZONAS EXTREMAS** son territorios que se caracterizan por lo siguiente (p. 4):

- *Estar aislados con relación a la ciudad capital y a la zona central donde se concentran la actividad productiva y la población del país;*
- *Tienen mayores costos de productividad y transporte respecto a las otras regiones del país, aspecto que influye en la competitividad;*
- *En general, se ubican geográficamente en zonas de frontera, por lo que se ven afectadas por fenómenos migratorios y por un potencial intercambio comercial (Arica, Aysén, Magallanes).*

A raíz de esto, la mirada con que se diseña e implementa el plan, debe venir desde una posición diferente, observando la realidad territorial para aportar con soluciones pertinentes, en esta línea y tal como se indicó en el marco teórico, el enfoque territorial será entendido según lo establecido por Cleary (2003) como *"una compleja red de vínculos e interacciones entre factores ambientales, económicos, sociales y culturales que delimitan, determinan y orientan el desarrollo territorial"* (Morales & Jiménez, 2018: p. 38). Por esto, el enfoque territorial se posiciona como un concepto central al momento de analizar el plan y se asocia directamente con el carácter descentralizador que se buscó con su implementación.

Para ahondar en esto, vale la pena destacar medidas que Chile ha adoptado con el fin de dar respuesta a necesidades de las regiones extremas, que han seguido directrices que apuntan a la Igualdad Territorial, Equidad Interterritorial, diferenciando entre realidades territoriales diversas. Una de las principales fue la instalación de la *Comisión Asesora Presidencial en*

Descentralización y Desarrollo Regional, de donde nacieron una serie de medidas que han sido las más consistentes en los últimos 10 años, y han orientado el proceso de descentralización desde una mirada territorial hasta la fecha.

(a) Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional

Fue creada en el año 2014 en el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, con el fin de dar respuesta a la necesidad histórica y en aumento, por mejorar la presencia del gobierno central en las regiones, a través de proponer una Política de Estado para avanzar en descentralización en todos los territorios, tanto del espacio local como regional que permita una distribución más equitativa de los recursos, con una mirada estratégica y sostenible en el tiempo.

La Comisión desarrolló su trabajo con una metodología participativa por indicación de la Presidenta y con apoyo de la SUBDERE. Alcanzando quince diálogos regionales que convocaron a cuatro mil personas aproximadamente.

En cuanto a la organización del trabajo, la Comisión se organizó en 5 grupos temáticos de los cuales se constituyeron los "Ejes de Acción" entorno a los cuales se articularon las 10 propuestas que dieron para una Política de Estado. Los grupos fueron los siguientes:

1. Descentralización Política, con el fin de dar mayor autonomía y legitimidad.
2. Descentralización Administrativa, propiciando traspaso de competencias.
3. Descentralización Fiscal Económica, buscando más recursos, territorialmente articulados.
4. Fortalecimiento de Capacidades Locales y Regionales
5. Participación Ciudadana y Control Democrático.

(p. 10).

De los 5 ámbitos que buscó abordar la Comisión, se desprendieron 10 medidas que constituyen Una Política de Estado para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile (pp. 11-13):

- ✓ PRIMERA: Definición del Estado de Chile como Estado Descentralizado.
- ✓ SEGUNDA: Elección de la máxima autoridad Regional.
- ✓ TERCERA: Traspaso de Competencias, Servicios y Programas.
- ✓ CUARTA: Creación de un Sistema de Administración de Áreas Metropolitanas.
- ✓ QUINTA: Ley de Rentas Regionales.
- ✓ SEXTA: Fondo de Convergencia para la Equidad Territorial.
- ✓ SEPTIMA: Sistemas Regionales de Gestión de Capital Humano.
- ✓ OCTAVA: Fortalecer la Institucionalidad Pública Regional.
- ✓ NOVENA: Democracia Local y Regional.
- ✓ DECIMA: Fortalecer la Participación Ciudadana

De las 10 medidas propuestas, muchas se han materializado, destacando por, sobre todo, el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) 1; que fija el texto refundido y actualizado de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley 19.175) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que establece nueva normativa para las Administración Regional y Local, lo que se materializa con la Ley 20.990 del año 2017: Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno Regional.

Con la normativa mencionada, se evidencian avances en descentralización política y descentralización administrativa, no ocurre lo mismo al pensar en avances en el ámbito fiscal, del que se desprenden soluciones que aún no han sido implementadas y que se vinculan intrínsecamente con el PEDZE.

Tal cómo se ha mencionado, la Zona Extrema en Chile no ha sido conceptualizada, más bien se le ha dado dicha categoría a territorios que poseen ciertas características y sobre ellos se han tomado medidas en el ámbito fiscal, como por ejemplo la Asignación de Zona Extrema, ahora bien, no necesariamente se trata de recursos, sino de cómo las regiones extremas

logran avanzar en su desarrollo en cuanto a ingresos y costos, con eficacia y eficiencia.

(b) Descentralización Fiscal como un aporte a la equidad social:

Hablar de descentralización fiscal cobra mucha relevancia debido a que integra medidas de largo plazo, no son solo soluciones basadas en la contingencia y/o demandas puntuales, sino que se generan estrategias que apuntan a reducir brechas a través de una distribución más equitativa territorialmente. A su vez aborda el *"principio de igualdad horizontal" que consiste en "asegurar por parte del Estado la provisión de bienes públicos en similar calidad y cantidad a todos los habitantes de los distintos territorios subnacionales"* (CAP, p. 57).

Según lo establecido en su Informe final, la comisión asesora señala que descentralizar profundamente en el ámbito fiscal *"posibilita mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y la eficacia en la entrega de resultados"* (p. 57). Sobre este punto, se destacan los conceptos de **Cohesión Social y Gobernanza Territorial:**

"Corresponde al resultado esperado de avanzar hacia la construcción de un país territorialmente equilibrado. Ello implica, políticas diferenciadas para territorios diferenciados, donde la generación de institucionalidad territorial con participación activa de los agentes locales (públicos, privados, academia), que se co responsabilizan y posibilitan la articulación horizontal y multinivel, dotan de la gobernanza territorial necesaria para la sostenibilidad de proceso que permiten mayores niveles de bienestar y calidad de vida" (p. 57).

En relación a la definición conceptual, la Comisión define citando a Marcel (2008) señala que la descentralización fiscal se entiende desde dos enfoques: de gastos e ingresos:

"El enfoque de gastos, se relaciona con dotar de mayores niveles de decisión subnacional respecto del gasto público total, entendiendo que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo

de los gastos de decisión de los gobiernos subnacionales (Regional y Local) respecto del gasto público total.

De la misma manera, el enfoque de ingresos significa avanzar hacia mayores ingresos propios levantados subnacionalmente respecto de ingresos totales. Para lo cual, entenderemos que existirá un mayor nivel de descentralización fiscal, mientras mayor sea el peso relativo de los ingresos propios levantados por los gobiernos subnacionales respecto de sus ingresos totales” (p. 58).

Para avanzar en descentralización fiscal, el equipo asesor propone dos medidas esenciales, una Ley de Rentas Regionales y un Fondo de Convergencia. A continuación, se detallan.

(c) Proyecto de Ley de Rentas Regionales

En cuanto a esta medida, la comisión propuso para el año 2020, la meta de que se alcanzara un gasto subnacional autónomo de un 35% de la recaudación fiscal total, incrementando en un 17% lo que se proyectaba recaudar para el año 2018, esto sería a través del *“traspaso de impuestos mineros territoriales al sistema regional, endeudamiento subnacional con tope máximo, así también a través del fortalecimiento de las finanzas municipales vinculadas al aumento de ingresos vía transferencias centrales, aumento de recaudación por patentes, multas, tasa portuaria territorial e impuesto especial a grandes empresas forestales” (p.58).*

Al respecto, es pertinente destacar que, a la fecha, año 2023, recién se está comenzando a discutir en el poder legislativo la idea de reformar a través de un proyecto de ley de rentas regionales, sobre el cual se ingresó el Primer Trámite Constitucional el 16 de mayo de 2023 (BCN, Caberara, F. 2023). El Proyecto en discusión se denomina: Proyecto de Ley de Financiamiento Regional, Descentralización Fiscal y Responsabilidad Fiscal Regional.

Recientemente, en el mes de abril 2023, el actual Presidente de la República anuncio "Regiones más fuertes", donde se abarca el proyecto mencionado, es decir, de las medidas más contundentes en materia de descentralización fiscal que indico la comisión asesora, casi 10 años después se comienza a avanzar. En cuanto a esto, es dable mencionar que el PEDZE no aborda ámbitos de descentralización fiscal, el plan debe desarrollarse bajo las condiciones existentes, a través de la asignación de recursos dada por las instituciones centralizadas pertinentes, principalmente bajo lo estipulado en la Ley de Presupuestos de cada año.

