



UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

PLAN DE DESARROLLO DE ZONAS EXTREMAS DE LA REGIÓN DE AYSÉN:
ANÁLISIS DE INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ENTRE LOS
AÑOS 2012 Y 2014

Alumno: Díaz Herrera, Francisco
Profesor guía: Morales, Eduardo

Trabajo de Grado Para Optar Al Grado De Licenciado En Gobierno Y Gestión Pública
Trabajo de Grado Para Optar Al Título De Administrador Público

SANTIAGO, 2019

CONTENIDO

1.- Introducción.....	4
2.- Antecedentes y Justificación.....	6
2.1.- Movimientos Sociales.....	6
2.2.- Movimiento Social por Aysén 2012.....	8
2.3.- Participación Ciudadana en Chile.....	12
2.4.- Participación Ciudadana en los Gobiernos Regionales.....	13
3.- Definición del problema y objetivos.....	14
3.1.- Definición del problema.....	14
3.2.- Objetivos.....	15
3.2.1.- Objetivo General.....	15
3.2.2.- Objetivos Específicos.....	15
4.- Marco Teórico.....	16
4.1.- Participación Ciudadana.....	16
4.2.- Niveles de participación ciudadana.....	17
4.3.- Capacidad de agencia.....	18
4.4.- Estudios Relacionados.....	18
5.- Marco Metodológico.....	19
5.1.- Tipo de estudio y técnica.....	19
5.2.- Producción de datos y contextos que detonaron la creación Del PEDZE.....	21
5.3.- Participación Ciudadana en PEDZE Región de Aysén.....	23
6.- Corriente de Problemas.....	28
6.1.- Los problemas históricos.....	28
6.1.1.- Aislamiento.....	28

6.1.2.- Costo de Vida.....	29
6.1.3.- Inversión Pública.....	31
6.1.4.- Demandas del Movimiento Social por Aysén.....	32
6.1.5.- Los problemas identificados en los talleres PEDZE de Aysén.....	32
6.1.6.- El caso de las localidades del litoral de la Provincia De Aysén.....	34
7.- Corriente de Soluciones	38
7.1.- Eje de conectividad.....	38
7.2.- Eje de Asentamiento humano.....	39
7.3.- Eje de Derechos Sociales.....	39
7.4.- Eje de Desarrollo Productivo.....	40
7.5.- Eje de Protección del Patrimonio Ambiental y Cultural.....	41
7.6.- Iniciativas PEDZE.....	41
8.- Ventana de Oportunidades.....	42
8.1.- Incidencia de las propuestas del Movimiento Social por Aysén en el PEDZE.....	42
8.2.- Incidencia de las propuestas de participación ciudadana en el PEDZE.....	43
9.- Conclusiones.....	44
10.- Bibliografía.....	47

1.- Introducción

En Chile enfrentamos un fenómeno contradictorio, por una parte, la participación electoral disminuye evidenciándose un aumento de la distancia entre las instituciones políticas y sus ciudadanos, que se traduce en un aumento de la abstención electoral y la disminución de afiliación en partidos políticos (Montero, Gunther & Torcal, 1998). Por otro lado, los **movimientos sociales** influyen en la agenda pública, se organizan en torno a “causas” e incorporan a sus líderes como autoridades elegidas democráticamente, tomando relevancia la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En los últimos años se registran en Chile un sin número de movimientos sociales que han influido en la agenda pública, uno de ellos es el *Movimiento Social de Aysén* que fue uno de los eventos políticos y sociales más complejos ocurridos en los últimos años en nuestro país. Este se ha pretendido analizar desde diversos enfoques. Las principales miradas se han puesto en la manifestación y expresión política de una ciudadanía que transita desde un rol pasivo a un rol activo, siendo este uno de los principales reflejos de este evento. Si bien dicho movimiento no logró incidir en la determinación de la agenda pública en el periodo 2010 – 2014, si fueron recogidas indirectamente sus demandas¹ en el Programa de Gobierno 2014 – 2015, lo que se materializó en el Plan de Zonas Extremas (PEDZE) para las regiones de Arica y Parinacota, Los Lagos (Provincia de Palena), Aysén y Magallanes (Pérez, 2015).

El Plan de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE) es un instrumento destinado a promover, de forma excepcional y extraordinaria, el desarrollo íntegro de las regiones extremas. Su objetivo es contribuir a reducir las inequidades existentes entre los estándares de vida del territorio y el resto del territorio nacional, así como

¹ Junto al Movimiento Social por Magallanes.

también reducir las inequidades territoriales que se generan al interior de las regiones, buscando el desarrollo territorial armónico.

De acuerdo al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2014), el Decreto N°1242 define al PEDZE como ***participativo en su origen, implementación y término***, por cuanto considera la opinión de la ciudadanía en la determinación de la cartera de inversión, así como la rendición de cuenta, tanto durante su implementación como a su término. Este elemento es fundamental, puesto que la intención es acoger las demandas históricas de la sociedad regional y no la imposición centralista sobre cuales iniciativas son o no realizables. Este plan fue aplicado en las regiones de Arica y Parinacota, Los Lagos, Aysén y Magallanes.

Este trabajo busca analizar, bajo el enfoque de estudio de caso, los mecanismos de participación ciudadana aplicados en el origen del **PEDZE de la región de Aysén el año 2014**, conocer cuáles fueron las propuestas planteadas por la ciudadanía y como fueron acogidas por el plan especial, con el objeto de responder la pregunta principal: ¿Cuál fue el grado de incidencia de la participación ciudadana en la definición de iniciativas de inversión regional del PEDZE?, realizando un análisis comparado con las demandas del Movimiento Social por Aysén del año 2012 y las propuestas ciudadanas del año 2014.

Para ello este trabajo utilizó el Modelo de Corrientes Múltiples (MCM) propuestos por John Kingdon (1984), que propone tres vertientes de análisis (Contextos/Problemas/Soluciones) que nos permitirá conocer las demandas planteadas por el Movimiento Social por Aysén del año 2012, identificar los principales problemas que detonaron la creación del PEDZE, presentar las propuestas ciudadanas recogidas en el origen del Plan de desarrollo de Zonas Extremas 2014, Identificar las soluciones propuestas y determinar la cartera final de iniciativas de inversión del PEDZE 2014 y analizar la incidencia de las propuestas de la ciudadanía en el PEDZE 2014.

En el análisis se propone la hipótesis que la participación ciudadana incidió en el Plan de Desarrollo de Zonas Extremas en la Región de Aysén del año 2014, instalando problemas no considerados en la agenda tradicional, acogiendo indirectamente las demandas del Movimiento Social por Aysén del año 2012 por medio de las propuestas ciudadanas recogidas el año 2014, las que se materializaron como iniciativas en la cartera de inversión del plan especial.

Este trabajo entregará información suficiente y básica del PEDZE 2014 de la región de Aysén, observado como instrumento inédito, y como influyó en la agenda pública. La experiencia que pretende retratar este estudio, al conectar el Movimiento Social por Aysén con el Plan de Desarrollo de Zonas Extremas de la Región de Aysén, es relevar la participación ciudadana como un mecanismo válido y eficiente de toma de decisiones y cuyo perfeccionamiento metodológico, podría permitir que avancemos desde una democracia representativa, a una democracia participativa y porque no, a una democracia colaborativa, con nuevos modelos de gobernanza que permitan inspirar estilos que superen el ciclo tradicional de las políticas públicas.

