



# Memoria Provisional del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas

**Santiago, Octubre de 2016**

## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>1. Antecedentes: el origen del Programa y los fundamentos de una nueva política pública.</b> .....                        | 3  |
| 1.1 El origen del Programa: desde el programa presidencial a la realidad de los territorios. ....                            | 3  |
| 1.2 Los fundamentos de una nueva política pública. ....  | 4  |
| <b>2. La implementación del Programa y el desarrollo de la política pública para el desarrollo de zonas rezagadas.</b> ..... | 5  |
| 2.1 La implementación del Programa Piloto. ....  | 6  |
| 2.1.1. Creación del Programa y selección de territorios. ....  | 6  |
| 2.1.2. Elaboración participativa de Planes de Iniciativas y Planes de Desarrollo.....  | 6  |
| 2.1.3 Provisión de Territorios Rezagados. ....   | 7  |
| 2.1.4 Iniciativas viabilizadas a través de la evaluación costo-eficiencia. ....  | 11 |
| 2.1.5. Institucionalización del Programa a nivel regional. ....  | 12 |
| 2.2 Diseño de una política pública para el desarrollo de zonas rezagadas. ....   | 12 |
| 2.2.1. Principios de la política pública. ....   | 13 |
| 2.2.2. Identificación de indicadores. ....   | 16 |
| <b>3. El trabajo del equipo del Programa para los próximos meses.</b> .....  | 21 |
| 3.1 El trabajo de los Equipos Regionales del Programa. ....  | 22 |
| 3.2 El trabajo de la Coordinación Nacional del Programa.....   | 24 |

## **Memoria Provisional del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas**

En estas páginas se desarrollan algunos de los elementos centrales del período de implementación del Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas (en adelante el Programa de Zonas Rezagadas o el Programa) durante la administración de la Presidenta Michelle Bachelet. Junto con sintetizar los elementos que dan origen al Programa, se da cuenta de los principios que lo inspiran, los instrumentos que contempla, su implementación, los objetivos que traza hacia el futuro y los pasos a seguir durante su etapa final.

### **1. Antecedentes: el origen del Programa y los fundamentos de una nueva política pública.**

El Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas busca generar condiciones de desarrollo social y económico ya no solo focalizado a nivel individual si no que en la reducción de brechas de carácter territorial, mediante una política de intervención intersectorial, participativa, con foco en el desarrollo productivo, en la transferencia de competencias y en la generación de capital social y humano. El modelo de gestión que utiliza se caracteriza por ser participativo, lo que se expresa en el trabajo que se realiza en cada uno de los territorios.

#### **1.1 El origen del Programa: desde el programa presidencial a la realidad de los territorios.**

El Programa de Gobierno presentado por la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet anunciaba una agenda para impulsar la descentralización del país, materia en la que destacaba la preocupación por superar las desigualdades territoriales. El desafío planteado en este punto consistía en superar las brechas de desarrollo que presentan ciertos territorios en relación con los promedios regionales y nacionales, para lo cual se requería de políticas públicas que abordaran dichas brechas en concordancia con las realidades particulares de cada territorio.

En este sentido, el programa presidencial comprometió los siguientes esfuerzos:

- La creación de un Fondo de Convergencia Regional para disminuir brechas y apoyar el desarrollo de los territorios más rezagados en materia de desarrollo socioeconómico.
- Se asume un compromiso con aquellas zonas del país que se encuentran rezagadas en cuanto a su desarrollo en comparación al resto del país.

Estos compromisos asumidos con la ciudadanía fueron incorporados en las 56 medidas que el gobierno de la Presidenta Bachelet ejecutaría durante sus primeros 100 días de administración. En concreto, la medida presidencial N° 24 contemplaba la creación de un Programa de Desarrollo para Territorios Rezagados, el que fue lanzado por la Presidenta de la República el día 27 de mayo de 2014, en la comuna de Combarbalá.

En dicha ocasión, la Presidenta de la República anunció que junto con el desarrollo del proyecto y la inyección inicial de recursos, se avanzaría también en la identificación de los indicadores que permitieran definir qué territorios se encuentran en una situación de rezago en relación con el resto del país. Con ese fin, la Presidenta de la República anunció que dichas definiciones quedarían plasmadas en un Proyecto de Ley que establecería una nueva categoría de territorio, con el objeto de desarrollar una política pública de Estado.

La creación del Programa de Zonas Rezagadas se materializó mediante el Decreto N° 1.116 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, promulgado el 22 de mayo de 2014 y publicado el día 2 de agosto del mismo año. Dicho decreto contempla el marco general de acción del programa piloto, define los objetivos del mismo e indica cuál es su ámbito de aplicación, centrado originalmente en tres territorios. Posteriormente, a través del Decreto N° 1.929, se incorporaron dos nuevos territorios.

## 1.2 Los fundamentos de una nueva política pública.

La experiencia de trabajo del Programa de Gestión para Zonas Rezagadas da cuenta de un modelo de gestión que se destaca por su carácter participativo y en terreno. Se trata, a su vez, de una política pública que aborda una materia de vital importancia para el desarrollo del país, a saber, el activar las potencialidades de los territorios que viven una situación de rezago.

Las razones que reclaman una política pública de Estado en esta materia son múltiples, y pueden encontrarse en el desarrollo de las políticas sociales y económicas implementadas en los últimos 25 años. Durante los primeros años de Gobierno posteriores al retorno a la democracia, el hilo conductor para el desarrollo de las políticas sociales y económicas fue potenciar el fortalecimiento de una economía de mercado acompañada por acciones del Estado tendientes a la superación de la pobreza, a la reducción de las inequidades en el acceso a oportunidades de desarrollo y por último hacia garantizar el acceso a ciertas prestaciones sociales esenciales. La evolución de las políticas públicas ha ido de la mano del mejoramiento de las condiciones económicas del país. Como elemento común, puede decirse que todas estas políticas han estado orientadas a las personas y/o al núcleo familiar del que son parte.

Como ejemplo, el FOSIS, creado al inicio del Gobierno del Presidente Aylwin, apuntaba a la superación de la indigencia y la pobreza mediante mecanismos que permitieran generar condiciones para el emprendimiento, inserción laboral y habilitación social. Bajo la lógica de garantizar el acceso a prestaciones sociales se desarrolló el Plan Auge, el Programa Puente -que después dio origen al Programa Chile Solidario- , la creación del Pilar Solidario en el reforma previsional en el anterior gobierno de la Presidenta Bachelet y la transferencia de fondos vía bonos a las familias más vulnerables en períodos de altos gastos.

Estas iniciativas apuntaron a generar una red de apoyo social por parte del Estado con foco en las personas más vulnerables y, para garantizar su continuidad en el tiempo, todas quedaron plasmadas en Proyectos de Ley que aseguraron su institucionalización, consolidación y proyección. Por el contrario, aquellas políticas que no han contado con una base legal han debido enfrentar múltiples problemas y han visto como los sucesivos cambios de administración han mermado su continuidad y su posibilidad de convertirse en políticas de Estado.

A partir de este gobierno, la Presidenta Bachelet decide un paso más allá en la evolución de las políticas sociales del país al apuntar a las desigualdades territoriales. Ello responde a un diagnóstico desarrollado en estos años y plasmado en las orientaciones programáticas del gobierno: las políticas públicas deben reconocer que los factores territoriales determinan de forma importante las oportunidades de las personas.

El Programa de Gestión Territorial para Zonas Rezagadas, como parte de los compromisos programáticos de este gobierno, responde a este diagnóstico y representa una oportunidad para dar el siguiente paso en el desarrollo de políticas sociales: enfrentar las desigualdades territoriales mediante un trabajo intersectorial y participativo.