Según lo establecido en el informe de evaluación de la DIPRES, el plan tuvo las siguientes fuentes de financiamiento:

1. Asignación específica al plan, presupuesto asignado por Ley de Presupuestos (provisión regiones Extremas) a cargo de SUBDERE.
2. Aportes de SUBDERE específicamente contribución en personal.
3. Aportes de presupuesto de otras instituciones públicas. Aquí se identifican 3 modalidades distintas:
 - a. Recursos asignados, por Ley de Presupuestos, a los respectivos GORES para la implementación del PEDZE.
 - b. Asignación por medio del FNDR u otras líneas presupuestarias.
 - c. Presupuesto sectorial, que corresponde a los recursos contenidos en el presupuesto anual de cada sector que se destinan al financiamiento de iniciativas incluidas en los planes.

Iniciativas asociadas a la descentralización fiscal, podrían generar un impacto en los planes de desarrollo de zonas extremas, pensando en el análisis de costos e ingresos como una arista a considerar que aún no ha sido parte de las políticas públicas regionales.

La Ley de Rentas que se encuentra en sus primeros trámites considera los siguientes principios y objetivos:

- Mayor autonomía financiera para las regiones
- Responsabilidad fiscal
- Suficiencia
- Equidad y Equilibrio Territorial
- Transparencia y Rendición de Cuentas

Cuando se piensa en políticas públicas permanentes para las regiones extremas, es imperante acompañar aquello de un marco legal y fiscal que permita avanzar en descentralización efectiva, no solamente en inversión, ya que aquello no necesariamente puede ir asociado al desarrollo de los territorios.

(d) Fondo de Convergencia

Según lo indicado en el informe, el Fondo de Convergencia corresponde a *"la primera fase en el diseño e implementación de una política de cohesión social y territorial en Chile, y consiste en crear un fondo orientado a reducir brechas territoriales en zonas rezagadas, las cuales serán definidas por ley" ... "El fondo opera como un menú flexible de proyectos y programas a cargo de cada región, el cual se operativiza a través de planes de desarrollo territorial, que definen carteras de inversión plurianual"* (p. 58).

Acerca de esta medida, ha habido importantes avances en el país, en el año 2018 se crea la Unidad de Territorios de Convergencia perteneciente a la División de Desarrollo Regional y Administrativo, cuyo fin es *"apoyar la gestión que realizan los gobiernos regionales en torno a los planes de desarrollo de territorios de convergencia"* (SUBDERE, 2020. P. 3)¹²

La puesta en marcha del Fondo de Convergencia se ha dado por dos instrumentos de planificación, siendo uno de ellos el PEDZE, y el otro, los Planes y Programas para Territorios Rezagados que han impulsado los distintos gobiernos regionales.

Dicho todo lo anterior, tanto la descentralización como el enfoque territorial son conceptos que se presentan en la mayoría de los acápite de esta

¹² Informe Metodologías de Selección de Territorios Rezagados a Nivel Nacional, 2020.

investigación y se da cuenta que, algunas de las recomendaciones dadas por la CAP han sido aplicadas.

Llevando el análisis de las entrevistas al objetivo específico acerca de **nudos críticos y/o fortalezas de la etapa de diseño que repercutieron en la implementación del plan**¹³, muchas de las temáticas desarrolladas cobran relevancia ya que en el año de elaboración del plan (2014), la figura de la Intendente Regional era la jefatura superior de los equipos liderados por las Secretarías Regionales Ministeriales representantes del Gobierno central en la Región y también, de las Divisiones del Gobierno Regional, por lo que la coordinación era liderada por solo una figura, lo cual facilitaba los lineamientos dados tanto a nivel nacional como regional.

En este sentido, las preguntas asociadas a este objetivo específico ahondaron entorno a la coordinación que se dio con los diferentes sectores para poder definir la cartera de proyectos del PEDZE y cómo se dio dicha articulación, con el fin de identificar nudos críticos y/o fortalezas en la etapa de diseño que repercutieron en la implementación del plan.

Una de las complejidades que tuvo que enfrentar el plan en su etapa de ejecución, fue el cambio en la composición de la estructura del Gobierno Regional luego de los cambios producidos tras la elección popular del órgano ejecutivo (Ley N° 20.990/2017), así como también, las modificaciones realizadas a la composición de la estructura de gobierno de las regiones a través de la Ley N° 21.074 del 2018.

A raíz de este nuevo escenario, el plan en su etapa de ejecución fue conducido por un equipo estratégico diferente al que participó en la elaboración de este y con un nuevo marco normativo en que se destacan principalmente, la creación de 3 nuevas divisiones más la figura del Delegado/a Presidencial Regional. A pesar de que lo anterior no generó cambios sustanciales en la forma de ejecución de los proyectos, sí se percibe por parte de los/as entrevistados/as, que es muy diferente tomar definiciones desde autoridades designadas, versus una autoridad electa democráticamente.

¹³ Subtítulo asociado al OE N°2.

Sobre esto, el grupo elaborador manifiesta que la coordinación entre sectores fue positiva, funcionó bien desde el punto de vista de la coordinación en el proceso de elaboración del plan, se realizaron jornadas de trabajo permanentes en el gabinete que agrupaba a todos los sectores, el liderazgo único de la Intendenta permitió articular a las Divisiones del Gobierno Regional con los servicios públicos que actuarían como Unidades Técnicas de los proyectos del plan, lo anterior se percibe como una fortaleza en la etapa de diseño.

Dentro de los nudos críticos, destaca de manera unánime la excesiva centralización de los recursos y de los sectores, ya que más allá de que el plan haya sido elaborado en la región, todas las determinaciones finales fueron tomadas en conjunto con equipos y autoridades en Santiago.

*"A pesar de que los proyectos habían pasado por Participación Ciudadana y gabinete, DIPRES decidía"...
"Nosotros llegábamos con la espalda de que era una medida de Gobierno que era el PEDZE y con la espalda de la SUBDERE, y DIPRES al final se transformaba en el organismo que decidía" (Entrevistado equipo formulador, 2014).*

Además de que la cartera fue zanjada en el nivel central, todos los sectores debían responder –como sucede hasta ahora- a sus respectivos ministerios, sujetos a procesos que en muchas oportunidades son conducidos y dependen de los equipos del nivel central.

Sumado a esto, se evidencia una percepción negativa acerca del marco normativo y administrativo vigente en Chile, ya que no favorece a las regiones, los procesos son centralizados y no tienen una mirada territorial.

"El problema no es tener hartos recursos, sino lidiar con el marco normativo restrictivo para las regiones respecto a las instituciones" (Entrevista equipo ejecutor, 2023)

"El plan por sí solo no contribuye necesariamente al desarrollo, debe ser acompañado por un cambio de

normativa y de aspectos administrativos" (Entrevista equipo ejecutor, 2023)

Como fortaleza, la más destacada por todos/as fue que el plan tuvo la excepcionalidad ante el Sistema Nacional de Inversiones

Se considera que haber incorporado iniciativas que estaban a nivel de idea, fue un nudo crítico para la implementación debido a que, en un periodo de cuatro años, no hay tiempo suficiente para realizar todas las etapas previas a la ejecución de un proyecto (prefactibilidad, diseño, etc) y se corren riesgos de que pierdan la prioridad por parte de las autoridades de turno, independiente de que la ciudadanía lo haya definido como prioritario:

"En el Gobierno del Presidente Piñera el año 2020, todas aquellas iniciativas que a esa echa no tuvieran recomendación satisfactoria (RS), salieron del plan, eso fue catastrófico, perdimos el financiamiento de la Universidad de Aysén por ejemplo" "No hubo una mirada de largo plazo...Quienes estuvieron a cargo no vieron en el PEDZE una oportunidad de desarrollo regional potente en áreas específica, llegar a una planilla con más de 300 iniciativas es una pésima focalización, la región se llenó de programas" (Entrevista equipo ejecutor, 2023).

"No fue estratégico, faltó de visión de desarrollo, ese es el principal nudo crítico" (entrevista equipo ejecutor, 2023).

En términos de la capacidad de los equipos sectoriales, una realidad que se visualiza como nudo crítico obstaculizador, es la brecha que tuvo y mantiene la región para formular proyectos y obtener la recomendación satisfactoria (RS) del Ministerio de Desarrollo Social y Familia ya que, si bien no participó como Unidad Técnica, tuvo un rol fundamental en el proceso de evaluación ex ante de los proyectos, pues la mayoría de los que venían en la cartera debían someterse a la admisibilidad. Al tener dificultades en la formulación, los tiempos de aprobación eran largos, lo que afectó la planificación inicial.

"Uno de los puntos críticos clave es la inexperiencia de los equipos -que, por ejemplo- se entramparon y no tuvieron

las herramientas técnicas para presentar el proyecto de infraestructura de la Universidad regional en el sistema nacional de inversiones”... “Aquí hubo un aislamiento de la institución respecto de apoyarse de instituciones que efectivamente saben realizar este trabajo que es clave” (entrevistado equipo sectorialista, 2014).

“Un nudo crítico fue el financiamiento y el proceso de elegibilidad de los proyectos en el SNI. El esfuerzo era disminuir brechas en distintos aspectos del desarrollo regional, lo que implicó una cartera de inversiones significativa en comparación al promedio de ejecución presupuestaria regional. Esto anticipó que los organismos ejecutores con compromisos de iniciativas estratégicas requerirían de apoyo profesional para la formulación e implementación. Se exigió sobre el promedio la capacidad instalada de algunos servicios, especialmente el MOP. Se advirtió que se necesitaba un tratamiento diferenciado en el proceso de evaluación social de proyectos” (entrevistado equipo sectorialista, 2014).