2.- Antecedentes y Justificación:

2.1.- Movimientos Sociales

De acuerdo con Benedicto (2004) los ciudadanos buscan otras formas de manifestarse, principalmente movimientos sociales, instituciones no formales, grupos de presión y grupos de interés, dejando de lado las formas clásicas de participación, haciendo insuficiente el solo derecho a sufragio, puesto que se percibe un creciente desajuste entre una sociedad que ha experimentado cambios económicos y sociales, por un lado, y estructuras y liderazgos políticos que aparecen más y más distantes de la población (Valenzuela, 2011), la sociedad

percibe que si bien el país ha experimentado mejoras, estas no llegan a todos. Algunos movimientos registrados en Chile, son:

- Movimiento Social por la Educación 2006, cuyas consecuencias son visibles hasta el día de hoy en cuanto a su influencia en los asuntos públicos, una agenda legislativa con proyectos cuyo contenido son las demandas impulsadas por el movimiento, diputados y autoridades políticas en ejercicio que previamente a ser elegidos o designados fueron parte del movimiento.
- Movimiento Social por Magallanes 2011, el que tuvo su origen por el anuncio de alza del precio del gas, motor energético de las principales ciudades y poblados de la Región de Magallanes, el resultado fue la instalación de una agenda pública social, elección de diputado y autoridades políticas vinculadas al movimiento y el compromiso presidencial del Plan de Desarrollo de Zonas Extremas.
- Movimiento Social por Aysén 2012, el que tuvo su origen en un grupo de pescadores artesanales de Aysén, pero que logró una mayor escalada social, “la suma de todas las postergaciones”, la necesidad de influir en las decisiones políticas, el resultado fue la instalación de una agenda pública social, elección de un diputado y autoridades políticas vinculadas al movimiento y el compromiso presidencial del Plan de Desarrollo de Zonas Extremas.
- Movimiento Social 2019, que tuvo su origen en un grupo de estudiantes secundarios por el alza de pasaje del transporte público, el que detonó en la movilización ciudadana más grande de la historia de Chile y que a la fecha de término de este documento, aún se encuentra en desarrollo. No conocemos el alcance de este movimiento aún, pero sin duda impulsó la agenda pública fuera de los márgenes del programa de gobierno.

Con mayor o menor envergadura, se han desarrollado protestas y movimientos sociales tales como el de Freirina, Caimanes o Quintero, entre muchos otros, registrados en los últimos 10 años, lo que podría ser objeto de un estudio específico, pero que a priori demuestra una tendencia de participación y resultados concretos en la definición de la agenda pública.

2.2.- Movimiento Social por Aysén 2012

El Movimiento Social por Aysén “Tu problema es mi problema” se formó en el mes de febrero del año 2012 y agrupó a cerca de 20 organizaciones, entre ellos pescadores, Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), el movimiento Patagonia sin Represas, gremios de camioneros, taxis y colectivos y comerciantes. El principal vocero fue el dirigente sindical Iván Fuentes.

Las primeras movilizaciones surgen de un grupo de pescadores y dirigentes locales el 7 de febrero de 2012, con la toma del puente Presidente Ibáñez, acceso principal terrestre a Puerto Aysén, producto de la tramitación de la Ley de Pesca que los perjudicaba con las cuotas a las que podrían acceder, así como la eliminación del impuesto específico a los combustibles en la zona.

El Director del Consejo de Pescadores Artesanales de Aysén, Juan Carlos Navea, en declaraciones a Radio Biobío (2012), señaló que: “Rechazamos el proyecto de ley, ya que entrega a perpetuidad los recursos a los industriales, además de permitir que sean los mismos que han dañado nuestro mar pescado vía pesca de arrastre”.

Durante el 13 de Febrero del 2012 un grupo de pescadores realizó la toma del aeródromo de Melinka y el día siguiente más de 300 personas bloquearon vías terrestres de acceso a Puerto Aysén y Puerto Chacabuco. Se registraron

enfrentamientos con Carabineros y se exigía para negociar la presencia de autoridades políticas. El 15 de febrero la movilización fue sumando adhesión ciudadana y la radicalización de las medidas, se registraron barricadas en diversos puntos de Coyhaique, la zona comercial de Puerto Aysén y por primera vez se instalan banderas negras en diferentes localidades, lo que generó mayor identidad con la movilización. Fueron bloqueados los accesos a Puerto Chacabuco, el aeródromo de Puerto Aysén y el tramo Coyhaique/Balmaceda que conduce al aeropuerto regional. Comenzaron a sumarse nuevas organizaciones y a destacar liderazgos dentro del movimiento.

El medio digital Emol (2012), señaló que:

“La agrupación, integrada por pescadores artesanales, funcionarios de la Anef y la CUT de Coyhaique y Patagonia sin Represas, entre otros movimientos, rechazan la nueva Ley de Pesca, piden subsidios para los combustibles (que superaría los mil pesos por litro en algunos sectores) y mejoras salariales por el alto costo de vida en la zona. Entre los dirigentes del "Movimiento Social por la Región de Aysén", se encuentran Iván Fuentes (Pescadores artesanales de Puerto Aysén), Marcos Silva (Pescadores artesanales de Melinka), Joel Chodil (CUT), Hernaldo Saldivia (ANEF) y Víctor Formantel (Movimiento Ciudadano Patagonia Unida- Patagonia sin Represas).

El 16 de febrero se depuso la toma del aeródromo, luego de una negociación con autoridades políticas, sin embargo continuaron las movilizaciones en Caleta Andrade y en Coyhaique se produjo un “apagón del servicio eléctrico”, se registraron barricadas y algunos centros comerciales fueron atacados con piedras. El 17 de febrero la ruta que une Villa Mañihuales con Puerto Aysén, el cruce de camino Coyhaique - Chile Chico y Cochrane y la carretera a Puerto Chacabuco fueron boqueadas por manifestantes (El Divisadero, 2012).

El 18 de Febrero más de 500 personas realizan una manifestación en la Gobernación Provincial en Aysén y el 19 de Febrero más de 2.000 personas marcharon por el centro de la ciudad, lo que concluyó en la gobernación provincial con disturbios. El gobierno respondió enviando un contingente de 40 carabineros a la zona para reforzar la seguridad (La Tercera, 2012).

El 24 de Febrero dirigentes del Movimiento Social por Aysén entregaron al presidente Sebastián Piñera un petitorio, el que establecía nuevas demandas, mientras en la región se mantenía un “paro comunal” en Coyhaique y en diferentes puntos de la región bloqueos de caminos. Se lleva a cabo en Aysén una multitudinaria marcha con banderas negras, y más de un centenar de personas instalaron carpas en la plaza de armas de Coyhaique (Radio Biobío, 2012).