## **2. La implementación del Programa y el desarrollo de la política pública para el desarrollo de zonas rezagadas.**

Desde que la Presidenta de la República anunció la creación del Programa, éste se ha desplegado a través de un trabajo en terreno en los cinco territorios y de un trabajo de diseño y proyección de una política pública que recoja el trabajo realizado. Estas formas de trabajo deben ser entendidas en conjunto: el piloto implementado plasma los principios que inspiran a la política pública y permite poner en práctica, evaluar y modificar sus postulados de acuerdo a las realidades. Su impacto, por tanto, no puede quedarse en las medidas concretas y debe ser observado a la luz de los objetivos trazados.

## 2.1 La implementación del Programa Piloto.

El programa piloto se ha implementado en 5 territorios distribuidos en cuatro regiones del país, de acuerdo con los plazos que se indican en esta sección.

### 2.1.1. Creación del Programa y selección de territorios.

El Decreto N° 1.116 incorporó originalmente a tres territorios al Programa. Posteriormente, mediante modificaciones al mismo realizadas en el año 2015, fueron incorporados dos territorios adicionales.

Los territorios y las comunas que los conforman son los siguientes:

- Territorio Limarí-Choapa (región de Coquimbo): comunas de Combarbalá, Punitaqui, Monte Patria y Canela.
- Territorio Secano Maule Sur (región del Maule): comunas de Cauquenes, Chanco, Pelluhue y Empedrado.
- Territorio Valle del Itata (región del BíoBío): comunas de Cobquecura, Coelemu, Ninhue, Portezuelo, Quirihue, Quillón, Ránquil, San Nicolás y Trehuaco.
- Territorio Provincia de Arauco (región del BíoBío): comunas de Arauco, Contulmo, Cañete, Curanilahue, Lebu, Los Álamos y Tirúa.
- Territorio Provincia del Ranco (región de Los Ríos): comunas de Lago Ranco, Río Bueno, Futrono y La Unión.

La selección de los territorios fue realizada a través del uso de los indicadores de entrada descritos en el punto 2.2.2.

En total, el Programa alcanza una cobertura de 28 las comunas, lo que implica que en esta fase piloto:

- Cubre el 23% de las 100 comunas con más pobreza en el país.
- Alcanza a 26.107 personas en condición de aisladas, lo que implica el 17% de las personas en condición de aislamiento en el país.
- Cubre al 19% de las localidades aisladas del país sin considerar las zonas extremas.
- Una población total 465.852 personas son habitantes de las 28 comunas que cubre el Programa.

### 2.1.2. Elaboración participativa de Planes de Iniciativas y Planes de Desarrollo.

El trabajo del Programa se materializa en los Planes de Desarrollo Territorial. Dichos instrumentos contienen un diagnóstico de las brechas que afectan al territorio en cuestión

y una cartera de proyectos que apuntan a superar dichas brechas. Los Planes tienen una naturaleza intersectorial, esto es, comprometen el trabajo de diversas reparticiones públicas, las que operan en forma coordinada en torno a un foco de rezago identificado en conjunto con el Programa y con los actores sociales involucrados. Las inversiones necesarias para ejecutar los Planes son evaluadas bajo criterios de costo eficiencia y la cartera de proyectos es evaluada en forma integral, esto es, evitando el análisis proyecto a proyecto.

Los Planes de Desarrollo Territorial son elaborados a través de un trabajo mancomunado entre agentes públicos, privados y sociales. El trabajo comienza en mesas temáticas definidas de acuerdo con las características del territorio y en torno a las principales actividades productivas de la zona. Ejemplos de estas mesas son la mesa de los ganaderos caprinos o la mesa minera en el territorio Limarí-Choapa, la mesa vitivinícola en el territorio Secano Maule Sur y la mesa de turismo en el Valle del Itata, entre otras. En dichas mesas los actores pueden exponer sus inquietudes y hacer sus propuestas para definir qué proyectos formaran parte de la cartera a financiar mediante el Fondo de Convergencia Regional.

Posteriormente, la sanción del Plan queda entregada a una mesa territorial conformada por los representantes de las mesas temáticas y los principales dirigentes sociales y privados. Dicha mesa traza los objetivos a partir del trabajo de las mesas temáticas y desarrolla los ejes en que debe trabajarse. La cartera de proyectos que formarán parte del Plan es discutida en una mesa regional y posteriormente presentada al Consejo Regional respectivo, el que aprueba en forma definitiva el programa que ha sido previamente construido en forma participativa.

En el primer año de implementación de un territorio se optó por construir un plan de iniciativas de carácter anual, con el fin de iniciar el trabajo participativo e implementar las primeras medidas. Posteriormente, aprovechando el aprendizaje proveniente de la elaboración e implementación del primer plan, los actores territoriales elaboran, en conjunto con el equipo regional del Programa, un Plan de Desarrollo Territorial de carácter trianual. Dicho Plan contiene un diagnóstico de la situación del territorio, los ejes sobre los cuales se trabajará para superar las brechas y la cartera de iniciativas que se implementará en torno a dichos ejes. El financiamiento de las iniciativas contenidas en el Plan proviene mayoritariamente de recursos sectoriales, mientras que el Fondo de Convergencia solo contribuye con un porcentaje menor para financiar ciertas iniciativas particularmente relevantes para la consecución de los objetivos trazados.

### 2.1.3 Provisión de Territorios Rezagados.

A partir del año 2015, se incorporó en el presupuesto del sector público una Provisión de Territorios Rezagados (o Fondo de Convergencia), cuyo fin es financiar iniciativas que apunten a superar las brechas que afectan a aquellos territorios identificados como rezagados. Estos recursos no buscan cubrir la totalidad de las inversiones contenidas en los Planes de Desarrollo Territorial, sino que contribuir con financiamiento para algunas de las iniciativas más relevantes para avanzar en la superación de las brechas de rezago.

Esto se debe a que el foco del Programa no está puesto en los montos de los recursos, si no en la calidad de la inversión, la que debe estar coordinada, articulada, y priorizada por los distintos sectores públicos, y donde la Provisión de Territorios Rezagados contribuye en una expresión menor al desarrollo de dichas inversiones y proyectos.

Durante el **año 2014**, se financiaron iniciativas de inversión en los territorios rezagados por un monto total de M\$1.498.000, provenientes de la citada provisión. En la región del Maule se financiaron y ejecutaron, en alianza con el Instituto de Desarrollo Agropecuario, 133 proyectos de riego intraprediales y 255 proyectos por un monto de M\$500.750 para la habilitación de infraestructura productiva en las cuatro comunas integradas al plan.

En tanto, en la región del BíoBío, se llevaron a cabo tres proyectos, en los que participaron un total de 5.395 personas y que demandaron una inversión de M\$500.000, monto que fue ejecutado en un 100 por ciento. Dichas iniciativas abordaron problemas de saneamiento de títulos de dominio, apoyo a la comercialización directa de productos agrícolas por parte de pequeños productores y la formulación de un programa estratégico de turismo.

Por último, en la región de Coquimbo se pusieron en marcha tres proyectos, con una inversión de M\$497.888, enfocados en saneamiento sanitario e infraestructura social y municipal.