De manera transversal en los 3 grupos se destaca como la **fortaleza más destacada** por la excepcionalidad ante el Sistema Nacional de Inversiones con el enfoque **costo/eficiencia** para toda la cartera PEDZE.

Tal como indica Olavarria (2013), la voluntad de los actores en la etapa de formulación es clave para obtener resultados esperados o al menos acercarse, en este caso, la decisión política detrás del enfoque costo-eficiencia, marca un precedente para evaluar los tipos de excepcionalidad que se pueden dar a políticas públicas para territorios especiales.

7.2. INSTITUCIONALIDAD: Coordinación y capacidad regional para impulsar la política pública

Continuando con el análisis de los resultados se evidencian dos elementos principales que permiten analizar la institucionalidad en la que se enmarca el plan que permitieron impulsar la implementación de la política pública: enfoque costo eficiencia ante el SNI y la priorización dada por el gabinete regional desde el ejecutivo (Intendenta).

Como se mencionó en los antecedentes, el enfoque costo-eficiencia dado para la evaluación de toda la cartera, permitió la ejecución de iniciativas que sin dicho enfoque no podrían haber prosperado. En este sentido, se podría hablar de una institucionalidad que logró ajustarse –en cierta medida- a las dificultades que enfrentan las regiones extremas en términos de la rentabilidad social.

Otro ámbito desde la institucionalidad, fue la capacidad de coordinación que alcanzó el equipo regional. Como ya se ha mencionado, el plan nace por una instrucción presidencial y fue la prioridad de los primeros meses de instalación del gobierno de turno, todo el gabinete regional dedicó de manera casi exclusiva, su atención y capacidad en elaborar el PEDZE. Al respecto, es destacable el alcance intersectorial que tuvo la coordinación en la etapa de diseño.

Ahora bien, los ajustes que pudo haber tenido la institucionalidad se asocian principalmente a la capacidad de inversión y se relacionan directamente con recursos adicionales y excepciones. Para profundizar sobre esto se expondrá un análisis en los siguientes subtítulos respecto a la ejecución de la cartera de iniciativas, que demuestra que la planificación y programación inicial no tuvieron los resultados esperados ya que al 31 de diciembre del 2022, la cartera solo alcanzó un 73% de avance financiero, a pesar de las 2 extensiones (pasando de un plan de cuatro años a uno de nueve), lo que podría significar que más recursos, no necesariamente aseguran el desarrollo de una región extrema.

"La Región no fue capaz de gastar los recursos PEDZE, fue mucho" (entrevista a Formulador, 2014).

Dando cierre al punto, la cita mencionada da cuenta de una realidad que debe ser abordada para futuros planes y políticas, ya que evidencia que, para las regiones extremas como Aysén, no hay mayores problemas sobre los recursos que se asignan, pero sí los hay en cuanto a la capacidad de ejecución de estos, tanto por la institucionalidad que existe en Chile, como por el capital humano existente.

Es importante dotar a las regiones o gobiernos subnacionales de capacidades en gestión, para que tengan la capacidad de abordar problemas complejos y puedan administrar recursos adicionales, tal como se indica, los recursos fueron suficientes, no fueron el principal problema, la dificultad radicó en la capacidad de ejecutarlos, lo que puede estar relacionado a los niveles de coordinación y planificación que tuvo cada unidad técnica.

7.3. CARTERA DE PROYECTOS PEDZE: Priorización y ejecución

En presente apartado se hará una revisión sobre los resultados obtenidos en relación a la **coherencia de los proyectos del plan con los ejes estratégicos**, a partir de un análisis del avance de las carteras sectoriales en relación a la planificación inicial para conocer los niveles de ejecución de las iniciativas del plan.

Los datos presentados fueron extraídos de información oficial publicada en la página web del GORE Aysén, lo que permitió hacer un análisis más cuantitativo respecto a los niveles de avance de cada uno de los ejes estratégicos, haciendo el cruce con la ejecución financiera y técnica.

El PEDZE consideró cinco ejes estratégicos, en línea con esto se definieron una serie de programas que traían asociada una cartera de proyectos. Los Ejes estratégicos fueron: Conectividad, Asentamientos humanos, Derechos

Sociales, Desarrollo Productivo, Protección del Patrimonio Ambiental y Cultural.

Para definir los ejes, luego del levantamiento de necesidades en el proceso de formulación, se acogieron las principales problemáticas de la región y en base a eso se priorizaron y definieron los 5 ámbitos descritos.

TABLA 5: Ejes estratégicos del plan y programas respectivos

EJE		PROGRAMA
1	Conectividad	Ruta 7, Corredor de transporte y belleza escénica para el turismo
		Conectividad Marítima, Integración Local y Alternativa a Ruta 7.
		Conectividad Intrarregional, Integración Local y Productiva
		Conectividad para la Integración e Inserción Internacional
2	Asentamientos Humanos	Dotación de Servicios Básicos
		Espacios Públicos de Calidad
		Regularización de la Propiedad de la Tierra
3	Derechos Sociales	Acceso a Salud de Calidad
		Acceso a Educación de Calidad
		Mejoramiento de la Habitabilidad Regional
		Atención a Población Vulnerable
4	Desarrollo Productivo	Fortalecimiento del Turismo como Eje Motor del Desarrollo de Aysén
		Desarrollo Silvoagropecuario para la generación de productos con sello de origen
		Fortalecimiento y Diversificación del sector pesquero Artesanal
		Fomento al Emprendimiento y desarrollo de nuevos negocios
5	Protección del Patrimonio Ambiental y Cultural	Acceso a la Cultura
		Protección del Patrimonio Ambiental

Fuente: Elaboración propia en base a PEDZE 2014.

Con respecto a los criterios para definir qué proyectos formarían parte del plan, el equipo formulador desde el nivel estratégico tuvo un rol fundamental:

"Yo filtre proyectos que no eran de inversión, sino que eran más gasto corriente" ... "ya que muchas iniciativas levantadas por los talleres de Participación Ciudadana tenían que ver con materias locales, no regionales, que no necesariamente impactaban en el desarrollo de la región" ... "También recibimos la crítica de que el plan quedo descompensado territorialmente hablando" (entrevista a Formulator, 2014).

Según lo establecido en el informe de evaluación de programas de la DIPRES, no se evidencia con claridad cuáles fueron los criterios técnicos para seleccionar ciertos proyectos por sobre otros, aun cuando los profesionales fueron sistémicos en definir la cartera, cumpliendo con los procesos previamente definidos en la metodología para el diseño, no se aprecia con claridad, el método que llevo a obtener la cartera final de proyectos.

Con respecto a esto, la consultoría liderada por CLAPES UC para la SUBDERE, entrega recomendaciones similares para los PEDZE de todo el país, indicando que para la definición de la cartera se recomienda seguir *"criterios estrictamente técnicos"* (p. 158).

En términos de inversión, para la totalidad del plan se destinaron M¹⁴\$ 460.024.608 a ejecutar en un plazo de cuatro años, distribuidos por eje estratégico.

"Hubo proyectos nuevos y buenos que no se lograron, había sectores que derechamente no funcionaron" ... "Muchos proyectos que tomaron a nivel central no funcionaron. Además, hubo iniciativas que fueron definidas por SUDEBERE e incorporadas en el plan que no habían sido propuestas por la región" (entrevista a Formulator, 2014).

¹⁴ M = Miles de pesos

Al respecto, la planificación inicial sufrió modificaciones debido a que el año 2016 se extendió la vigencia del plan por 3 años más (Decreto 1012/2016) y luego en el año 2020 se decide prolongar hasta el 31 de diciembre del 2023 (Decreto 253/2020), teniendo 2 extensiones cuando inicialmente debería haber terminado en el año 2018.

Sobre la última extensión, impulsada en el año 2020, cabe destacar las condiciones definidas para avanzar en la ejecución del plan, las que están contenidas en el decreto citado, específicamente en su Artículo 7 se indica que la SUBDERE deberá determinar las iniciativas que dentro del plazo de ejecución podrán seguir avanzando según lo previsto, sobre esto menciona que:

"Sólo podrán ser considerados aquellos proyectos que pertenezcan a iniciativas contenidas en la cartera inicial del Plan Especial y que cumplan con los siguientes parámetros:

(i) Proyectos con contrato suscrito antes del 15 de noviembre de 2020, en cualquiera de sus etapas, factibilidad, diseño y/o ejecución.

(ii) Proyectos sin contrato suscrito antes del 15 de noviembre de 2020 que cuenten con:

(1) Resultado de análisis técnico económico favorable (rate RS) para la etapa de ejecución, de acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversiones, o su equivalente, según corresponda al tipo de iniciativa y modalidad de evaluación, establecida por el órgano competente.

(2) Financiamiento sectorial comprometido, si fuere el caso.