Con el transcurso de los días, las protestas se intensificaron, se había logrado apoyo en otras ciudades de Chile, como Arica, Ancud, Concepción, Talca, Viña del Mar y Santiago (Emol, 2012). El 4 de marzo el ejecutivo señaló que aplicaría Ley de Seguridad Interior del Estado, por lo que ese mismo día el vocero Iván Fuentes anunció el desbloqueo de caminos en la región a objeto de reanudar el diálogo. El 7 de marzo se reanudaron las negociaciones. No obstante, el gobierno interpuso querellas contra 22 personas (El Mostrador, 2012).

El 23 de marzo, el Movimiento Social por Aysén y el Gobierno llegaron a un acuerdo de trabajo conjunto.

De acuerdo a El Mostrador (2012), Iván Fuentes realizó una positiva evaluación de la cita que sostuvieron con el ministro secretario general de la Presidencia, Cristián Larroulet, en La Moneda. El encuentro para analizar los 11 puntos del petitorio de los habitantes de la región fue maratónico, pero productivo. Al final hubo abrazos entre los asistentes. *“Hoy empezamos a ver la luz al final del túnel”* aseguró el vocero de los patagones.

De estos 11 puntos surgieron 8 mesas de negociación:

- a) Mesa de Vivienda Patagónica
- b) Mesa de Educación Patagónica
- c) Mesa de Pesca Artesanal
- d) Mesa Campesina Patagónica
- e) Mesa de Salud
- f) Mesa de Infraestructura y Servicio Básicos
- g) Mesa de Transporte
- h) Mesa de Participación Ciudadana Vinculante

La negociación se desarrolló con un representante del gobierno central con poder de decisión y ciudadanos de la región. Las ocho mesas de negociación concluyeron con una carta de acuerdos firmadas por los dirigentes sociales y la autoridad pública a cargo de las temáticas.

Producto de las mesas de trabajo se estableció un listado de macro demandas por el Movimiento Social por Aysén, estas son:

- a) Rebaja sustancial a los combustibles
- b) Salud de calidad
- c) Equidad laboral
- d) Participación ciudadana vinculante
- e) Universidad Pública Regional
- f) Administración y regionalización de los recursos naturales: hidrobiológicos y suelo
- g) Empoderamiento de la pesca artesanal regional
- h) Canasta básica y mejoramiento de la calidad de vida
- i) Subsidio al transporte e integración física
- j) Programa de desarrollo del pequeño y mediano campesino rural

k) Política de vivienda regionalizada y pertinente con la realidad territorial

2.3.- Participación Ciudadana en Chile

Los movimientos sociales han impulsado al Estado a que busque la aplicación de herramientas que permitan canalizar adecuadamente las demandas y opiniones desde la sociedad civil, propiciando las condiciones de participación ciudadana.

Se pueden reconocer los esfuerzos formales por instalar la participación ciudadana en nuestro país desde el año 1997, cuando se firma el Decreto N° 58, que norma las juntas de vecinos y organizaciones sociales. Tres años después, se emite el Instructivo Presidencial N°030 sobre Participación Ciudadana, señalando que el Estado debe garantizar mayor información a la ciudadanía y generar mecanismos que den respuesta a sus peticiones. Aunque éste no menciona ningún medio en específico, significó un avance en transparencia.

En el año 2006, la Presidenta Michelle Bachelet en su Programa de Gobierno instaló el concepto de *Gobierno Ciudadano* y fijó funciones a diferentes ministerios. En ese mismo año se decreta el Instructivo Presidencial N° 008 - 2006 sobre transparencia activa, como una manera de acceder a la información de los organismos públicos por medios expeditos y gratuitos.

El año 2009 Chile suscribió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. A partir de este compromiso se promulga la Ley N° 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, estableciendo el derecho de las personas a participar en los distintos espacios de la gestión pública, acercando los gobiernos locales y la administración central a la ciudadanía. Además se introdujo modificaciones a otros cuerpos legales, entre ellos a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del

Estado, la que incorporó el Título IV, donde se establecieron las líneas generales de todo órgano del Estado debe implementar.

El 2014, la presidenta Michelle Bachelet dictó el Instructivo Presidencial N° 007/2014 sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública. En él se fijaron objetivos estratégicos de gobierno, se propusieron medidas y mecanismos transversales a todos los órganos, solicitando revisar y perfeccionar el diseño, ejecución y evaluación de los mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública. En base a esto, la Presidenta instruyó que todos los órganos del Estado deberán revisar y actualizar sus normas de participación ciudadana, además de crear una unidad de participación ciudadana en cada órgano de administración del Estado y, por último, incorporar en el ciclo de gestión de políticas públicas a los Consejos de la Sociedad Civil. Además, en este instructivo se señalan los mecanismos que se deben utilizar en la gestión pública:

- Consejo de la Sociedad Civil
- Cuenta Pública Participativa
- Audiencias públicas
- Presupuestos Participativos
- Cabildos Ciudadanos
- Encuentros y diálogos participativos
- Plataformas digitales participativas

Revisada la página web de la Presidencia, encontramos que durante el segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera se ha mantenido vigente dicho instructivo.

2.4.- Participación Ciudadana en los Gobiernos Regionales

La Ley 20.500 introdujo modificaciones a otros cuerpos legales, entre ellos a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de Administración del Estado, la

que incorporó el Título IV, donde se establecieron las líneas generales de todo órgano del Estado, y se facultó al Gobierno Regional para que defina su propia norma de participación ciudadana (Art. 75 en concordancia con el artículo 21, Ley 18.575). La norma especial a la que alude este artículo es un reglamento regional, el que debe ser aprobado por el Consejo Regional a propuesta del Intendente².

Dicha norma se ha aprobado en algunos gobiernos regionales y se han dictado políticas al efecto por medio del programa INCIDE de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, el cual tiene por objeto definir la planificación estratégica de la participación ciudadana del gobierno regional a fin de implementar mecanismos de participación ciudadana validados, tales como los establecidos en el Título VI de la Ley 18.575, Instructivo Presidencial N° 007/2014 de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y aquellos provenientes de experiencias regionales exitosas, con el propósito de definir su aplicación objetiva por medio de una Política Regional de Participación Ciudadana y su respectiva norma especial.

No hay antecedentes de una participación ciudadana real y efectiva en instrumentos de inversión pública regional, con excepción de la desarrollada en el Plan de Desarrollo de Zonas Extremas.

3.- Definición del Problema y Objetivos

3.1.- Definición del problema: La participación ciudadana incidió en el Plan de Desarrollo de Zonas Extremas en la Región de Aysén del año 2014, instalando problemas no considerados en la agenda tradicional, acogiendo demandas del Movimiento Social por Aysén del año 2012 y las propuestas ciudadanas recogidas el año 2014.

² Sometido al control de legalidad de la Contraloría General de la República por medio de toma de razón

3.2.- Objetivos:

Este trabajo tiene la aspiración preliminar de abrir el debate sobre el grado de incidencia de la participación ciudadana en las políticas públicas vinculadas a la inversión pública, con la intención de catalizar futuros estudios, que con mayor profundidad puedan investigar esta relación que en los últimos años ha orientado la agenda pública. Los objetivos son los siguientes:

3.2.1.- Objetivo General

Analizar las demandas del Movimiento Social por Aysén del año 2012, las propuestas ciudadanas recogidas el año 2012 en el origen del PEDZE y la cartera final de iniciativas de inversión del plan especial el año 2014.