Para el **año 2015**, la provisión contempló un total de M\$ 8.711.740, los que fueron ejecutados de la siguiente manera:

| Territorio                                 | Monto Ejecutado (Miles de \$) |
|--|-------------------------------|
| Limarí-Choapa                              | \$ 1.974.993                  |
| Secano Maule Sur                           | \$ 2.547.731                  |
| Provincia de Arauco                        | \$ 2.935.248                  |
| Valle del Itata (se incorpora en 2015)     | \$ 529.996                    |
| Provincia del Ranco (se incorpora en 2015) | \$ 316.500                    |
| <b>Total</b>                               | <b>\$ 8.304.468</b>           |



- Territorio Limarí-Choapa. De la cifra ejecutada en este territorio durante 2015, un total de M\$940.000 se destinaron a proyectos e inversiones de INDAP, cuyo énfasis está en el impulso de la actividad productiva. Estos programas, adicionalmente, contaron con el aporte de los usuarios beneficiarios, el que en este caso alcanzó un total de M\$58.442. En el mismo orden, destaca la ejecución de M\$865.493 en programas de CORFO, incluyendo el Programa de Inversiones Productivas (IPRO), cuyos fondos en este caso se destinaron principalmente al apoyo del turismo y la minería. Lo anterior se materializó en fondos para la construcción de hostales, implementación de mejoras tecnológicas e implementación de una planta minera, entre otros.
- Territorio Secano Maule Sur. Un total de M\$1.125.155 se ejecutaron en inversiones realizadas por el Gobierno Regional, las que fueron incorporadas posteriormente al Plan Territorial. Estas inversiones son en su mayoría obras de construcción y mejoramiento de infraestructura comunal y provincial. Por otra parte, un total de M\$600.000 fueron ejecutados en proyectos de INDAP, entre los que destacan iniciativas de mejoramiento de la productividad de los agricultores mediante mejoramiento de hortalizas y mejoramiento genético, entre otros.
- Territorio Provincia de Arauco. Un total de M\$1.059.000 se ejecutaron en proyectos de INDAP en este territorio. Dentro de dicha cifra destacan, a modo de ejemplo, los M\$500.000 destinados al apoyo a la inversión predial y los M\$16.000 ejecutados en transferencias de apoyo a la comercialización de productos campesinos. Por otro lado, M\$203.000 fueron ejecutados a través de SERNATUR en programas de difusión y fortalecimiento del turismo, destacando los M\$187.000 que corresponden al programa estratégico de turismo para la Provincia de Arauco.

Respecto de los territorios nuevos que se incorporan a partir del año 2015, la ejecución de los recursos asignados fue de la siguiente forma:

- Territorio Valle del Itata. Un total de M\$379.068 se ejecutaron durante 2015 en obras municipales tales como las obras para cerrar ambientalmente el ex vertedero de Quillón (M\$18.433), entre otras. Otras inversiones en las que se ejecutaron los recursos apuntan a la superación de ciertas brechas básicas, como lo hace la construcción de pozos profundos y estanques de agua en la Municipalidad de Ranquil (M\$67.022 entre dos proyectos).

- Territorio Provincia del Ranco. La totalidad de los recursos fueron ejecutados a través de proyectos de INDAP destinados al riego y al acceso a agua para productores agrícolas. El total de los aportes de usuarios ascendió a \$45.501.838.

Para el **año 2016**, la provisión cuenta con un total de M\$ 11.418.000, y las inversiones se han enfocado en las siguientes áreas:

- Territorio Limarí-Choapa. Los recursos provenientes de la Provisión de Territorios Rezagados destinados a este territorio ascienden a la suma de M\$2.144.152 para el año 2016. Estos recursos apuntan a sustentar iniciativas en áreas estratégicas identificadas en el Plan de Desarrollo Territorial: minería (a través de programas de CORFO), desarrollo productivo (CORFO), apoyo a la ganadería caprina (a través de INIA), entre otros.
- Territorio Secano Maule Sur. Se han solicitado recursos de la Provisión de Territorios Rezagados por un total de M\$1.740.588, los que se han destinado a áreas como el desarrollo de la industria vitivinícola (con iniciativas del Consejo de Producción Limpia y el INIA) el potenciamiento de las actividades productivas de las comunas y la conectividad digital, entre otros
- Territorio Provincia de Arauco. La inversión de la Provisión de Territorios Rezagados que se ha contemplado para este año ascienda a la suma de M\$2.205.688, la que se está destinando a las iniciativas de arrastre que se encuentran en desarrollo. Estas se relacionan con materias como el desarrollo agrícola y el turismo.
- Territorio Valle del Itata. Se contempló una inversión de M\$1.767.000 por parte de la Provisión de Territorios Rezagados para el año 2016, la que se destinará a las iniciativas priorizadas por el territorio en su Plan de Iniciativas 2016, las que apuntan principalmente a potenciar las oportunidades del territorio en el ámbito del turismo, la agricultura y el vino. Adicionalmente, se han financiado iniciativas que buscan enfrentar el déficit hídrico que afecta a las comunas que conforman el territorio.
- Territorio Provincia del Ranco. Los recursos de la citada provisión destinados a la inversión en 2016 ascienden a M\$2.232.000. Estos serán invertidos en proyectos de apoyo o mejoramiento de infraestructura para el riego (a través de INDAP), el desarrollo del turismo en torno al Lago Ranco (a través de iniciativas de SERNATUR) y el desarrollo multidimensional del territorio indígena de Isla Huapi.

#### 2.1.4 Iniciativas viabilizadas a través de la evaluación costo-eficiencia.

Como se señala en la sección 2.2, uno de los principios centrales de la política se centra en la evaluación en forma diferenciada de algunas de las iniciativas a ejecutarse en aquellos territorios que han sido calificados como zonas rezagadas. Así, la evaluación de costo beneficio es reemplazada por una evaluación basada en criterios de costo-eficiencia (mínimo costo). Esto permite viabilizar iniciativas que, dadas las características de los territorios (baja población, aislamiento, pocos servicios), no son priorizadas normalmente. El Decreto que crea el Programa y define su ámbito de aplicación contempla esta forma de evaluación y mandata a la institucionalidad pública para utilizarla en las iniciativas contempladas en el Programa.

Un ejemplo de la aplicación de este principio puede encontrarse en el trabajo junto al Ministerio de Obras Públicas (MOP), particularmente en dos tipos de proyectos: (i) aquellos que buscan solucionar la escasez de recursos hídricos; y (ii) aquellos que apuntan a mejorar la conectividad vial de los territorios.

(i) En lo referido al *recurso hídrico*, existen ejemplos de iniciativas para la construcción de embalses que han sido viabilizados gracias a la inclusión de estos en los Planes de Desarrollo Territorial y la aplicación correspondiente de la forma de evaluación indicada. Es importante resaltar que el acceso al agua es un elemento fundamental para permitir el desarrollo local, especialmente en materias como la agricultura y el turismo.

En este ámbito, destacan las siguientes iniciativas:

- Embalse Empedrado (comuna de Empedrado), con potencialidad de riego de 250 hectáreas, cuyo financiamiento pudo asegurarse gracias a la inclusión del mismo en la cartera de iniciativas del territorio. El embalse se encuentra en construcción.
- Embalse Valle Hermoso en el Río Pama (comuna de Combarbalá), con 1.080 hectáreas potenciales de riego, que se encuentra en etapa de ejecución.
- Embalse Murallas Viejas en el Río Combarbalá (comuna de Combarbalá), que contará con 1.160 hectáreas de riego y cuya construcción comenzará el 2017.
- Embalse Huedque (comuna de Cauquenes), que se encuentra listo para la etapa de factibilidad sin financiamiento aún.

(ii) En lo referido a la *conectividad vial*, la inclusión de iniciativas en los Planes ha permitido dar viabilidad a proyectos de pavimentación o construcción de caminos que difícilmente habrían sido priorizados bajo otra forma de evaluación. El programa proyecta 1134 km kilómetros de mejoras y pavimentaciones de caminos asociados a estos territorios.