(3) Respondan a iniciativas que resuelvan brechas de acceso a servicios básicos.

(4) Respondan a iniciativas que representen un alto valor para el desarrollo regional, la geopolítica y soberanía nacional.

La resolución referida precedentemente deberá ser dictada dentro de los primeros 10 días de diciembre de 2020, y contener la individualización de las iniciativas con indicación del cumplimiento de los parámetros señalados, así como el costo y plazo para su ejecución.

c) El gobierno regional deberá informar semestralmente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y a la Dirección de Presupuestos sobre el avance del respectivo Plan Especial y de los indicadores asociados a los plazos de ejecución de los proyectos mencionados en el literal precedente" (Decreto 253, 2020: Artículo 7).

Respecto a la continuidad el PEDZE, las indicaciones citadas representan cambios con respecto a la idea inicial, aun cuando puedan o no tener una justificación fundada, es llamativo que se pueda cambiar una política pública participativa y definida en conjunto con los territorios. A raíz de los cambios, la nueva cartera de proyectos está conformada por 172 iniciativas.

A continuación, se muestran datos elaborados en base a la planilla de seguimiento de la División de Planificación y Desarrollo Regional del GORE Aysén publicada en la página oficial con el fin de mostrar avance en términos cuantitativos acerca de la ejecución del plan respecto a su avance a diciembre 2022: según estado de avance de cada iniciativa de la cartera vigente; según cada eje estratégico; según inversión total por año (GORE Aysén, 2023)¹⁵.

¹⁵ Revisado en https://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo_ch237/neoch237.aspx.

TABLA 6: Avance a diciembre de 2022.

PLAN ORIGINAL ZONAS EXTREMAS		EXTENSION PLAN DE ZONAS EXTREMAS DECRETO N° 253
N° total de iniciativas del plan	172	23
Valor total estimado de cartera de iniciativas M\$	\$564.602.424	\$204.837.299
EJECUCIÓN TÉCNICA DEL PLAN POR N° DE INICIATIVAS		N° INICIATIVAS DEL PLAN
N° total de iniciativas terminadas (Termina el compromiso del plan)	106	1
N° total de iniciativas en estado de ejecución	39	19
N° total iniciativas en estado no inicia	27	3
TOTAL	172	23
AVANCE TECNICO Y FINANCIERO DEL PLAN		
Porcentaje de avance técnico (%)		74%
Porcentaje de avance financiero (%)		73%
EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PLAN SEGÚN TIPO DE FINANCIAMIENTO* Considera gastos ejecutados de iniciativas en ejecución y terminadas.		EJECUCION FINANCIERA SEGÚN TIPO DE FINANCIAMIENTO
CONVERGENCIA 06 (M\$)	\$126.572.094	\$64.583.639
FNDR (M\$)	\$70.145.280	\$0
SECTORIAL(M\$)	\$170.180.956	\$8.875.894
Monto total ejecutado a la fecha del plan	\$366.898.330	\$73.459.533
EJECUCIÓN TÉCNICA Y FINANCIERA DE INICITVAS FINANCIADAS POR CONVERGENCIA 06* Considera gasto ejecutado sólo en iniciativas Terminadas		EJECUCION TECNICA Y FINANCIERA DE INICIATIVAS FINANCIADAS POR CONVERGENCIA
N° total de proyectos financiados por CONVERGENCIA 06	66	17
N° total de proyectos terminados financiados por CONVERGENCIA 06	46	1
Monto total ejecutado por CONVENGENCIA 06 en proyectos terminados	\$56.600.107	\$4.001.591

Fuente: Extraído de planilla Excel de ejecución a diciembre 2022, Web Gobierno Regional de Aysén.

La tabla extraída muestra un resumen del avance del plan en términos financieros y técnicos tanto de los totales del plan en su versión original, como de su continuidad, por lo que permite hacer la diferencia en el análisis considerando la planificación inicial (plan original) versus la planificación final y que se encuentra vigente (Extensión Plan de Zonas Extremas).

En términos financieros, tiene una ejecución de un 73%. El total de recursos requeridos para todas las iniciativas del plan original (172) alcanza un monto de M\$ 564.602.424 y el total al sumar las iniciativas que forman parte de la extensión (23) y alcanza un total de M\$ 204.837.229.

De esta planificación, la ejecución a diciembre de 2022 alcanza un total de M\$ 366.898.330 de la cartera original; y para las iniciativas de la extensión, la ejecución llega a M\$ 73.459.533.

Los recursos que se han utilizado derivan de tres fuentes de financiamiento diferentes: Fondo de Convergencia; Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); recursos sectoriales. En la planilla de seguimiento se explicita detalladamente con que fuente financiera se ejecuta cada iniciativa.

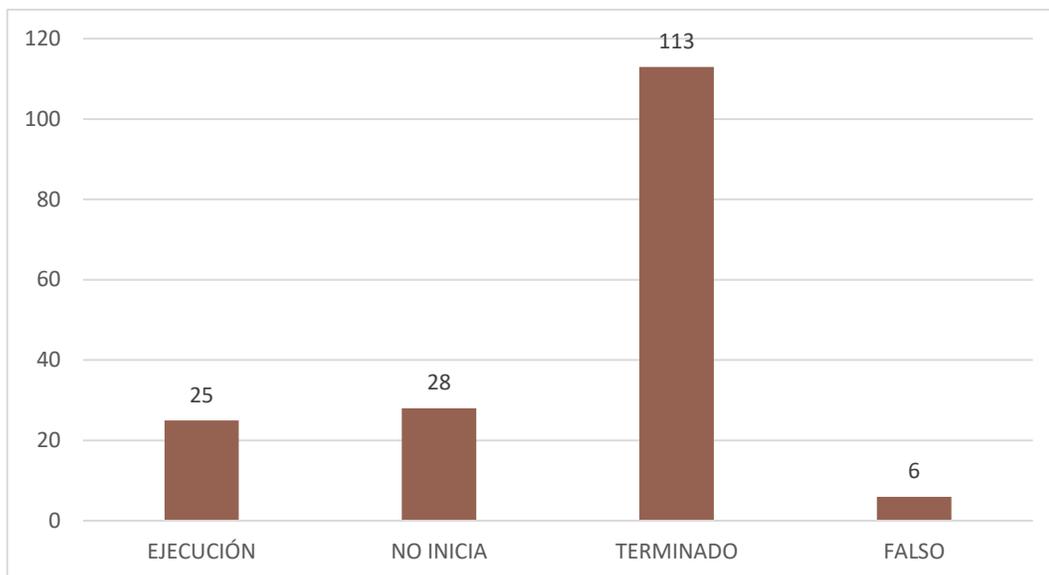
Tabla 7: Ejecución por Fuente de Financiamiento

AÑO	FNDR	ZONAS EXTREMAS	SECTORIAL	TOTAL
2015	4691279	9885891	30313122	44890292
2016	12784475	32551590	48345380	93681445
2017	17854305	28654315	52078265	98586885
2018	12949215	26008900	20168232	59126347
2019	14572491	16153325	3030113	33755929
2020	6118508	9486001	7511931	23116440
2021	991136	1673580	148313	2815050
2022	183871	2158492	8585600	10927963
TOTAL	126572094	70145280	170180956	366898330

Fuente: Elaboración propia en base a planilla Excel de ejecución a diciembre 2022, Web Gobierno Regional de Aysén.

Sobre el avance del plan, las iniciativas están encasilladas en una de las siguientes categorías: Ejecución, No inicia, Terminado, Falso¹⁶.

Gráfico 2: estado de avance iniciativas PEDZE a diciembre 2022.



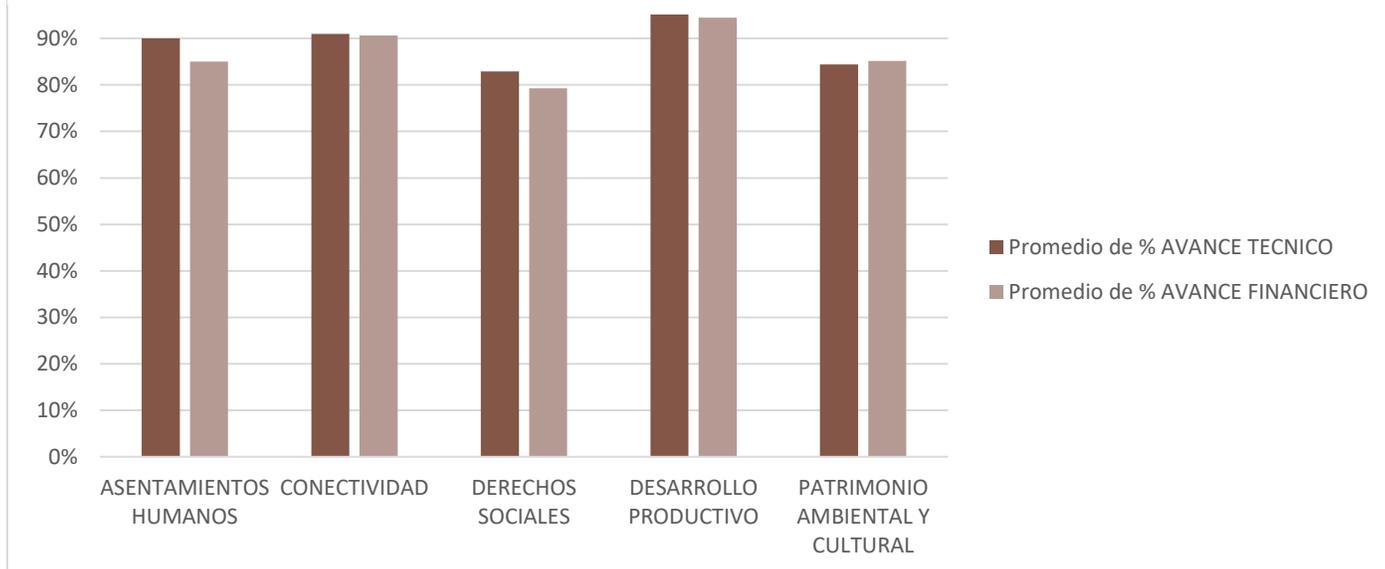
Fuente: Elaboración propia en base a planilla Excel de ejecución a diciembre 2022, Web Gobierno Regional de Aysén.