3.2.2.- Objetivos específicos

- Conocer las demandas planteadas por el Movimiento Social por Aysén del año 2012.
- Identificar los principales problemas que detonaron la creación del PEDZE 2014.
- Presentar las propuestas ciudadanas recogidas en el origen del Plan de desarrollo de Zonas Extremas 2014.
- Identificar las soluciones propuestas y determinar la cartera final de iniciativas de inversión del PEDZE 2014.
- Analizar la incidencia de las propuestas de la ciudadanía en el PEDZE 2014.

4.- Marco Teórico

4.1.- Participación Ciudadana

La participación ciudadana es un concepto polisémico, por lo que para efectos de este trabajo utilizaremos una conceptualización *minimalista*, desde esta perspectiva se articula en dos principales ejes, la *participación social* y *participación política* (Finot, 2001). La *participación social* corresponde al activismo extra-institucional, todas las organizaciones sin fines de lucro, organismos no gubernamentales, fundaciones, corporaciones, juntas de vecinos o incluso movimientos sociales que busquen efectivamente influir en el poder público, a la que denominaremos *PS*. En cambio, la *participación política* tiene directa relación con partidos políticos y posibilidad de votar durante las elecciones o cualquier otro mecanismo que mediante manera directa y vinculante puedan influir en el poder público, ya sean a nivel local, regional o nacional, a la que denominaremos *PP*. En resumen la participación ciudadana, *PC* “comprende la participación política como la social” (Finot, 2001:71), por lo tanto podemos representarla mediante esta función:

$$PS + PP = PC$$

En consecuencia, cualquier caso que presente alguna de estas dos variables estaremos en presencia de participación ciudadana. Lo importante de esta relación es el factor *aditivo*, en donde basta una de las dos variables para cumplir con la definición. En caso de que la relación fuera *multiplicativa*, si una de las dos variables no está presente el resultado sería cero, por lo tanto no hablaríamos de participación ciudadana. En resumidas cuentas, desde una lógica *minimalista* no importa la formalidad o los integrantes de la influencia (mientras que no pertenezcan al aparato público), lo que define la participación ciudadana es la **capacidad de influir en los asuntos públicos**.

4.2.- Niveles de participación ciudadana

La siguiente precisión entonces será ¿cómo se influye? y para ello debemos distinguir los diferentes niveles de participación, los que según Viveros (2010) son:

- **Participación Informativa:** corresponde al nivel más básico de participación ciudadana. Conlleva tener acceso, adquirir y manejar la información relativa a determinada política pública. La calidad de la información debe ser adecuada, oportuna, completa y adecuadamente accesible; además abarcar toda etapa de actividad pública (incluyendo la rendición de cuentas). Este proceso puede desarrollarse haciendo uso de páginas web, visitas a oficinas, entre otras.
- **Participación Consultiva:** comprende el ejercicio del derecho de opinión y desde esa base, establecer un diálogo con las autoridades y los demás actores sociales. Se trata de una retroalimentación permanente entre las demandas (input) y las respuestas (output) con las cuales se construye el proceso comunicativo dentro de la sociedad. Puede manifestarse en acciones de consulta, consejo o asesoría.
- **Participación Propositiva:** implica el actuar, con incidencia directa, sobre la toma de decisiones. Además, involucra la tarea que recae en la ciudadanía para realizar un control posterior sobre la aplicación de la medida tomada. Este tipo de participación permite identificar necesidades locales, priorizar iniciativas, y resolver conflictos y proyectos orientados a los objetivos deseados.
- **Participación Resolutiva:** grado de máxima influencia de la sociedad civil. Consiste en la concurrencia a la toma de decisiones colectivas. La decisión final puede ser una decisión negociada, o bien emitida desde la función de

autoridad (individual o colegiada, administrativa o judicial), que adquiere legitimidad por el proceso participativo en que se ha gestado, y porque refleja en sus contenidos la voluntad de la mayoría o el consenso de los diferentes participantes. Un ejemplo de este tipo de participación son los jurados ciudadanos.

4.3.- Capacidad de agencia

La capacidad de agencia es comprendida para efectos de este trabajo como el conjunto de activos y habilidades, prácticas y simbólicas, que permiten a un actor intervenir en la definición de la agenda, la toma de decisiones y la asignación de recursos, de acuerdo a sus propios intereses, reconocidos como tales y definidos por él mismo, Fernández y Hernández (2012).

4.4.- Estudios Relacionados

En el año 2014, fue publicada la tesis para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas denominada “Movimiento Social de Aysén. Un caso de análisis de incidencia ciudadana en la agenda de políticas públicas” de Miguel Pérez Bade, el cual aborda el movimiento como fenómeno social, hace una descripción de los hechos ocurridos y aborda tres hipótesis, la primera sobre que el movimiento contribuyó a identificar nuevos problemas públicos y promover una nueva agenda de gobierno para la región de Aysén en base a las demandas ciudadanas, en segundo lugar los altos niveles de identidad, confianza y reciprocidad y uso de herramientas tecnológicas que contribuyeron a fortalecer la movilización ciudadana, y en tercer lugar el impacto significativo en las dinámicas al interior del Estado del movimiento. Lo interesante de este documento, es que aborda la temporalidad desde el inicio del movimiento hasta enero de 2014. El presente trabajo abarca el Plan de Desarrollo de Zonas Extremas implementado en los

primeros meses de gobierno de Michelle Bachelet, de marzo de 2014 en adelante. Sin perjuicio de lo anterior es un estudio que provee insumos importantes para los objetivos del presente trabajo.

Otro estudio que me parece relevante, es el Informe 2019, denominado **“Propuesta de Estrategia para el fortalecimiento de las esferas públicas”** elaborado por el **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, el cual busca apoyar la instalación de la nueva estructura organizacional pública subnacional y el fortalecimiento de capacidades para el diálogo y reflexión pública. Este estudio fue encargado por el Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en el marco del programa de participación ciudadana en los gobiernos regionales “INCIDE” y que realizar un mapa de redes y articulación de los actores relevantes para la participación social.

5.- Marco Metodológico

5.1.- Tipo de estudio y técnica

Se utilizará la metodología de análisis cualitativo basado en la investigación de caso inspirado en el modelo de corrientes múltiples (MCM) de John Kingdon 1984 (Zahariadis, 2007) por medio de recopilación y análisis de fuentes secundarias y análisis de información. En general este modelo rechaza la descripción del proceso de políticas públicas como una sucesión lineal y sistemática que culmina con la implementación de la mejor solución a un problema dado. En contraste, el MCM estructura un sistema de interacciones con base en tres corrientes que son relativamente independientes entre sí: los problemas, las soluciones o proyectos de política pública y los contextos políticos. La principal premisa del MCM es que un tema puede subir de importancia en la agenda y puede llegar a ser implementado cuando las tres vertientes —los problemas, las soluciones y los contextos políticos— convergen en el tiempo y abren una ventana de oportunidad o ventana de política pública (Domínguez, 2011).