Dos ejemplos destacan particularmente:

- Pavimentación Ruta D-605 (tramo Manquehua-Soruco), en la comuna de Combarbalá. La pavimentación de esta etapa fue incorporada en el Plan del Territorio Limarí-Choapa, lo que permitió modificar la extensión de la pavimentación, que originalmente no comprendía la localidad de Manquehua, y los plazos de ejecución. El tramo es de 21,6 kilómetros y la pavimentación está actualmente en ejecución. Como se indica más adelante, el Programa ha tenido una presencia importante en esta iniciativa a través de un trabajo conjunto con los equipos de participación ciudadana del MOP.
- Mejoramiento ruta M-80-N, sector Tregualemu-Límite Regional (comuna de Pelluhue). Esta ruta une la región del Maule y la región del Bío-bío en la zona costera. Originalmente, el proyecto contemplaba un estándar distinto al que la ruta posee en la región del Bío-bío. La incorporación de la iniciativa en el Programa permitió modificar el estándar con que se realizarían las obras, igualando el estándar superior con el que contaba la ruta en la región contigua.

#### 2.1.5. Institucionalización del Programa a nivel regional.

El Programa tomó una opción deliberada por insertar a sus equipos regionales dentro de las estructuras de los Gobiernos Regionales correspondientes a las regiones en que se encuentran los 5 territorios en que actualmente trabaja. El Programa busca instalar condiciones que permitan el desarrollo del territorio a través del trabajo mancomunado de los actores privados, sociales y públicos con presencia en las comunas que lo conforman. Son ellos quienes identifican los focos a trabajar para superar las brechas y quienes definen y ordenan la cartera de inversiones y los objetivos asociados a la misma. Por ello es fundamental que la coordinación del Programa es descentralizada y esté entregada a equipos dependientes del Gobierno Regional Respectivo. Es allí donde comienza el trabajo a nivel regional, razón por la cual los coordinadores regionales se han instalado en las respectivas capitales regionales. Por su parte, los profesionales trabajan en los territorios, con sede en las respectivas gobernaciones. Operacionalmente, los equipos dependen de la Dirección de Planeamiento de los Gobiernos Regionales, lo que busca reforzar el enfoque territorial con el que se trabaja.

#### 2.2 Diseño de una política pública para el desarrollo de zonas rezagadas.

En paralelo a la implementación del plan piloto en las distintas regiones, el Programa ha trabajado en la elaboración de una política pública que refleje los principios que inspiran al Programa, y que a la vez construya sobre el aprendizaje que se ha obtenido durante la implementación. El objetivo es cumplir con el mandato que la Presidenta de la República al anunciar el lanzamiento de la medida presidencial que dio origen al Programa: contar con

una política pública de Estado, dotada de estándares objetivos para identificar, medir y enfrentar el rezago, los que deben quedar reflejados en un cuerpo legal.

### 2.2.1. Principios de la política pública.

Los principios que inspiran al Programa y que se plasman en la política pública son los siguientes:

#### a. Participación.

A través de la elaboración de Planes Territoriales los actores sociales y los agentes privados no solo tienen la posibilidad de participar en la decisión de que proyectos favorecerán a sus territorios; también tienen la oportunidad y el desafío de construir una visión de futuro de sus territorios, soñando y proyectando estrategias de desarrollo en conjunto con otros actores relevantes y con la colaboración de las autoridades públicas. La experiencia vivida en los 5 territorios en que el Programa desarrolla su trabajo da cuenta del interés de los actores presentes en cada territorio por hacerse parte del desarrollo de sus comunidades.

Por otro lado, el Programa y la política pública que impulsa modifican la forma en que operan los organismos públicos. Ya no son estos los que llevan soluciones previamente acordadas a los actores del territorio, sino que son dichos actores los que realizan el diagnóstico y elaboran las soluciones en conjunto con las instituciones del Estado. Adicionalmente, las autoridades deben rendir cuentas ante la comunidad respecto al avance de los proyectos que conforman el Plan y trabajar en conjunto para su adecuada implementación.

#### b. Trabajo en territorios funcionales.

El Programa trabaja sobre la base de territorios, cuya definición está inspirada en los estudios que desarrollan la idea de territorios funcionales, los que han sido definidos como espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas<sup>1</sup>.

Para efectos de este programa un territorio tiene características como las siguientes: (i) no se reduce a la realidad de una sola comuna, sino que agrupa a dos más de ellas; (ii) se construye sobre la base de comunas contiguas, las que a su vez comparten ciertas características sociales, económicas y culturales; (iii) se trata de comunas que confluyen en torno a un centro urbano en el que convergen las actividades económicas del territorio, así como los principales servicios de utilidad pública. Como se explicará más adelante, el Programa ha privilegiado el trabajo en territorios con marcadas características rurales, ya que ellos suelen contener a las comunas con mayores índices de pobreza y aislamiento.

---

<sup>1</sup> Berdegué, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. 2011. "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Son territorios que, en otras palabras, grafican la desigualdad territorial que caracteriza a nuestro país, lo que representa uno de los problemas que el actual gobierno se ha propuesto abordar en el marco de la Agenda de Descentralización.

En muchos casos estos territorios suelen comprender a una provincia completa, pero ello no ocurre en todos los casos. Si bien la existencia de una provincia permite identificar ciertos territorios, ello no representa un requisito esencial del Programa. Esto cobra especial relevancia en ciertas Provincias que comprenden un número importante de comunas. Por su extensión, dichas Provincias pueden contener territorios claramente identificables que sin embargo están conformados por solo algunas de las comunas que la componen, como ocurre con el Valle del Itata (9 comunas) en la Provincia de Ñuble (21 comunas).

c. Evaluación costo-eficiencia de las iniciativas.

Las iniciativas consideradas como estructurantes, esto es, necesarias para cumplir con los objetivos trazados en los Planes de Desarrollo, son evaluadas bajo criterios de costo eficiencia y no bajo los estándares generales de evaluación que se utilizan para las inversiones públicas.

Ello permite que viabilizar inversiones que bajo los criterios generales de evaluación difícilmente habrían sido considerados prioridades por los distintos servicios públicos. Las características de los territorios en que interviene el Programa –baja población, centros urbanos pequeños y alejados entre sí, pobreza- dificultan la aprobación de iniciativas bajo criterios de rentabilidad social, lo que termina manteniendo o extendiendo las brechas que los separan del resto del país. Adicionalmente, la evaluación se hace en base a programas, esto es, considerando un conjunto de iniciativas relacionadas entre sí y articuladas en torno al cumplimiento de ciertos objetivos.

d. Trabajo intersectorial y apalancamiento de recursos.

La implementación del Programa piloto ha permitido reforzar una de las ideas centrales que lo inspiran: el trabajo coordinado de los servicios públicos para enfrentar brechas multidimensionales. En efecto, una de las preocupaciones centrales en el desarrollo de la política pública para zonas rezagadas es el superar las intervenciones particulares y aisladas en territorios que presentan menores niveles de desarrollo en distintas áreas.

El objetivo es instalar una política integral, que incorpore no sólo el trabajo de los actores presentes en el territorio, sino que también a los distintos elementos de la administración pública. No se trata de una intervención particular de un servicio pensada desde la capital, sino de un Programa que integra a los diversos servicios en un trabajo conjunto construido sobre la base de las prioridades fijadas por los habitantes del territorio. Con ello se deja atrás la necesidad de intervenir mediante planes puntuales que no integran los distintos problemas y que terminan por duplicar esfuerzos y gastos. Es una forma virtuosa de poner fin al uso permanente de costosos programas de emergencia que buscan soluciones



puntuales para problemas particulares, sin abordar la realidad compleja de cada territorio en que se aplican.