Como se mencionó en el inicio del presente capítulo, cada iniciativa estuvo asociada a un programa que respondía a uno de los ejes estratégicos del plan, los que fueron definidos en la etapa de elaboración debido a las brechas identificadas para las localidades de la región, pues cada programa respondía a una problemática y definía metas a cumplir a partir de los proyectos definidos.

A continuación, se muestra el estado de avance financiero y técnico de cada eje estratégico considerando las iniciativas que se han terminado o se encuentran en ejecución.

¹⁶ Para fines de esta investigación se estimó que las 6 iniciativas categorizadas con estado de avance "Falso", tienen un error de digitación.

Gráfico 3: Estado de avance (financiero y técnico) ejes estratégicos PEDZE de iniciativas Terminadas o en Ejecución a diciembre 2022.



Fuente: Elaboración propia en base a planilla Excel de ejecución a diciembre 2022, Web Gobierno Regional de Aysén.

En línea con la ejecución del plan, en términos de planificación, es necesario observar la programación año a año que realizaron las unidades técnicas en el momento de la elaboración de la cartera, sobretodo en consideración de que hubo necesidad de realizar modificaciones en dos oportunidades, lo que decanto en una cartera de continuidad.

A esto se suma la contingencia de los años 2019 debido a las movilizaciones en Chile dadas por el “Estallido Social”¹⁷ lo que repercutió en todas las actividades productivas afectando el desarrollo habitual de las actividades en toda escala. Luego, a principios del 2020, la pandemia mundial por COVID 19.

Lo anterior, más los retrasos administrativos habituales de la gestión pública, pudieron repercutir en el desarrollo de la planificación inicial pensada para el

¹⁷ Movimiento social vivido en Chile en octubre del año 2019 expresado a través de masivas y múltiples manifestaciones a lo largo de todo el país por descontento ciudadano a raíz de las desigualdades e inequidades sociales percibidas.

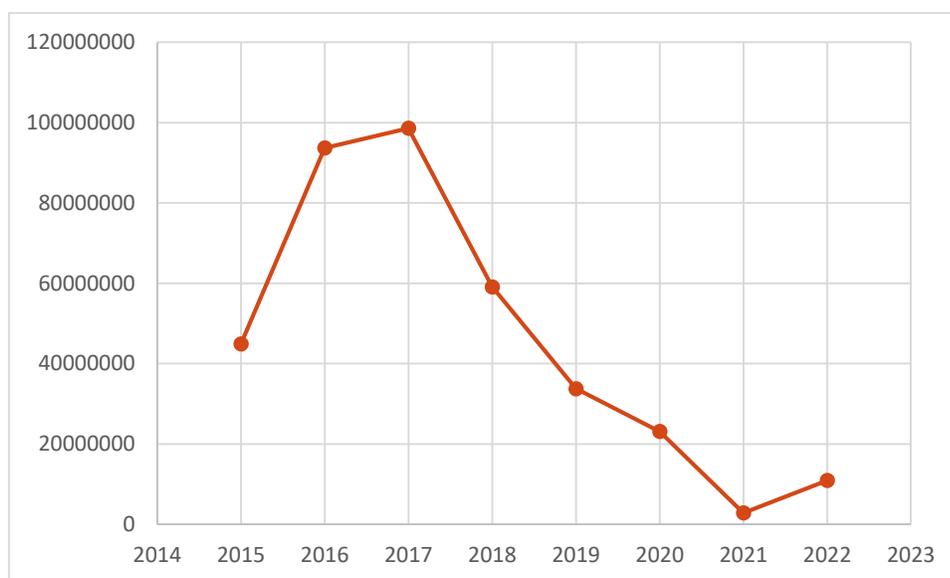
PEDZE, para tener a la vista esto, se muestra a continuación el avance financiero del plan por año.

Tabla 8: Avance financiero desde el 2015 a diciembre 2022 por fuente de financiamiento.

AÑO	FNDR	ZONAS EXTREMAS	SECTORIAL	TOTAL
2015	4691279	9885891	30313122	44890292
2016	12784475	32551590	48345380	93681445
2017	17854305	28654315	52078265	98586885
2018	12949215	26008900	20168232	59126347
2019	14572491	16153325	3030113	33755929
2020	6118508	9486001	7511931	23116440
2021	991136	1673580	148313	2813029
2022	183871	2158492	8585600	10927963
TOTAL	126572094	70145280	170180956	366898330

Fuente: Elaboración propia en base a planilla Excel de ejecución a diciembre 2022, Web Gobierno Regional de Aysén.

Gráfico 4: Evolución del total en M\$ desde el año 2015 a diciembre de 2022.



Fuente: Elaboración propia en base a planilla Excel de ejecución a diciembre 2022, Web Gobierno Regional de Aysén.

Desde el equipo elaborador se evidenció que no hubo una etapa destinada al levantamiento de diagnósticos territoriales en base a datos, más bien se usaron instrumentos de planificación existentes, sobre los que se definieron lineamientos que luego se transformaron en los ejes estratégicos del plan, estos fueron definidos principalmente en base a la Estrategia Regional de Desarrollo del año 2010, no se evidencia otra fuente asociada al levantamiento de información.

En el trabajo con la comunidad a través del proceso de participación ciudadana, hubo levantamiento de necesidades y priorización de proyectos, pero no se ve con claridad si existió un cruce entre lo que se haría con lo que objetivamente cada territorio necesitaba, ni tampoco si hubo una metodología de priorización.

En cuanto a los criterios para definir la cartera de proyectos, se reportó que esta se compuso de proyectos que –en algunos casos- respondían a las solicitudes levantadas en los talleres participativos, en otros casos se incorporaron proyectos de cada sector que ya tenían en sus carteras sectoriales y requerían algún tipo de aporte para avanzar, ya sea financiero o la excepcionalidad ante el SNI, también fueron consideradas las priorizaciones de las autoridades de turno.

El equipo GORE que estaba a cargo de darle viabilidad a la cartera, solicitó que los proyectos tuvieran su RS, con el fin de que fueran factibles de ejecutar en el periodo del plan.

En relación al filtro final, fue realizado por los cargos estratégicos del equipo formulador, siendo DIPRES quien finalmente zanjo la cartera.

"Muchos proyectos no tenían la recomendación favorable (RS), esto era un filtro que se había solicitado inicialmente para incorporar a la cartera, pero no se logró"... "cuatro años es muy poco para desarrollar un conjunto de

iniciativas como el plan" (entrevistado equipo formulador, 2014).

"No todas las unidades técnicas tienen la misma capacidad, y no todas marchan al mismo ritmo. Entonces, había unidades técnicas que eran más lentas, o tenían compromisos sectoriales que le dieron más importancia que a los compromisos regionales. (...) Pero ahí empiezan a fallar algunas cosas de la planificación, es decir, nosotros planificamos que el Primer año – desde que se aprueba el PEDZE- tenían que estar todos los proyectos, todas las iniciativas del Programa, recomendadas con su R.S como se dice, y eso no sucedió, y después a lo largo del tiempo, inclusive, mucho rato después. Todavía había iniciativas que no se recomendaban" (entrevistado equipo formulador, 2014).

Los datos entregados van en directa relación con la etapa de implementación de la política pública. El proceso previo dado por el trabajo técnico, los acuerdos y decisiones políticas y la participación ciudadana se ve materializado al momento de lograr los objetivos. En este caso, al observar la ejecución del plan, que en esta investigación es tomado como una referencia objetiva basada en datos, muestra que el logro de los objetivos no se dio en su completitud, debido a los diferentes motivos que ya han sido expuestos.