La corriente de problemas (Problems Stream): explica cómo es que ciertos problemas captan la atención de los tomadores de decisión, producto de la retroalimentación que demuestra la existencia de problemas. También puede emanar producto de una crisis o movimiento social. Este trabajo considera un apartado especial para el análisis de esta corriente, con el foco en el Movimiento Social por Aysén, observado no como un hecho aislado y espontáneo, sino como una acumulación de postergaciones, producto de esto fue posible identificar las demandas de la comunidad regional, las que en su mayoría estaban socialmente aceptadas, de manera transversal, vinculadas principalmente al aislamiento, el costo de la vida, la inversión pública, desigualdad y pobreza y el crecimiento económico de la región.

La corriente de soluciones (Policy Stream): La segunda vertiente explica la manera como se resolverá un problema dado y como se transforma en una iniciativa de política. Para que esto ocurra la propuesta debe contar con: factibilidad técnica, aceptabilidad de valores, anticipación de restricciones futuras y aceptación social (Kingdon, 1984). Esta investigación aborda esta corriente en un apartado adhoc, donde se analiza el PEDZE como una solución a la corriente anterior, el cual se estructuró en base a cinco ejes estratégicos con el objeto de contribuir a reducir las inequidades existentes en los estándares de vida entre Aysén y el resto de Chile, así como también reducir las inequidades territoriales internas de la Región con el fin de impulsar un mayor crecimiento y desarrollo de la Región de Aysén, por medio de un conjunto de programas que den respuesta a las principales problemáticas regionales. Lo novedoso de esto, no es la cartera de inversión, sino la forma en que esta fue definida y donde la participación ciudadana adquiere especial relevancia. **La corriente de contextos políticos:** toma en cuenta el contexto sociopolítico desde una perspectiva más amplia considerando, la opinión pública, los grupos de presión e incluso los resultados electorales. Para el caso se analizará el clima político de *manera transversal al presente trabajo*, y es abordado, en base al MMC de manera transversal, no

existiendo un apartado especial para esto. No obstante lo anterior lo aborda desde, el análisis de las principales variables sociales, políticas y económicas que dieron origen a la crisis social, la descripción de los principales hitos que detonaron al movimiento social del año 2012, el plan de gobierno de Michelle Bachellet como 2014 - 2018 que recogió las demandas por medio de una propuesta metodológica no tradicional, la implementación del PEDZE y el mecanimos de participación ciudadana aplicado en la generación de la cartera de inversión.

De la mixtura entre el problema, soluciones explica en gran medida la manera como la agenda de políticas públicas se forma, lo que sumado al contexto político abre lo que Kingdon denomina ventana de oportunidades, que son momentos en que al confluir estas corrientes se pueden producir incidencia real en la implementación de una determinada política pública.

5.2.- Producción de datos y contextos que detonaron la creación del PEDZE

La metodología utilizada para la elaboración del PEDZE, dice relación con la captura de dos elementos claves para el desarrollo territorial, como son la información y el conocimiento, y contar con un amplio proceso de participación ciudadana, método que permitió la producción de datos que informaron al plan especial, pero no como una parte aislada del mismo, sino como un mecanismo integrado.

El método para la elaboración del Plan se estructuró en base a seis fases de trabajo que prácticamente se desarrollaron en paralelo y de manera participativa (Carta Gantt en Tabla 1).

Tabla 1: Carta Gantt elaboración del PEDZE de Aysén 2014

FASES	24/04	31/04	07/04	14/04	21/04	28/04	05/05	12/05
RECOPIACIÓN ANTECEDENTES	X	X	X	X	X	X		
DESPLIEGUE TERRITORIAL		X	X	X	X	X		
FORMACIÓN MESA CONSULTIVA			X	X	X	X		
TALLERES ESPECIALES						X	X	
SISTEMATIZACIÓN PROBLEMAS			X	X	X	X	X	
FACTIBILIDAD TÉCNICO FINANCIERA				X	X	X	X	X
VALIDACIÓN Y REDACCIÓN						X	X	X

Fuente: PEDZE Región de Aysén, Gobierno Regional de Aysén

Una **primera fase** consideró fuentes secundarias a través de los diversos documentos y estudios que han concluido recientemente referidos al desarrollo regional, como son: la Estrategia Regional de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial de Aysén, Diagnóstico de la Estrategia Regional de Innovación para Aysén, y el Programa de Gobierno, entre otros.

Una **segunda fase** permitió capturar información desde la ciudadanía en diversos puntos del territorio. Esta fase de despliegue territorial contempló 31 talleres, en 29 localidades, a lo largo de toda la Región (Coyhaique y Puerto Aysén tuvieron dos talleres dada la cantidad de población), con más de mil personas, donde destaca una participación levemente superior de las mujeres; estos fueron liderados por los Gobernadores Provinciales y apoyados técnicamente por profesionales de la División de Planificación y Desarrollo del Gobierno Regional de Aysén, profesionales de las mismas gobernaciones y de otras reparticiones públicas.

La **tercera fase** correspondió a la conformación de la Mesa Consultiva, con actores claves del sector privado y la sociedad civil organizada. Se realizaron algunas entrevistas con estos actores para, posteriormente, formar la Mesa Consultiva el día 29 de abril de 2014. En esta **cuarta fase**, participó activamente el Senador Antonio Horvath y un representante del Senador Patricio Walker. A partir

de la última semana de abril, se realizó una cuarta fase de talleres especiales con el Gabinete, el Consejo Regional, Alcaldes y Concejales.

La **quinta fase** contempló sistematizar los requerimientos regionales, clasificándolos según su jerarquía, sector y naturaleza, para, en una siguiente fase, ser revisados por el Gabinete.

La **sexta fase** buscó realizar ajustes sectoriales desde una perspectiva técnico-política, para posteriormente realizar reuniones con los ministerios involucrados, de manera de viabilizar el Plan.

5.3.- Participación Ciudadana en PEDZE Región de Aysén.

El Decreto 1242, estableció el Plan Especial de Desarrollo de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, el cual fue impulsado por la, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En dicho decreto se establecieron principios generales entre ellos:

“El Plan Especial es participativo en su origen e implementación, por cuanto considera la opinión de la ciudadanía en cuanto a las acciones que comprende, así como también se da cuenta de la ejecución de aquellas por parte de las autoridades regionales y provinciales, tanto durante su implementación como a su término”.

El proceso participativo fue liderado por el gobierno regional en coordinación con las gobernaciones provinciales. El mecanismo de participación utilizado fue el de “Taller ciudadano de comunicación participativa” o diálogos ciudadanos, con una metodología adhoc, elaborada por el gobierno regional.