Un ejemplo de la aplicación de este principio se ha dado en el trabajo con el Ministerio de Obras Públicas (MOP). Una parte importante de las inversiones contenidas en las carteras de los Planes de Desarrollo Territorial corresponde a obras de las distintas direcciones del MOP. Muchas de ellas corresponden a iniciativas centrales para el avance en materias como la escasez hídrica (embalses) y la conectividad vial (construcción y pavimentación de caminos). La inclusión de estas iniciativas en los Planes de Desarrollo Territorial ha permitido otorgarles prioridad a estos proyectos y atraer recursos sectoriales al territorio, distribuyendo de forma más equitativa los recursos ya existentes. Esto ha significado que la relación entre los recursos de la Provisión de Territorios Rezagados y los recursos sectoriales del MOP sea de 1 a 4. En otras palabras, por cada peso invertido desde la Provisión de Territorios Rezagados, se invierten 4 pesos en recursos del MOP.

e. El punto de llegada: crear condiciones habilitantes para el desarrollo.

El Programa se ha trazado como objetivo central el crear condiciones habilitantes para el desarrollo en cada uno de los territorios en los que interviene, objetivo que se ha fijado también como uno de los ejes de la política pública. Consiste en terminar con las intervenciones de carácter asistencial y dar paso a una política pública que permita fomentar el desarrollo endógeno de los territorios.

El Programa y la política pública que promueven no buscan inyectar recursos en forma permanente ni en grandes cantidades. Por el contrario, el foco está en fomentar la articulación de los actores territoriales y entregar apoyo para la superación de las brechas. Por ello en cada Plan de Desarrollo se deben identificar las iniciativas estructurantes, esto es, aquellas que permiten la ejecución de otras acciones e instalan los elementos que permitirán superar las brechas, sean estas de conectividad, acceso al agua potable, entre otras.

Estas iniciativas estructurantes representan también los compromisos que asume el Estado con los habitantes del territorio y sus organizaciones. Para mantener el espíritu que inspira al Programa, la política pública asume que una vez que dichos compromisos hayan sido cumplidos, el apoyo del Programa debe terminarse. La instalación de las “vigas maestras” del desarrollo territorial y la articulación de los actores deben permitir que sea el territorio el protagonista de su proceso de desarrollo. Sólo así se superan las políticas que solo proveen asistencia desde el nivel central sin atender a las realidades de cada territorio.

f. La consagración del programa como política pública de Estado con respaldo legal.

La implementación de una política pública como la descrita requiere de un trabajo constante y estable. La mejor forma de asegurar la continuidad del Programa y permitir su evolución en el futuro es mediante la aprobación de una ley que le otorgue objetividad a los índices

que dan cuenta del rezago y que cree los instrumentos para determinar que territorios requieren de un trabajo como el que el Programa ha desarrollado, activando el esfuerzo mancomunado de las estructuras del Estado y de los actores sociales que le dan vida a esos territorios.

En concordancia con el mandato entregado por la Presidenta de la República, se redactó un proyecto de ley que reflejaba los principios de acción que fundan la acción del mismo: el trabajo territorial y participativo para crear planes de desarrollo, el énfasis en el desarrollo productivo y la creación de condiciones habilitantes para permitir la superación de las brechas identificadas. Dichos principios quedaron reflejados en ciertos contenidos mínimos y estructurales del proyecto.

El proyecto formaría parte de la agenda legislativa de descentralización, la que está conformada también por el proyecto de reforma constitucional que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional, el proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país (“proyecto de ley de Traspaso de Competencias”) y el futuro proyecto de ley sobre Financiamiento Regional y Responsabilidad Fiscal. Los dos primeros están siendo tramitados, mientras el tercero es aún un borrador.

Tras sopesar el escenario legislativo, se tomó la decisión de incorporar el proyecto de ley como un título dentro del borrador del proyecto de Financiamiento Regional y Responsabilidad Fiscal, para lo cual se elaboró una propuesta y se discutió junto a los equipos correspondientes. Este proyecto está aún en estado de borrador.

En paralelo, el proyecto de ley sobre Traspaso de Competencias contempla la posibilidad de que los Gobiernos Regionales declaren, previa aprobación del CORE, a un territorio como zona rezagada en materia social, junto con la aprobación de un plan de desarrollo respectivo. La declaración debe fundarse en criterios objetivos. Sin embargo, la redacción del proyecto no incorpora el elemento participativo ni el énfasis en la creación de condiciones habilitantes para el desarrollo.

Actualmente, los elementos del proyecto de ley redactado por el Programa están dispersos y reflejados en los dos proyectos mencionados.

### 2.2.2. Identificación de indicadores.

A fin de contar con criterios objetivos para identificar el rezago, parte del trabajo realizado por el Programa a nivel territorial y nacional se ha concentrado en la identificación de indicadores que permitan determinar, entre otras cosas, los criterios para considerar que un determinado territorio debe ingresar al Programa o el impacto de una iniciativa o de un conjunto de ellas en la calidad de vida de las personas.

Con este fin, se ha trabajado en torno a cuatro tipos de indicadores:



- i. Indicadores de entrada: son aquellos indicadores mediante los cuales se define qué se entiende por territorio rezagado, así como los criterios bajo los cuales se prioriza el ingreso de un determinado territorio al Programa.
- ii. Indicadores de foco: son los indicadores que se utilizan para medir si los resultados de mediano y largo plazo definidos en los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Territorial, se han logrado o se están logrando.
- iii. Indicadores Operativos o de Productos: mediante estos indicadores se mide el logro de las metas de producción de bienes o servicios, establecidas en el Plan de Desarrollo Territorial, como consecuencia de la ejecución de la cartera de proyectos del Plan.
- iv. Indicadores de salida: son los indicadores mediante los cuales se definen que un territorio deja de recibir el tratamiento de territorio rezagado.

Respecto a los indicadores de entrada, es importante señalar que se trata de criterios que reflejan dos de las principales brechas que separan a los territorios del resto del país: los niveles de pobreza y el porcentaje de localidades aisladas en las comunas que lo conforman.

En este sentido, los antecedentes sobre los índices de pobreza dan cuenta de los bajos ingresos de importantes sectores de la población de los territorios, los que colocan a las comunas que conforman el territorio entre aquellas en peor situación respecto al promedio nacional, y en ciertos casos frente a la situación de las restantes comunas de la respectiva región. Por otro lado, la existencia de un porcentaje relevante de localidades aisladas en las comunas que conforman los territorios es uno de los factores que dificulta la consolidación de actividades económicas que aporten al desarrollo productivo de cada territorio, con el consiguiente impacto en el ingreso de sus habitantes. Al utilizar el nivel de aislamiento como criterio, el Programa ha hecho una opción deliberada por territorios principalmente rurales, descartando la intervención en zonas urbanas con gran concentración de población, actividad económica industrial y servicios públicos. Por el contrario, y de acuerdo con las características descritas en el apartado anterior, se ha privilegiado el trabajo en comunas rurales que confluyen en torno a centros urbanos de baja densidad poblacional y que reúnen los servicios de utilidad pública con los que cuenta el territorio.

Finalmente, los criterios han sido elaborados teniendo en mente dos consideraciones: (i) contar con indicadores que permitan reflejar la desigualdad entre los territorios más rezagados y el resto del país; y (ii) contar con indicadores que permitan priorizar entre los territorios que más requieren de una intervención para sentar las bases del desarrollo.

Los tres criterios, desarrollados en base a estas consideraciones, son los siguientes:

- La existencia de una **brecha de pobreza a nivel nacional**, esto es, que la mitad o más de las comunas que conforman el territorio se encuentren entre las 100 comunas con mayores índices de pobreza a nivel nacional, de acuerdo con los datos contenidos en la Encuesta CASEN 2009.
- La existencia de una **brecha de pobreza a nivel regional**, esto es, que la mitad o más de las comunas que conforman el territorio se encuentren entre el 30% de las comunas con mayores índices de pobreza a nivel regional, de acuerdo con los datos contenidos en la Encuesta CASEN 2009.
- El territorio debe presentar **un alto nivel de aislamiento**, esto es, debe tener más de un 10% de localidades en situación de aislamiento, de acuerdo con los datos contenidos en el Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento (2012) de la SUBDERE.