A su vez, las estrategias que se definieron para reducir y/o erradicar las brechas de la región a través de los ejes y programas, tampoco fueron del todo cubiertas. A partir del análisis de la cartera de iniciativas, se evidencia que la implementación del PEDZE tuvo complejidades y se ven reflejadas en los resultados de esta. Como indica Cortázar (2006), es en esta etapa donde se deben transformar los objetivos de la política en resultados concretos y debe ser un proceso administrativo, por ende, la capacidad de gestión que tuvo la región debería ser reforzada en planes futuros. Siguiendo en esta línea, en el siguiente apartado se darán una serie de recomendaciones que podría ser un insumo útil para futuros planes y políticas de estas características.

7.4. Recomendaciones y mejoras propuestas a la implementación del Plan que favorezcan la aplicación de futuros planes y políticas públicas con foco en la descentralización

Dentro del levantamiento de información, el último espacio de la conversación en cada entrevista realizada, fue destinado a que los/as entrevistados/as opinaran acerca de cómo podría mejorarse –desde el punto de vista institucional y político- la elaboración de planes de carácter regional que favorecen la descentralización, enfocando estas mejoras en la fase de diseño e implementación de estos.

Para futuros planes y políticas públicas regionales, resulta clave tener en consideración el cambio en los liderazgos pensando en la autonomía de los gobiernos regionales en el país, lo que dista del proceso vivido con el PEDZE vigente elaborado en el año 2014, esto suscita desafíos en la coordinación intersectorial, que debe considerar e incorporar la visión de las divisiones ejecutoras actuales del gobierno regional.

Sobre la nueva Política Nacional de Zonas Extremas para Chile:

“En este nuevo proceso que estamos iniciando, tenemos un desafío con los sectores: que entiendan que el GORE ahora es una institución autónoma, somos una partida presupuestaria distinta dentro del presupuesto de la nación”...“ Parte importante de porqué el plan no avanzó es porque los sectores no lo priorizaron, la situación hoy nos obliga a tener una conversa distinta, la política que se viene exige un trabajo intersectorial y decisiones articuladas, no nos enfocaremos en necesidades solo sectoriales sino que deben ser parte del interés y las necesidades regionales” (Entrevistado equipo ejecutor, 2023).

La nueva Política Nacional de Zonas Extremas anunciada por el actual Presidente Gabriel Boric a principios del año 2023, considera una serie de recomendaciones dadas que coinciden con las recomendaciones dadas por la lista de entrevistados/as y también, van acorde con lo concluido en los

informes oficiales de evaluación al plan, ambos mencionados en el apartado de antecedentes de esta investigación (CLAPES UC y DIPRES).

Continuando con los resultados, en cuanto a la etapa de implementación, el PEDZE no alcanzó los niveles de ejecución proyectados, se fueron haciendo ajustes en la medida que pasaron los años pensados originalmente para la concreción a la cartera de iniciativas. Para evitar esto o más bien, *tener mayores resguardos administrativos que aseguren el compromiso de las unidades técnicas y ejecutoras* para implementar los proyectos se recomendó lo siguiente:

"Cerrar el plan con un gran Convenios de Programación¹⁸ que involucre a todos los sectores. Esto porque en Chile la ley de presupuesto es anual, entonces realmente solo puedes hacer compromisos para el año siguiente, no para los subsiguientes, así que esto perjudica por los cambios de Gobierno. Se debe hacer una nueva estructura para la formulación del presupuesto" (Entrevistado equipo formulador, 2014).

En la recomendación dada se toca un punto muy relevante para poder cumplir con la planificación y programación financiera de la cartera de iniciativas, ya que la discusión presupuestaria en Chile es anual, tanto sectores como municipios y gobiernos regionales, conocen los montos de cada partida solo para el año siguiente y nada asegura que las unidades ejecutoras prioricen dentro de sus solicitudes de presupuesto de cada año.

Al definir mecanismos administrativos específicos, como es el caso de Convenios de Programación, se asegura la sostenibilidad de la inversión en los años que se requiera para la concreción de una iniciativa, ya que a través de estos instrumentos, los sectores y el Gobierno Regional, adquieren un

¹⁸ *"Son acuerdos formales entre uno o más gobiernos regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan en realizar dentro de un plazo determinado. Estos convenios deberán especificar el o los proyectos sobre los cuales se apliquen, las responsabilidades y obligaciones de las partes, las metas por cumplir, los procedimientos de evaluación y las normas de revocabilidad"* (Cartilla 15, SUBDERE). Revisado en:

<https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/Cartilla%2015.pdf>.

compromiso financiero que trasciende a la autoridad de turno además, al tener la participación de la Dirección de Presupuestos como ente transversal, se puede dar continuidad en términos de priorización para la solicitud de presupuesto año a año de un respectivo servicio.

"Se deben tener vías más rápidas para este tipo de proyectos que son prioritarios para el desarrollo... Además, el plan debería estar siempre resguardado por un Decreto Supremo" (Entrevistado equipo formulador, 2014).

Con respecto a lo citado, es importante reiterar que el enfoque costo-eficiencia perdura como una de las principales innovaciones para dar viabilidad al plan. La nueva Política Nacional lo acoge.

Se indicó en más de una entrevista que los planes que apuntan al desarrollo con foco en la descentralización deben tener una visión estratégica a largo plazo, pero con capacidad de ajuste ya que los escenarios iniciales cambian a raíz de situaciones no previstas (por ejemplo la pandemia) y esto repercute en los tiempos estimados de ejecución, la planificación debe tener la capacidad de ajustarse, lo que además, permite abordar de manera menos nociva los cambios de autoridades, permitiendo que las prioridades conversen sin afectar los objetivos específicos que busca cumplir un proyecto o programa en específico.

"El plan debe ser más flexible en el sentido de cambiar los proyectos en caso que se requiere, las cosas van cambiando y hay poca capacidad de ajustarse" (Entrevista equipo formulador, 2014).

"Planificación en base a 25 años a futuro, la agenda 2030 parece estar compleja de contemplar... La descentralización política puede tomar dicha cantidad de tiempo" (Entrevista equipo formulador, 2014).

"Una política pública de alto impacto podría considerar pocos programas... Es necesario identificar el problema más que la solución" ... "Es necesario tener lineamientos claros previos para la ejecución, a través de ejes macros previamente vistos" (Entrevista equipo formulador, 2014).

La fase temprana de planes de esta magnitud, debe considerar un análisis inicial para definir un diagnóstico claro, con esto se puede llegar a una identificación objetiva y más precisa acerca de las principales brechas que impiden el desarrollo de la zona extrema, no solo identificación de problemas puntuales porque eso no necesariamente permitirá tener una perspectiva amplia del diagnóstico territorial de alcance regional.

"El esfuerzo de dispersar y diagnosticar a nivel micro, provocó que se dispersara a nivel político. Se requiere una visión estratégica de dónde invertir bien, en el desarrollo de la Zona Extrema" (Entrevista equipo sectorial, 2014).

"Disponer de un diagnóstico inicial de los territorios que deben tener prioridad y de las actividades que se deben potenciar" ... "Definir de manera objetiva las brechas estructurales que permiten avanzar eficientemente en el desarrollo" (Entrevista equipo sectorial, 2014).

"En la ausencia de un plan estratégico regional, creo que el PEDZE debería cumplir ese rol y enfocarse en lo que efectivamente favorece el desarrollo regional. Debería ser vinculante con los planes de inversiones sectoriales de los Servicios y Ministerios" (Entrevista equipo sectorial, 2014).

"Creo que es fundamental un sistema de gobernanza y seguimiento, esta fue una debilidad en el inicial, si bien está indicada, fue muy débil" (Entrevista equipo sectorial, 2014).

Los resultados obtenidos dan cuenta de las distintas aristas que consideró el PEDZE y también de aquellas cosas que podrían mejorarse a futuro. El plan es un buen ejemplo de cómo solucionar un problema complejo a partir de múltiples alternativas y criterios, con participación de actores vinculados al ámbito técnico y al ámbito político. Todo enmarcado en un territorio particular que tiene posibilidades más limitadas de desarrollo. Tal como indican Schejtman y Berdegué (2004) acerca de la noción de territorio hay un *"conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos*

y privados (aunque dicha construcción implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación)” (RIMISP, 2004. P: 29).

Expuesto todo lo anterior, se dará paso a las conclusiones de esta tesis que surgen del trabajo de campo y la revisión de diferentes fuentes de información secundaria.

8. GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

- OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
- SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional
- DIPRES: Dirección de Presupuestos
- PEDZE: Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas
- DS: Decreto Supremo
- SNI: Sistema Nacional de Inversiones
- SEREMI: Secretaría Regional Ministerial
- DAG: División de Análisis y Control de Gestión
- DIPLADE: División de Planificación y Desarrollo Regional
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

9. CONCLUSIONES:

A través de esta investigación, fue posible dar respuesta a la pregunta central de esta tesis **¿Qué factores e intereses incidieron en las etapas de diseño e implementación del PEDZE en la Región de Aysén?** Obteniendo las siguientes conclusiones.