La metodología de taller, basada en el uso de tarjetas y proceso de lluvia de ideas, permitió definir los principales problemas de la comunidad consultada, logrando una priorización que quedó plasmada en un acta firmada por el/la Gobernador/a

Provincial y por un representante de los participantes. Con los siguientes elementos:

- La convocatoria a los talleres fue realizada por las Gobernaciones Provinciales de manera abierta, tanto a las organizaciones formales como a los habitantes de cada localidad.
- El taller se iniciaba con una presentación donde se les explicaba a los asistentes que el objetivo es identificar los problemas más relevantes que el territorio enfrenta y que podrían ser incorporadas al PEDZE de Aysén.
- Luego se agrupaban los asistentes en mesas de trabajo, divididos en siete áreas temáticas (Salud, educación, empleo, vivienda etc.), que terminaron conformando posteriormente, 16 líneas generales del PEDZE.
- Concluido el debate y logrado el consenso en cada mesa, quedaban identificados los problemas por área temática, los que era expuesto, para posteriormente ser consensuados con todos los asistentes, sobre las prioridades.
- Definidas las prioridades, se levantaba un acta, firmada por la autoridad de gobierno, en el que se comprometía que, a partir de los problemas detectados y sentidos por la comunidad, se *“comprometía a integrar estos y otros problemas identificados en la región, en el Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas de la Región de Aysén que, su Excelencia la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet Jeria, ha comprometido en su programa”*.

En cada taller se aplicó la metodología señalada y se levantó registro en Actas, control de asistencia. Se realizaron 31 talleres en un total de 29 localidades, entre ellas: Melinka, Puerto Raúl Marín Balmaceda, La Junta, Puyuhuapi, Puerto Cisnes, Puerto Gala, Puerto Gaviota, Puerto Aguirre, Puerto Chacabuco, Puerto Aysén, Mañihuales, Lago Verde, Villa La Tapera, Villa Amengual, Villa Ñirehuao, Lago Atravesado, Coyhaique, Valle Simpson, Balmaceda, El Blanco, Villa Cerro Castillo, Puerto Ibáñez, Puerto Río Tranquilo, Bahía Murta, Puerto Sánchez,

Puerto Bertrand, Puerto Guadal, Mallín Grande, Chile Chico, Cochrane, Caleta Tortel y Villa O'Higgins de la Región de Aysén.

En los talleres participaron cerca de 1.032 personas que, de acuerdo a INE (2014) equivalen aproximadamente al 1,1% de la población. Tuve acceso a esta muestra, a las actas firmadas por los participantes desde donde se obtuvo la información y que son propiedad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Cabe señalar además participé como funcionario de la misma subsecretaría y colaboré en el proceso participativo y elaboración del PEDZE en Aysén, desde donde surge el interés del presente trabajo. En base a lo expuesto en los apartados anteriores podemos definir este mecanismo de participación ciudadana del siguiente modo:

Tabla 2: Carta Gantt elaboración del PEDZE de Aysén³

Mecanismo		Taller ciudadano de comunicación participativa	
Metodología	Adhoc, con similitud a Diálogo Ciudadano		
Pertinencia	Origen	Top dow	
	Temporalidad	Esporádico	
	Interacción	Territorial	
	Representatividad	Regional y local	
Competencia	Fase	Diagnostico y formación de agenda	
	Nivel	Participación propositiva	
Convocatoria	Alcance	Por localidad	
	Tranversalidad	Abierto a la comunidad (organizada o no)	

Elaboración propia.

³ Análisis realizado conforme a lo expuesto en el Capítulo de Movimiento social y participación ciudadana de este trabajo.

Tabla 3: Despliegue territorial

PROVINCIA	COMUNA	LOCALIDAD	HOMBRES	MUJERES	ASISTENTES
AYSÉN	GUAITECAS	MELINKA	26	9	35
	CISNES	RAÚL MARÍN BALMACEDA	28	12	40
		LA JUNTA	15	20	35
		PUYUHUAPI	25	27	52
		PUERTO CISNES	15	14	29
		PUERTO GALA	9	7	16
		PUERTO GAVIOTA	27	5	32
	AYSÉN	PUERTO AGUIRRE	28	25	53
		PUERTO CHACABUCO	5	12	17
		PUERTO AYSÉN	32	40	72
		MAÑIHUALES	23	34	57
COYHAIQUE	LAGO VERDE	LAGO VERDE	21	30	51
		VILLA LA TAPERA	17	26	43
		VILLA AMENGUAL	10	20	30
	COYHAIQUE	VILLA ÑIREHUAO	4	14	18
		LAGO ATRAVESADO	28	19	47
		COYHAIQUE	23	16	39
		VALLE SIMPSON	17	11	28
		BALMACEDA	6	12	18
		EL BLANCO	10	14	24
GENERAL CARRERA	RÍO IBÁÑEZ	VILLA CERRO CASTILLO	3	12	15
		PUERTO IBÁÑEZ	10	16	26
		PUERTO RÍO TRANQUILO	5	14	19
		BAHÍA MURTA	14	30	44
		PUERTO SÁNCHEZ	3	6	9
	CHILE CHICO	PUERTO BERTRAND	5	8	13
		PUERTO GUADAL	7	18	25
		MALLÍN GRANDE	15	16	31
		CHILE CHICO	12	15	27
		CONCEJALES	5	1	6
CAPITÁN PRAT	COCHRANE	COCHRANE	26	17	43
	TORTEL	CALETA TORTEL	7	7	14
	O'HIGGINS	VILLA O'HIGGINS	10	14	24
TOTAL			491	541	1032

Fuente: PEDZE Región de Aysén, Gobierno Regional de Aysén

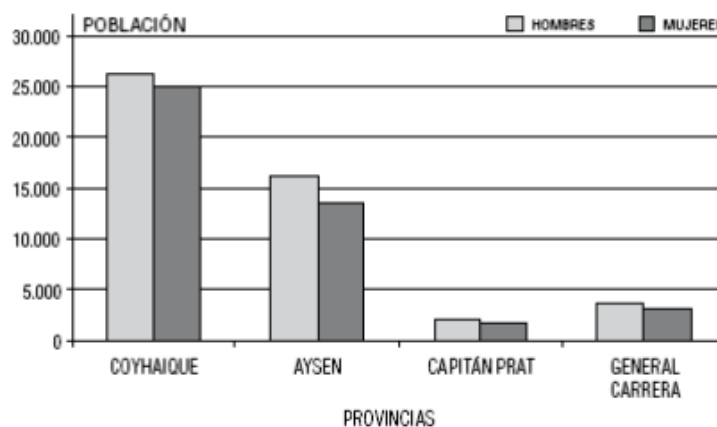
6.- Corriente de Problemas

6.1.- Los problemas históricos

Producto del Movimiento Social por Aysén, fue posible identificar las demandas de la comunidad regional, las que en su mayoría estaban socialmente aceptadas, de manera transversal, vinculadas principalmente al aislamiento, el costo de la vida, la inversión pública, desigualdad y pobreza y el crecimiento económico de la región. Trataremos a continuación algunos de ellos y las macro propuestas del movimiento.

6.1.1.- Aislamiento

La Región de Aysén, del punto de vista demográfico, presenta la menor población a nivel país con 98.413 habitantes, que de acuerdo al INE (2012) equivalente al 0,6 % del total nacional, la población se encuentra concentrada en las ciudades de Coyhaique y Puerto Aysén, con un total de 80.329 habitantes, representando el 81,7 del total de habitantes de la región. Esta población está distribuida en 108.494.4 Km².