Para que un territorio pueda ser seleccionado para formar parte del Programa de Zonas Rezagadas, es necesario que cumpla **con al menos dos de los criterios señalados anteriormente**.

Los criterios que han sido detallados en esta sección constituyen el primer y más importante elemento para la creación de indicadores de entrada. Sin perjuicio de lo anterior, el Programa ha considerado otros elementos relevantes, los que se asocian al concepto de territorios funcionales antes descrito, así como a otros importantes aspectos del Programa, como lo son su carácter participativo y su énfasis en el desarrollo territorial:

- La existencia de una **marcada identidad local**, la que puede manifestarse en elementos históricos, culturales e incluso turísticos.
- La **existencia de componentes asociativos**, los que pueden expresarse a través de organizaciones sociales, gremiales y de instituciones de gobierno local. En este sentido destacan las asociaciones de municipios, las que tienen personalidad jurídica y coordinan a las autoridades locales. La breve experiencia de trabajo del Programa ha mostrado que este tipo de asociaciones pueden ser un importante motor de desarrollo territorial.

La selección de los territorios en que se ha desplegado el programa piloto fue realizada de acuerdo con estos criterios:

- a) **Territorio Limarí-Choapa (Región de Coquimbo)**. Los antecedentes de este territorio son los siguientes:

| COMUNAS      | % DE POBREZA (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL (PAÍS) (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL A NIVEL REGIONAL (CASEN 2009) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS POR COMUNA (Estudio Subdere 2012) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS DEL TERRITORIO (Estudio Subdere 2012) |
|--------------|---------------------------|---|---|---|---|
| Combarbalá   | 20,1                      | 109   | 3   | 27,07   | 26,6  |
| Monte Patria | 14,6                      | 199   | 9   | 15,49   |   |
| Punitaqui    | 21,3                      | 91  | 2   | 48,47   |   |
| Canela       | 14,5                      | 200   | 10  | 27,82   |   |

En el cuadro anterior es posible observar que el territorio cumple con dos de los tres criterios identificados en la sección anterior: dos de las cuatro comunas que lo componen se encuentran dentro del 30% de comunas con mayores índices de pobreza de la región, mientras que el territorio tiene en su conjunto un 26,6% de localidades aisladas.

- b) **Territorio Secano Maule Sur (Región del Maule).** Los antecedentes de este territorio son los siguientes:

| COMUNAS   | % DE POBREZA (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL (PAÍS) (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL A NIVEL REGIONAL (CASEN 2009) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS POR COMUNA (Estudio Subdere 2012) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS POR PROVINCIA (Estudio Subdere 2012) |
|-----------|---------------------------|---|---|---|--|
| Cauquenes | 29,2                      | 32  | 3   | 10,65   | 11,1   |
| Chanco    | 21,2                      | 93  | 13  | 6,93  |  |
| Pelluhue  | 28,3                      | 35  | 4   | 14,89   |  |
| Empedrado | 33,8                      | 13  | 1   | 21,69   |  |

El territorio cumple con los tres criterios. La totalidad de sus comunas están entre las 100 con mayores índices de pobreza del país, mientras que tres de ellas (Cauquenes, Pelluhue y Empedrado) se encuentran entre el 30% de comunas más pobres de la región. Finalmente, el 11,1% de las localidades del territorio se encuentra aislada.

- c) **Territorio Provincia de Arauco (Región del BíoBío).** Los antecedentes de este territorio son los siguientes:

| COMUNAS     | % DE POBREZA (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL (PAÍS) (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL A NIVEL REGIONAL (CASEN 2009) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS POR COMUNA (Estudio Subdere 2012) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS POR PROVINCIA (Estudio Subdere 2012) |
|-------------|---------------------------|---|---|---|--|
| Lebu        | 35,9                      | 7   | 2   | 27,06   | 20,8   |
| Arauco      | 18,1                      | 134   | 47  | 10,78   |  |
| Cañete      | 25,4                      | 59  | 20  | 18,23   |  |
| Contulmo    | 23,1                      | 76  | 31  | 30,91   |  |
| Curanilahue | 30,5                      | 26  | 5   | 47,62   |  |
| Los Álamos  | 31,6                      | 20  | 3   | 9,52  |  |
| Tirúa       | 24,9                      | 63  | 24  | 36  |  |

El territorio cumple con dos de los tres criterios: seis de sus siete comunas están entre las 100 con mayores índices de pobreza del país, mientras que un 20,8% de sus localidades está aislada.

- d) **Territorio Valle del Itata (Región del BíoBío).** Los antecedentes de este territorio son los siguientes:

| COMUNAS    | % DE POBREZA (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL (PAÍS) (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL A NIVEL REGIONAL (CASEN 2009) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS POR COMUNA (Estudio Subdere 2012) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS DEL TERRITORIO (Estudio Subdere 2012) |
|------------|---------------------------|---|---|---|---|
| Cobquecura | 25,9                      | 54  | 18  | 28,7  | 12,46   |
| Coelemu    | 23,9                      | 69  | 27  | 2,35  |   |
| Ninhue     | 25,3                      | 60  | 21  | 7,81  |   |
| Portezuelo | 26,3                      | 50  | 15  | 18,29   |   |

|             |      |           |    |       |  |
|-------------|------|-----------|----|-------|--|
| Quillón     | 22,7 | <b>80</b> | 34 | 19,23 |  |
| Quirihue    | 25   | <b>62</b> | 23 | 19,14 |  |
| Ránquil     | 17,5 | 144       | 49 | 2,99  |  |
| San Nicolás | 20,9 | <b>98</b> | 42 | 2,2   |  |
| Trehuaco    | 23,7 | <b>73</b> | 30 | 20,51 |  |

El territorio cumple con dos de los tres criterios: ocho de sus nueve comunas están entre las 100 con más altos índices de pobreza, mientras que un 12,46% de sus localidades se encuentran aisladas.

- e) **Territorio Provincia del Ranco (Región de Los Ríos).** Los antecedentes de este territorio son los siguientes:

| COMUNAS    | % DE POBREZA (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL (PAÍS) (CASEN 2009) | RANKING POBREZA COMUNAL A NIVEL REGIONAL (CASEN 2009) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS POR COMUNA (Estudio Subdere 2012) | % DE LOCALIDADES AÍSLADAS POR PROVINCIA (Estudio Subdere 2012) |
|------------|---------------------------|---|---|---|--|
| La Unión   | 19,7                      | 116   | 9   | 5,54  | <b>10,83</b>   |
| Futrono    | 25,3                      | <b>61</b>                                   | <b>1</b>  | 20,91   |  |
| Lago Ranco | 20,5                      | 101   | 6   | 32,08   |  |
| Río Bueno  | 20,6                      | <b>100</b>                                  | <b>3</b>  | 7,38  |  |

Este territorio cumple con la totalidad de los criterios. Por un lado, dos de sus cuatro comunas están simultáneamente entre las 100 con mayores índices de pobreza del país y entre el 30% de comunas más pobres de la región. Adicionalmente, un 10,83% de sus territorios está aislado.

### **3. El trabajo del equipo del Programa para los próximos meses.**

Han transcurrido más de dos años desde que comenzara la implementación del Programa, lo que hace necesario comenzar a evaluar el trabajo realizado en los dos elementos que lo componen (política pública y programa piloto). Adicionalmente, hemos entrado en la etapa final del período de gobierno. Resta poco más de un año y medio para que finalicen los 4

años de administración en los que se enmarca el Programa, razón por la cual es imperativo definir una agenda que permita enfocar los esfuerzos en aquellas materias centrales para el cumplimiento de sus objetivos, dando énfasis a las iniciativas en que el Programa ha sido exitoso y evaluando la continuidad de aquellas que no han contribuido mayormente.