A partir del primer objetivo específico se buscó **identificar la articulación de actores clave, sus intereses e influencias, que propiciaron o dificultaron la instalación de la política pública en la región**, al respecto se concluyen dos ideas principales. La primera, es que hubo un carácter predominantemente facilitador entre quienes tuvieron participación en la implementación del Plan. Se evidencia un interés y compromiso a nivel regional y la estructura orgánica del año 2014 facilitó el proceso ya que la Intendencia era jefatura de las Divisiones del Gobierno Regional y de los/as SEREMIS, lo que permitió organizar el trabajo de manera más eficiente, considerando el poco tiempo que se tuvo para la elaboración. Esto se condice con lo indicado por Olavarria en cuanto a la formulación de políticas públicas en Chile que *"depende de voluntad de algún actor poderoso y de los esfuerzos que desarrolla un conjunto de técnicos para materializar los fines establecidos por ese actor de poder"* (Olavarria, 2013: p. 361). Lo concluido es precisamente lo indicado por el autor.

Adicionalmente, es importante destacar que la descentralización en la toma de decisiones no fue del todo efectiva, ya que a pesar de todo el trabajo regional y técnico que hubo detrás, fue en el nivel nacional donde se zanjaron las decisiones. Según lo indicado por entrevistados del equipo formulador del año 2014, los proyectos finales de los distintos sectores tuvieron que ser revisados por sus respectivas oficinas de Santiago, para finalmente esperar la aprobación de DIPRES, no fue en la región donde se tuvo la palabra final. Al respecto, resulta interesante revisar la serie de medidas que recomendó la Comisión Asesora Presidencial en el año 2014, entre las que se destaca la relevancia de la Descentralización Fiscal en el punto mencionado acerca de la toma de decisiones en términos de distribución presupuestaria, en lo indicado por la CAP citando a Marcel, se puede observar la descentralización fiscal desde el foque de los gastos que se relaciona con *"dotar de mayores niveles de decisión subnacional respecto del gasto público total, entendiendo que existirá un*

mayor nivel de descentralización fiscal mientras mayor sea el peso relativo de los gastos de decisión de los gobiernos subnacionales (Regional y Local) respecto del gasto público total". Haber hecho partícipe a la región final en la toma de decisiones sobre la definición final de la cartera y por ende, en la distribución presupuestaria podría haber sido una medida realmente descentralizadora.

La segunda idea tiene que ver con el carácter participativo que tuvo el plan, sobre esto se destaca el esfuerzo realizado por los equipos profesionales que dieron el soporte para la realización de talleres participativos, pero, aunque la ciudadanía fue parte de los actores involucrados, no se evidencia un nivel de influencia alto, por lo que se podría concluir que el plan tuvo un carácter consultivo y no participativo, sobre esto Sadoval, Sanhueza & Williner, 2015 citados por Naser, señalan que el nivel consultivo *"representa el nivel básico de influencia que las personas o grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta para la toma de decisiones sobre alguna problemática pública. El objetivo de un proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de quienes participan. Los resultados de la participación de interesados no son vinculantes para la autoridad"*.

Dando paso al objetivo específico que buscó **identificar nudos críticos y/o fortalezas de la etapa de diseño que repercutieron en la implementación del plan**, se concluye que las fortalezas que tuvo el plan en su etapa de diseño fueron fundamentalmente dos: tener un enfoque costo eficiencia y; una articulación regional.

El enfoque costo/eficiencia relevado tanto desde fuentes primarias como secundarias, refiere a la excepcionalidad del plan al momento de evaluar la rentabilidad social de las iniciativas a la hora de ingresarlas al Sistema Nacional de Inversiones, permitió avanzar en proyectos sectoriales que nunca podrían haberse materializado si es que no se hubiese dado esta condición. De esta manera, el enfoque costo/eficiencia repercutió positivamente en la implementación del PEDZE y, a su vez, marcó un precedente para esta Región Extrema, ya que se encontró una manera de avanzar con proyectos que resuelven necesidades básicas (como lo es caso de la conectividad o el Agua Potable Rural) a través de un plan de carácter presidencial, es decir, el PEDZE

demonstró que sí existe una manera de conseguir rentabilidad en territorios extremos.

La articulación regional, destacada como fortaleza por los entrevistados del equipo elaborador y los sectores, con mucha preeminencia, se valoró como positivo el ímpetu con que se promovió el proceso de elaboración del plan en la región. Todos y todas quienes tenían participación en el proceso, desde las autoridades recién designadas, las electas a nivel municipal, y los equipos técnicos tanto de los sectores como del Gobierno Regional, estuvieron a disposición del proceso y articuladamente avanzaron en las tareas propias de la etapa de elaboración. A pesar del tiempo destinado para esta etapa, se logró el objetivo de tener un plan al poco tiempo de instalado el Gobierno de turno.

Lo sostenido por Cecchini et al. (2015) refuerza la idea acerca de la intersectorialidad como una forma necesaria para abordar integralmente problemas complejos con múltiples aristas, lo cual resultó de manera favorable en el proceso de formulación del PEDZE, marcando un precedente para futuros planes. En base a lo anterior, se concluye que, la necesidad de avanzar en el diseño de esta política pública era un común acuerdo entre las instituciones participantes lideradas por las autoridades de la época.

Entre los principales nudos críticos o debilidades en la gestión del PEDZE, se reconocen tres: el excesivo centralismo, la falta de una mirada de largo plazo y la vulnerabilidad a los cambios de autoridad.

En lo que respecta al excesivo centralismo, se concluye que al momento de hacer definiciones relevantes que marcarían la pauta en la implementación del plan -como fue el caso de la selección de iniciativas que efectivamente conformarían la cartera de inversiones- no fueron decisiones regionales las que primaron, sino que, la cartera fue zanjada por los niveles centrales sectoriales más la Dirección de Presupuestos. Si bien los procesos asociados a viabilidad técnica y financiera de este tipo de iniciativas deben estar sujetos a revisiones importantes, el contenido del plan -levantado desde el territorio- no fue lo que primó, por lo anterior se concluye que si bien, hay ámbitos que favorecen la descentralización, los factores que incidieron tanto en el diseño

como en la implementación del plan, tuvieron matices de centralismo que aminoraron las prioridades regionales, seleccionando los proyectos que desde el punto de vista del nivel central –no regional- eran los que debían estar considerados.

En relación con la falta de visión a largo plazo, los resultados muestran que, al revisar los proyectos contenidos en la cartera de iniciativas, resulta llamativo observar inversión en ámbitos de acceso a servicios básicos, lo cual podría considerarse lógico pensando en las brechas que presenta una región extrema.

Proyectos de electrificación, alcantarillado, Agua Potable Rural, y otras iniciativas similares fueron parte importante de la cartera, pero vale la pena preguntarse ¿hablamos de desarrollo o de resolución de necesidades básicas de las personas? Sin duda que las autoridades deben dar respuesta a este tipo de necesidades, pero el plan perdió su foco en el largo plazo ya que buscó atender urgencias.

En este sentido, se puede concluir que una de las debilidades de la etapa de diseño que repercutieron en la implementación del plan -cuyo objetivo era reducir brechas y apuntar al desarrollo de Aysén- fue la falta de proyectos de inversión de gran envergadura, sino que más bien, la cartera se concentró en un conjunto de iniciativas sectoriales sin necesariamente tener un foco común hacia el desarrollo.

En lo que refiere a la vulnerabilidad a los cambios de autoridad, los hallazgos muestran que dentro de las extensiones que tuvo el plan debido a los retrasos en su ejecución, hubo un proceso de desestimación de iniciativas que significó cambios sustanciales en la cartera inicial. Es decir, el cambio de autoridades repercutió en la planificación y en las prioridades regionales que se definieron en la etapa de diseño del plan. Al respecto se concluye que los cambios de autoridad son una debilidad para políticas públicas de este tipo ya que repercuten en su implementación debido a que se pueden generar cambios, aun cuando los proyectos hayan sido incorporados luego de procesos participativos.

Como dato transversal, es importante mencionar lo que significó el cambio de la ley y en la estructura de la administración regional a partir de la elección popular de Gobiernos Regionales, ya que se tomó el plan en su fase de implementación y se debe hacer seguimiento a los sectores, que no dependen directamente de la máxima autoridad del Gobierno Regional.

En cuanto al objetivo que se concentró en el análisis de **la coherencia de los proyectos del plan con los ejes estratégicos a través del avance de las carteras sectoriales en relación a la planificación inicial para conocer los niveles de ejecución de las iniciativas del plan, principalmente a partir de** las entrevistas se concluye que no hubo una etapa diagnóstica robusta que permitiera definir con certeza y datos objetivos, cuáles eran las principales necesidades de la región. Se destacan los talleres de participación ciudadana que persiguieron este objetivo en un tiempo muy acotado.

En relación al diagnóstico, no se evidencia que esté sustentado en alguna metodología clara, aunque al revisar el texto se aprecia la utilización de datos, no es posible asociarlos a algún tipo de indicador que asegure eficiencia, eficacia y calidad de la cartera. Según lo consultado en las entrevistas, no hubo una etapa específica dedicada a esto, principalmente por los acotados plazos que se tuvo para realizar el plan. A través de los talleres participativos se buscó obtener un diagnóstico territorial, ya que su objetivo fue identificar brechas y necesidades de los territorios, ahora bien, en algunas entrevistas se mencionó lo poco acotadas que fueron las solicitudes de la comunidad ya que, se llegó a listados inabordables de proyectos muy específicos y de alcance local, no regional.