Fuente: INE, datos preliminares del CENSO 2012.

La mitad de las comunas, esto es 5 de ellas, se encuentran en el primer cuartil de las más aisladas a nivel nacional. De éstas, además, 4 están entre las 20 comunas más aisladas del país. No obstante, las 5 comunas más aisladas concentran sólo el 6,09% de la población regional (SUBDERE, 2008).

Tabla 4: Índice de aislamiento Comunas Región de Aysén

Comuna	Código Territorial	Población	Índice Aislamiento	Posición en Ránking Nacional	Cuartil
Río Ibáñez	11402	2.260	0,5486156	12	1
Lago Verde	11102	997	0,5483428	13	1
O'Higgins	11302	589	0,5365090	18	1
Tortel	11303	589	0,5342434	19	1
Guaitecas	11203	1.751	0,4689450	51	1
Cisnes	11202	6.085	0,4187985	89	2
Cochrane	11301	2.850	0,3992180	111	2
Chile Chico	11401	5.008	0,3515281	153	3
Aysén	11201	25.378	0,2627036	227	4
Coihaique	11101	56.016	0,1795836	274	4

Fuente: SUBDERE, Actualización estudio diagnóstico y propuesta para territorios aislados, 2008

6.1.2.- Costo de Vida

La vida es más cara en las regiones extremas, esto en relación a la canasta de consumo familiar nacional deja en evidencia, que esta desigualdad no solo se da respecto de la toda la región, sino que se agudiza aún más en aquellas comunas con mayor índice de aislamiento.

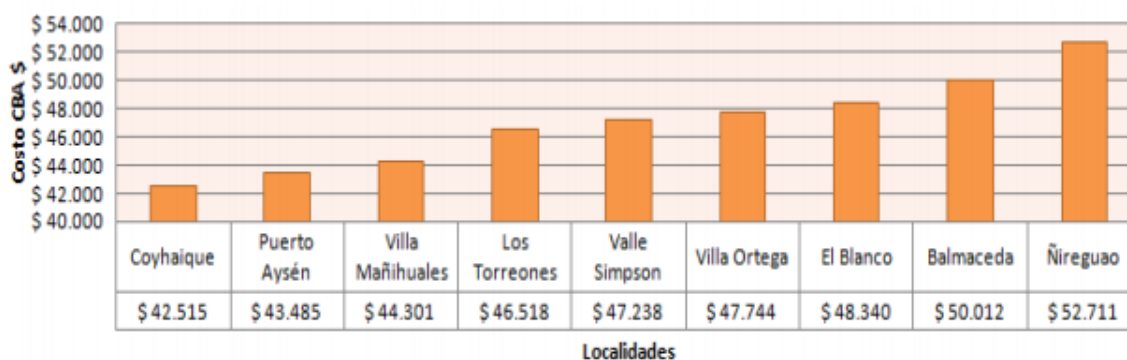
Este fenómeno no es extraño, se trata de un mercado pequeño es muy lógico que presente precios mayores que mercados grandes, debido a menores economías de escala, falta de competitividad y en algunos casos menor posibilidad de arbitraje.

En promedio las localidades deben pagar sobre los \$12.000 más que Coyhaique para satisfacer una CBA, además a modo general la diferencia porcentual en

costo de vida del área de estudio respecto a la cifra oficial es de un 30,3%, indicando en primer lugar que un costo promedio nacional de los productos no evidencia realmente los costos reales que confiere adquirir estos productos en la región y sus diversos puntos (Ortiz, 2013).

En segundo lugar fue posible indicar la existencia de una subestimación en la tasa de pobreza oficial, lo cual es significativo a la hora de querer generar medios de focalización de la pobreza, puesto que existe una población considerada como no pobre, cuando pudiese ser parte del grupo bajo la línea de la pobreza, y a su vez existe cierta población que debiese poder contar con beneficios sociales y no puede por estar contabilizada como “no pobre”. Por otro lado, existen algunos subproductos más incidentes que otros en la aproximación al costo promedio de vida obtenido por cada localidad, lo cual es importante tomar en cuenta al momento de pensar en subvencionar algún producto en la región, o bien la subvención de algún mecanismo que provoque encarecimiento del valor final de este (Ortiz, 2013).

Tabla 5: Valor de CBA por localidad



Fuente: Variación geográfica del costo de vida y su impacto en la pobreza en áreas extremas, el caso de la cuenca del Río Aysén, Memoria para optar al grado de Geógrafa, Universidad de Chile, 2013.

6.1.3.- Inversión Pública

Por ley, desde el año 2005 es obligatorio que, anualmente y una vez aprobada la Ley de Presupuestos del Sector Público, los Gobiernos Regionales elaboren el Programa Público de Inversiones en la Región (PROPIR). Dicho instrumento detalla el gasto público por región, el que será destinado a la ejecución de planes, proyectos y programas, tanto de iniciativas de inversión como de transferencias.

A su vez, el PROPIR, que es dado a conocer a la ciudadanía durante el primer trimestre de cada año, se transforma en la base de la Cuenta Pública del Intendente. De esta forma, el PROPIR es un instrumento que sirve a la ciudadanía para dar seguimiento a la acción de las instituciones de gobierno en las regiones.

El 27% de los recursos totales de inversión regional del año 2012 son sancionados por autoridades regionales. En ello se cuenta todo el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, Convenios de programación de la carretera austral y conexión marítima, Programa de Mejoramiento Urbano de Inversión Regional de Asignación Local (PMU IRAL), El Fondo de Solidaridad de Inversión Social Inversión Regional de Asignación Local (FOSIS-IRAL) e Inversión Regional de Asignación Local (ISAR) Agua Potable Rural (Pérez, 2015:13).

Una dificultad histórica es que los proyectos no logran obtener la rentabilidad social adecuada (RS). De acuerdo al MIDESO, desde la evaluación socioeconómica de proyectos, la rentabilidad de un proyecto puede estimarse a partir de dos enfoques: análisis costo – efectividad y análisis costo – beneficio. En el primer caso, se miden sólo los costos del proyecto, bajo el entendido que la sociedad no dispone de métodos exactos para medir los beneficios (por ejemplo salud y educación). En el segundo caso, se comparan costos y beneficios y se recomiendan aquellos proyectos con beneficio social neto positivo.

Este ejercicio de comparación o análisis de costo – efectividad no es posible lograrlo donde la densidad poblacional es tan alta en base al territorio, por decirlo de otro modo, la región no podría calificar a sus iniciativas de inversión, por más que esta sea impulsada por todos los sectores de la sociedad.