Con esto en mente, en los próximos párrafos se presenta una propuesta sobre el trabajo que deben realizar los equipos regionales y la Coordinación Nacional del Programa durante los próximos meses. En ambos casos, el énfasis está puesto en aquello que se indica en el párrafo anterior, esto es, en la consolidación de aquellas iniciativas que se alinean con los objetivos y fundamentos del Programa, largamente detallados en los párrafos previos.

### 3.1 El trabajo de los Equipos Regionales del Programa.

Durante los más de dos años de implementación del Programa, el trabajo de los equipos regionales ha estado centrado en coordinar la elaboración de los Planes de Desarrollo Territorial y en supervisar la aprobación y ejecución de los mismos por parte de los organismos correspondientes. Dicho trabajo ha involucrado importantes esfuerzos para fomentar la participación, la colaboración público-privada y la coordinación de los distintos servicios para lograr una ejecución integral de los ejes contenidos en los respectivos Planes.

Actualmente los equipos regionales de los tres territorios iniciales (Limarí-Choapa, Secano Maule Sur y Arauco) se encuentran supervisando la ejecución de sus Planes de Desarrollo Territorial de carácter trianual (2016-2018), mientras que los territorios incorporados en forma posterior (Valle del Itata y Provincia del Ranco) trabajan en paralelo en la ejecución de las iniciativas de su primer plan anual y en la elaboración participativa del Plan trianual de sus respectivos territorios. Como es de esperar, buena parte de la carga de trabajo de los equipos se ha concentrado en la transferencia y ejecución de los recursos comprometidos, así como en el trabajo diario con los dirigentes de las diversas instancias de participación.

Teniendo en cuenta los factores enunciados al comienzo, el trabajo de los equipos en cada territorio durante los próximos meses deberá enfocarse en la ejecución de aquellas iniciativas que han sido consideradas como estructurantes, tanto por los territorios como por el Programa. El objetivo que se persigue para los próximos meses es consolidar el trabajo del Programa en cada territorio a través de aquellos elementos que son particularmente relevantes a la luz de las necesidades de cada territorio y de los principios del Programa.

En este sentido, las tareas prioritarias de los equipos regionales debiesen considerar lo siguiente:

- i. Identificación de iniciativas prioritarias y con impacto en el territorio: si bien existen ciertas iniciativas ya identificadas como prioritarias en los Planes y en la planificación de los equipos (ver punto siguiente), las circunstancias actuales (últimos meses de gestión y contexto de ajuste fiscal) requieren de un esfuerzo constante por parte de los equipos para identificar aquellas iniciativas que sean prioritarias para la consecución de los objetivos trazados en los Planes y/o tengan impacto en la reducción de las brechas que separan al territorio del resto del país.
- ii. Priorización de programas integrados y proyectos estructurantes: los equipos regionales han definido ciertos programas integrados que son particularmente relevantes para la consecución de los objetivos trazados en los Planes, los que están articulados en torno a un proyecto o iniciativa estructurante que le otorga coherencia y armonía. Los equipos deben concentrar sus esfuerzos en asegurar el avance de estos programas y proyectos. Es importante tener presente que en la propuesta de proyecto de ley desarrollada por la Coordinación Nacional otorga un rol central a los proyectos e iniciativas estructurantes, ya que forman parte del compromiso que asumiría el Estado para con los territorios.
- iii. Rendición de cuentas e involucramiento de las mesas: el carácter participativo del Programa exige que en la etapa final de su ejecución se refuerce la participación y se rinda cuentas ante los actores del territorio respecto a los avances en la ejecución de los Planes de Desarrollo Territorial. Los equipos deben mantener una comunicación fluida con las Mesas Territoriales y Temáticas para dar cuenta de lo avanzado y de los desafíos pendientes.
- iv. Consolidar trabajo con autoridades municipales y fomento de la asociatividad: la experiencia de estos dos años de implementación ha demostrado que el trabajo coordinado con los alcaldes de las comunas que conforman los territorios permite una mejor coordinación territorial. Los municipios son la expresión territorial más cercana y son actores fundamentales para el éxito del trabajo que el Programa realiza. Por ello es necesario mantener un contacto permanente con las autoridades municipales, consolidando los vínculos de trabajo ya existentes y acercándose a aquellos municipios con los que ha sido más difícil trabajar. Adicionalmente, y en concordancia con el carácter participativo del Programa, los equipos regionales deben fomentar la conformación de asociaciones de municipios en los territorios en que no existieran, así como mantener un vínculo cercano con aquellas que existen (Valle del Itata y Provincia de Arauco).



### 3.2 El trabajo de la Coordinación Nacional del Programa.

Durante estos dos años de trabajo la Coordinación Nacional ha trabajado principalmente en 3 tareas asociadas a la implementación del programa piloto, las que se han combinado con el trabajo de diseño de los elementos de una propuesta de política pública para el desarrollo de zonas rezagadas.

En lo que respecta al programa piloto, la Coordinación nacional se ha concentrado, en primer lugar, en *coordinar* el trabajo del Programa con una perspectiva nacional, procurando que el trabajo en cada territorio se desarrolle bajo los principios que lo inspiran, particularmente en lo que respecta a la participación de los actores sociales y privados en la elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Territorial. Adicionalmente, la Coordinación Nacional ha colaborado en la integración de los servicios públicos al trabajo intersectorial, promoviendo la colaboración con las autoridades respectivas a nivel nacional y regional. Por otro lado, la Coordinación Nacional ha apoyado y orientado el trabajo de los equipos territoriales, entregando lineamientos para el trabajo, entregando herramientas y apoyo metodológico e integrando las miradas de cada equipo en una perspectiva de largo plazo.

En lo referido a la política pública, el equipo de la Coordinación Nacional ha estado enfocado en la elaboración de indicadores objetivos que permitan identificar el rezago y las prioridades de intervención para el futuro. Adicionalmente, ha trabajado en sintetizar las experiencias adquiridas por los equipos en la implementación del programa piloto, con el fin de rescatar aquellos elementos que perfeccionen el funcionamiento futuro de una política con las características que se han señalado. Finalmente, ha trabajado con el Subsecretario Cifuentes y sus asesores en la búsqueda de la mejor forma de consagrar legalmente la existencia de una política pública de Estado para el desarrollo de zonas rezagadas.

Durante la etapa final de implementación del Programa, sin embargo, la Coordinación Nacional concentrará su trabajo en la priorización de ciertas acciones e iniciativas que reflejan en forma especial los principios que sustentan el programa piloto y la política pública.

Con este fin, se han identificado dos tipos de acciones o iniciativas que cumplen con estos requisitos:

- i. **Elementos estructurantes.** Se trata de aquellas acciones e iniciativas desarrolladas en el marco de la ejecución de los Planes de Desarrollo Territorial, y que se basan en los instrumentos que estos mismos contienen. Son particularmente relevantes porque (i) reflejan los principios que sustentan la acción del Programa en forma concreta (como ocurre con aquellas iniciativas que fomentan la participación comunitaria o permiten adaptar instrumentos de servicios públicos a las prioridades y necesidades levantadas por los mismos habitantes de los territorios); (ii) forman parte importante de los Planes



de Desarrollo Territorial, ya que su éxito permitirá avanzar en el cumplimiento de las metas trazadas en cada uno de ellos.

El rol de la Coordinación Nacional en estas iniciativas es principalmente uno de orientación y priorización, sin perjuicio de que en algunas de ellas asuma funciones más ejecutivas. Adicionalmente, en algunas de ellas (como el Plan de Participación Ciudadana) se enfatizará la cooperación y aprendizaje entre los equipos territoriales del Programa.