Volviendo a lo señalado por Weissbluth (2008), los diagnósticos deben hacerse de manera *"integradora y holística"* (p: 16) ya que de lo contrario podrían cometerse errores que afecten las etapas posteriores o el logro de los objetivos. Por lo anterior, se concluye que la falta de diagnósticos es una de las causas que afectaron los niveles de ejecución alcanzados, los que no estuvieron acorde a los plazos proyectados, al no haber diagnósticos claros que permitieran identificar certera y objetivamente, cuáles eran las iniciativas que efectivamente contribuirían al desarrollo regional de Aysén, se generó impacto en la ejecución de la cartera del plan, la que, tuvo que hacer variados

ajustes en forma y fondo para poder seguir avanzando en ella y a diciembre del 2022, luego de 8 años desde que se inició el plan, alcanzó un 75% de ejecución, incluyendo los cambios realizados para poder darle mayores niveles de avance.

En cuanto al objetivo específico que buscó generar propuestas de **mejoras a la implementación del Plan que favorezcan la aplicación de futuros planes y políticas públicas con foco en la descentralización**, se puede señalar que la Política Nacional de Zonas Extremas oficializada el año 2023 por el actual Gobierno de Chile, incorpora una serie de recomendaciones dadas por los informes tomados como referencia en esta investigación, entre las principales innovaciones se encuentra: realización de diagnósticos territoriales, procesos con tiempos razonables para jornadas de Participación Ciudadana, cartera de inversión a 10 años y evaluaciones intermedias con posibilidad de ajustes.

A partir de las conclusiones que arriba se señalan en esta investigación, **la principal recomendación**, es continuar con el análisis entorno a la centralización de la institucionalidad en Chile. Si bien la nueva política -que es permanente, no solo durante un periodo- acoge una serie de medidas que podrían mejorar el diseño y, por ende, la implementación de nuevos planes para zonas extremas, no entrega alguna certeza en analizar la institucionalidad en que se desarrollaran los planes. Sigue estando pendiente, entregar mayor autonomía a las regiones extremas acogiendo sus realidades territoriales.

A pesar que los cambios a través de la definición de una política nacional pueden ser más sustanciales, no necesariamente son estructurales, ya que, se podrá lograr una mejor planificación, pero la institucionalidad y procedimientos para la toma de decisiones en Chile sigue siendo la misma, predominando la lógica centro-periferia. Aunque las regiones propongan, en Santiago se decide. Por lo tanto, reforzando las recomendaciones, se propone lo siguiente:

- Revisar eventuales ajustes a la institucionalidad existente entre los ministerios y las SEREMIS, lo que permitiría que los niveles centrales, miren de manera diferenciada a las regiones extremas versus el resto de las regiones.

- Mantener esfuerzos para avanzar en descentralización fiscal a través de las rentas regionales.

Sobre los procesos participativos se puede concluir que no fueron incidentes directamente en los proyectos que se definieron en la cartera de inversiones ya que, como se mencionó en los objetivos específicos número 2 y 3, hubo una serie de filtros regionales y nacionales que depuraron las solicitudes de las comunidades, llegando a una cartera final que no necesariamente fue vinculante. Lo anterior, pudo ser el resultado de la falta de diagnósticos claros que impidieron que los talleres participativos fueran conducidos de una manera más certera para obtener una cartera más realista y abordable.

Finalizando, luego de las conclusiones dadas para cada uno de los objetivos específicos de esta investigación, desde la investigadora se afirma que los planes especiales de desarrollo para territorios extremos favorecen la descentralización en Chile, pero no significan un avance en su erradicación, ya que innovaron en temáticas estructurales como lo es la excepcionalidad ante el Sistema Nacional de Inversiones y dieron cabida para que las regiones levantaran sus carteras, pero al momento de las definiciones otras fueron las fuerzas que predominaron.

Quedó en evidencia el excesivo centralismo en la planificación de los ministerios, lo que no favorece ni contribuye a que se impulsen políticas públicas regionales desde las regiones, por lo anterior se podría afirmar que en Chile no hay políticas públicas diseñadas e implementadas desde las regiones en su totalidad, sino que solo parcialmente.

Vale la pena profundizar en estudios sobre cómo llegar a implementar la ley de rentas regionales u otros mecanismos de descentralización fiscal, analizando las capacidades institucionales de los países, revisando la necesidad de modernización que tendrían las organizaciones a cargo, pero poniendo especial énfasis en los Gobiernos Regionales, como las instituciones pioneras y protagonistas en el proceso de descentralización.

10. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2010). La Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para América Latina (Informe No. 59207-LAC)
- Berdegú, J, Fernández, M. & Mlynarz, D. (2013). Una nueva agenda regional para el desarrollo de Chile. Documento de Trabajo N° 26. Santiago, Chile: RIMISP
- Bonache, J. (1999). El estudio de caso como estrategia de construcción teórica: características, críticas y defensas. Madrid: Universidad Carlos III.
- Cortázar, J. (2004). Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales. Manuscrito no publicado.
- Cunill-Grau, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico - conceptual. Ciudad de México: Gestión y política pública vol.23 no1.
- Dazarola, G. (2019). Descentralización en Chile. Biblioteca del Congreso Nacional. Extraído en diciembre 2023 de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27720/1/BCN_Estado_Descentralizacion_Chile_2019_def.pdf.
- DIPRES (2020). *EPG PEDZE*. Resumen Ejecutivo.
- Gobierno Regional de Aysén (2009): Estrategia Regional de Desarrollo Aysén
- Gobierno Regional de Aysén (2016). Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas Región de Aysén.
- Fernández, M & Rugel, M (2018). ¿Con quiénes dialogar sobre pobreza rural en América Latina? Un mapa de actores y redes trabajando por la superación de la pobreza. Documento de Trabajo N.º 244. Extraído en diciembre de 2023 en: <https://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/1131>.
- Flick, U. (2004). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Fundación Paideia Galiza.

Instituto de Geografía Pontificia Universidad Católica de Chile. *Geomorfología Dinámica y Climática*. Extraído en julio 2023 de: http://www7.uc.cl/sw_educ/geografia/geomorfologia/html/1_1.html.

Jiménez, Cesar (2020). *#ChileDespertó: causas del estallido social en Chile*. Extraído en noviembre de 2023 de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032020000400008.

Lahera, E. (2005, octubre). Implementación de las políticas y asesoría presidencial. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Morales, F. & Jiménez, F. (2018). *Fundamentos del enfoque territorial: actores, dimensiones, escalas espaciales y sus niveles* 1era edición. México: Universidad Autónoma de México.

Naser, A. Fideleff, V. & Tognoli, J. (2020). *Gestión de planes de acción locales de Gobierno Abierto*. Impreso en Naciones Unidas, Santiago S.20-00429.

OCDE (2017). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones*. Extraído en octubre 2023 de: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Chile-multi-level-main-findings-ES.pdf>.

Perez M. (2014). *Movimiento Social de Aysén. Un caso de Análisis de Incidencia ciudadana en la agenda de políticas públicas*. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018

Programa de Gobierno Gabriel Boric 2022-2026

Sautu, R. Boniolo, P. Dalle, P. & Elbert, R. (2005). *La construcción del marco teórico en la investigación social*. En publicación: *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Argentina: CLACSO, Colección Campus Virtual Buenos Aires.

Solminihaç, H. Hernández, L. Azúa, G. & Padilla, R, (2020). Evaluación del diseño, implementación y resultados del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE). Documento de trabajo N°91. Santiago, Chile: CLAPES UC

SUBDERE. Cartilla N°15 Convenios de Programación y Convenios de Programación Territorial. Revisado en: <https://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/Cartilla%2015.pdf>

Vargas, A. (2016, agosto). Asesoría Técnica Parlamentaria. Área de Gobierno, Defensa y Relaciones Internacionales. Santiago, Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Extraído en septiembre 2023 de: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23285/1/Reg%C3%ADmenes%20especiales%20Zonas%20Extremas%20Chile_v2016.pdf.

Waissbluth, M. (2008). Sistemas Complejos y Gestión Pública. Santiago: Documento de trabajo utilizado en el Magister en Gestión y Políticas Públicas. Departamento de Ingeniería Industrial Universidad de Chile.

Páginas Web:

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. *Características Región de Aysén*. Revisado en: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/nuestropais/region11/#:~:text=Esta%20regi%C3%B3n%20tiene%20una%20superficie,95%20habitantes%20por%200kil%C3%B3metro%20cuadrado.>

Dirección General de Obras Públicas (2012). Guía de antecedentes territoriales y culturales de los pueblos indígenas de Chile. Revisado en: https://dgop.mop.gob.cl/areasdgop/semat/Documents/Pueblo_indigenas_consulta/Guia_pueblos_indigenas_consulta_y_territorio.pdf.

Gobierno Regional de Aysén. Revisado en: [PEDZE \(goreaysen.cl\)](https://www.goreaysen.cl).