Las prioridades son las siguientes:

- a. Propuesta de Política Pública para Zonas Rezagadas: se trata de uno de los dos componentes centrales del Programa, ya descritos anteriormente. En esta materia, el trabajo de la Coordinación Nacional estará enfocado en la preparación de un estudio en torno a los indicadores objetivos del rezago, para el que contará con la colaboración de un destacado académico dedicado a la materia. Adicionalmente, se utilizará la experiencia adquirida para ajustar los detalles de la propuesta de política pública y se mantendrán los esfuerzos para que las propuestas legales que se trabajan al interior de la SUBDERE reflejen de la mejor forma posible los aprendizajes de estos dos años.
- b. Plan de participación ciudadana del MOP en iniciativas a ejecutarse en Zonas Rezagadas: corresponde a un trabajo conjunto con el Ministerio de Obras Públicas (MOP), cuya primera experiencia se está desarrollando en forma exitosa en el proyecto de pavimentación de la Ruta D-605 (tramo Manquehua y Soruco), ubicado en la comuna de Combarbalá, Región de Coquimbo. Este proceso surge como una iniciativa conjunta del Programa y la Unidad de Participación Ciudadana del MOP y tiene por fin el aprovechar las experiencias de participación de ambas instituciones para otorgar a los habitantes de las localidades que rodean a la ruta la oportunidad de apropiarse de un proyecto que mejorará sus condiciones de vida y sus posibilidades de desarrollo económico y social. La pavimentación del citado tramo de la Ruta D-605 forma parte de las iniciativas que fueron evaluadas bajo criterios de costo-eficiencia (mínimo costo) por haber sido incorporada en la cartera de iniciativas que el territorio priorizó en su cartera de inversiones. En los próximos meses se comenzará a trabajar en nuevas experiencias en otros territorios, con el apoyo de la Coordinación Regional y el equipo regional de Coquimbo
- c. Subsidio 50 UF Serviú: el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda considera actualmente el otorgamiento de un subsidio complementario de hasta

50 UF, llamado Subsidio para Territorios Especiales y Localidades Aisladas, para proyectos que se emplacen en Áreas de Desarrollo Indígena, territorios insulares y localidades aisladas de comunas con aislamiento crítico. En el marco de esta iniciativa, se han incorporado subsidios para los territorios que forman parte del Programa de Zonas Rezagadas. Así, por ejemplo, entre los años 2015 y 2016 se han entregado 895 Subsidios en 8 comunas de la región de BíoBío que se encuentran incorporadas al Programa.

- d. Excepción de ley mínima Enami - Mesa Mineros Combarbalá: esta iniciativa corresponde a una adaptación de los programas e iniciativas de los servicios estatales a las necesidades de cada territorio. En este caso, ENAMI ha hecho una excepción en las exigencias que coloca para la compra de minerales, atendiendo a la situación económica –bajo precio del cobre y volatilidad de los mercados- que afecta al país y en particular al territorio. La solicitud fue realizada por la Mesa Minera del Territorio Limarí-Choapa, cuyo foco está en la comuna de Combarbalá. Con ello se podrá dar un impulso reactivador a una de las principales actividades productivas del territorio.
- e. Modificación de instrumentos nacionales en virtud de experiencias territoriales: la inclusión de ciertas iniciativas en la cartera de inversiones de los Planes de Desarrollo Territorial ha permitido que algunas instituciones públicas adapten sus instrumentos a la realidad particular de algún territorio. Ejemplos de ello son el trabajo de CORFO y de INDAP. El primero modificó su instrumento para inversiones productivas (IPRO), así como otros instrumentos, para adaptarlos a la realidad de agentes económicos del territorio Limarí-Choapa. Por otro lado, INDAP ha adaptado sus instrumentos en distintos territorios para permitir que usuarios que no necesariamente cumplen con el perfil general utilizado por la institución, ampliando la base de agricultores y productores a beneficiar. Estos ejemplos se han repetido, y dan cuenta de la importancia de ajustar el trabajo de las instituciones públicas a cada territorio. La Coordinación Nacional velará porque este precedente se mantenga y se amplíe a otras instituciones que intervienen en la ejecución de los Planes de Desarrollo Territorial.
- f. Compras locales con JUNAEB: con el fin de incentivar el desarrollo económico local, el Programa ha trabajado en conjunto con JUNAEB para desarrollar un programa de compras locales en zonas rezagadas. La idea central es bastante simple: potenciar a los productores que desarrollan sus actividades en territorios rezagados a través de mecanismos que privilegien la adquisición de sus productos en compras públicas. Esta iniciativa tuvo una muy buena recepción

en JUNAEB, institución que debe proporcionar alimentación a miles de estudiantes a lo largo del país. En los próximos meses se implementará un programa de compras locales y compras en zonas rezagadas. En concreto, la iniciativa consiste en incorporar dos elementos nuevos en las bases de las futuras licitaciones para provisión de raciones alimenticias en las escuelas: (i) por una parte, que al menos un 10% de los alimentos que conforman las raciones correspondan a compras locales, esto es, que sean adquiridos a través de productores cuya actividad principal se desarrolle en la misma región en que deben proveerse las raciones; (ii) que al menos un 5% de los alimentos que conforman las raciones correspondan a compras en zonas rezagadas, esto es, que sean adquiridos a través de productores cuya actividad principal se desarrolle en aquellas comunas incorporadas al Programa. La iniciativa contempla también mecanismos para acreditar el cumplimiento de estas condiciones.

- g. Eventual incorporación de un nuevo territorio: tras haber recibido una solicitud por parte de la Asociación de Municipios Costa-Araucanía (la que cuenta con el respaldo del gobierno regional de la región), el Ministerio del Interior se encuentra evaluando la posibilidad de incorporar un nuevo territorio al Programa. Si dicha solicitud es aceptada, la Coordinación Nacional deberá asumir el rol de coordinar la instalación de un nuevo equipo, al que deberá acompañar en la construcción de redes para comenzar a identificar a los actores locales relevantes.
- ii. Externalidades. Junto con coordinar el desarrollo de las iniciativas contenidas en los Planes de Desarrollo Territorial, el Programa ha prestado particular atención a ciertas iniciativas surgidas en los territorios, ya sea por iniciativa de actores locales o gracias a la intervención del Programa. Se trata de iniciativas que formen parte de las carteras elaboradas por las Mesas Territoriales, pero que guardan relación con los objetivos de los Planes de Desarrollo Territorial, así como con los principios del Programa. Son iniciativas innovadoras, que apuntan a la colaboración entre el sector público y el sector privado y que representan una oportunidad para potenciar el desarrollo endógeno de los territorios.

En estas actividades, el rol de la Coordinación Nacional será más ejecutivo e intenso, ya que requieren de articulación de actores presentes en Santiago y en los territorios, particularmente en lo relativo a la relación con autoridades públicas y privadas.

Las prioridades son las siguientes:

- a. Tren patrimonial: creación de una nueva ruta patrimonial para el Valle del Itata (región del BíoBío), en conjunto con las autoridades de turismo y de ferrocarriles.
- b. Hacienda Cucha Cucha: Forestal Arauco está desarrollando un proyecto vitivinícola en el Valle del Itata, a través del cual apoyarán a los productores locales para mejorar sus condiciones de producción y venta. El objetivo final es potenciar las cepas producidas en la zona y entregarle fuerza y dinamismo a una actividad productiva que será fundamental para el desarrollo futuro del territorio.
- c. Convenio Isla Huapi: esta iniciativa cuenta con el aval del Gobierno Regional de Los Ríos, la Ilustre Municipalidad de Futrono y las comunidades originarias que habitan en la Isla. Su objetivo es mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio indígena de Isla Huapi, en el lago Ranco, a través del aumento y la focalización de la inversión pública en iniciativas que permitan mejorar los estándares en materias como salud, infraestructura y desarrollo productivo, entre otros.