6.1.4.- Demandas del Movimiento Social por Aysén

Se estableció un listado de macro demandas por el “Movimiento Social por Aysén, tu problema es mi problema”, estas son:

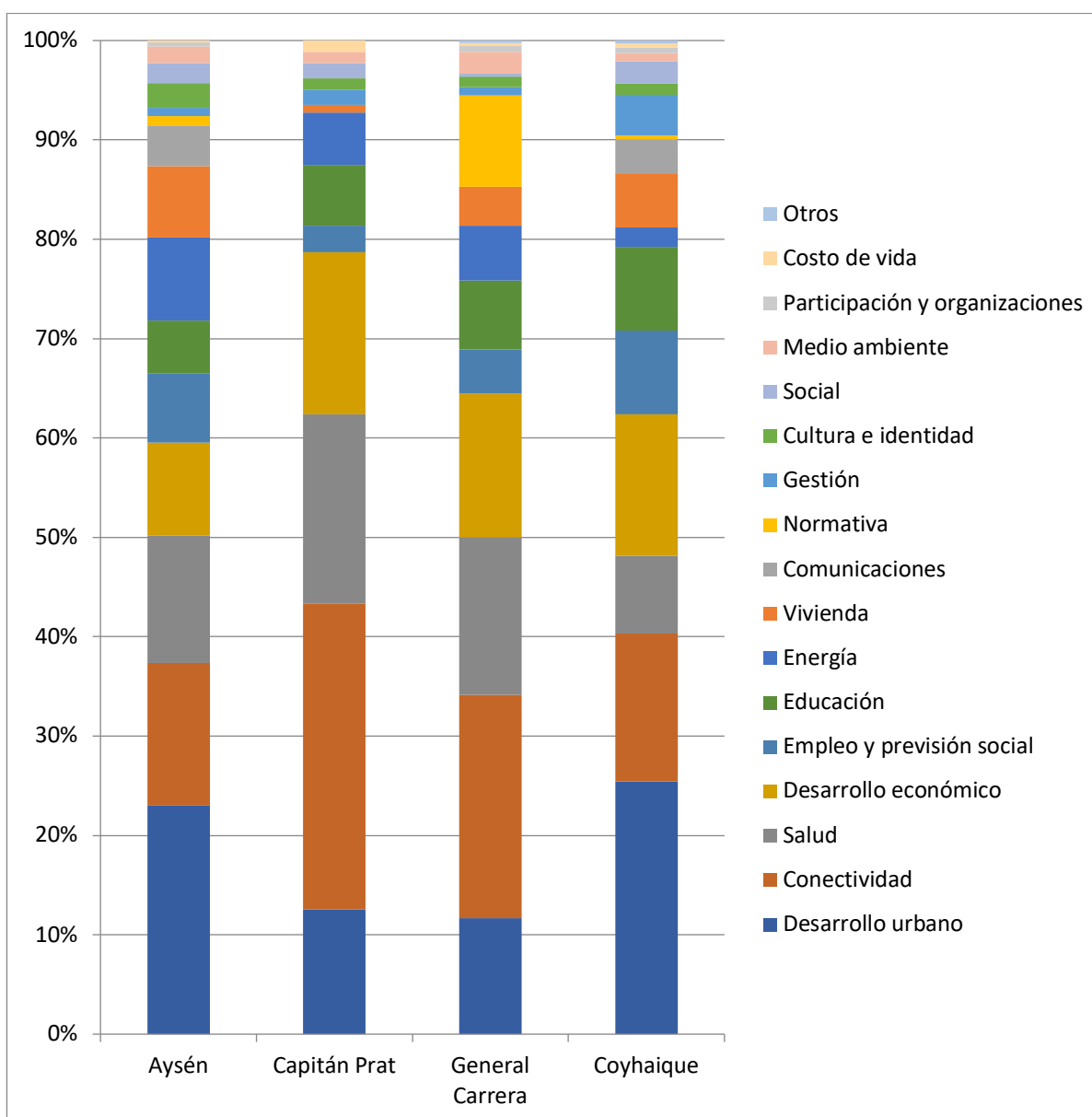
1. Rebaja sustancial a los combustibles
2. Salud de calidad
3. Equidad laboral
4. Participación ciudadana vinculante
5. Universidad Pública Regional
6. Administración y regionalización de los recursos naturales: hidrobiológicos y suelo
7. Empoderamiento de la pesca artesanal regional
8. Canasta básica y mejoramiento de la calidad de vida
9. Subsidio al transporte e integración física
10. Programa de desarrollo del pequeño y mediano campesino rural
11. Política de vivienda regionalizada y pertinente con la realidad territorial

6.1.5.- Los problemas identificados en los talleres PEDZE de Aysén

Los problemas identificados en los talleres ciudadanos de comunicación participativa abarcaban diferentes ámbitos de la gestión y el desarrollo regional y local, cada comunidad priorizo sus necesidades y aspiraciones, pero no se logró sintetizar en un número cerrado, por lo que se dejaba a la autoridad, luego de las evaluaciones necesarias, decidir la factibilidad de dar solución a uno u otro problema planteado.

Los problemas fueron clasificados del siguiente modo:

Tabla 6: Total provincial de priorización de problemas



Fuente: DIPLADE, Gobierno Regional de Aysén

6.1.6.- El caso de las localidades del litoral de la Provincia de Aysén

Estos son los problemas presentados por localidad del litoral de la Provincia de Aysén, que son presentadas a continuación para ejemplificar la distribución de las demandas y sus líneas.

Localidades y problemáticas por ámbito	Cuenta de PROBLEMAS ORIGINALES	Priorizados por la comunidad en actas de talleres realizados.
Caleta Andrade	3	
Conectividad	1	-Regionalización de los productos pesqueros, mas fuentes laborales -Transporte para estudiantes entre Puerto Aguirre y Caleta Andrade -Tener cementerio, Agua Potable, saneamiento de títulos, posta nueva
Desarrollo urbano	2	
Melinka	59	
Comunicaciones	1	-Médico permanente, construcción
Conectividad	4	CESFAM, Laboratorio permanente
Cultura e identidad	3	de marea roja
Desarrollo económico	7	-Agua potable y alcantarillado
Desarrollo urbano	13	-Construcción de un liceo
Educación	5	-Creación de un espacio para la
Empleo y previsión social	5	cultura
Energía	2	-Mayor fuente y estabilidad laboral
Medio ambiente	5	para los habitantes de la comuna
Normativa	1	
Salud	9	
Vivienda	4	
Puerto Aguirre	52	
Conectividad	7	-Regionalización de los productos
Cultura e identidad	2	pesqueros.
Desarrollo económico	6	- Médico Permanente
Desarrollo urbano	6	- Que la Posta sea un policlínico
Educación	5	- Contar con un liceo técnico
Empleo y previsión social	9	- Subvención a combustibles
Normativa	1	- Fiscalización a fondos SEP
Participación y organizaciones	2	- Agua potable y Alcantarillado
Salud	5	- Mas Fuentes Laborales

Social	3
Vivienda	6
Puerto Aysén Ribera Norte	30
Conectividad	1 -Solución previsión social, mas
Cultura e identidad	2 fuentes laborales (sueldo y
Desarrollo económico	2 jubilación regionalizados, tanto
Desarrollo urbano	10 sector público como privado)
Educación	3 -Reforma de pensiones, cambio al
Empleo y previsión social	3 sistema de AFP.
Energía	1 -Desarrollo Urbano
Gestión	1 -Potenciar el deporte y la cultura
Participación y organizaciones	1 -Revisión a Ficha de Protección
Salud	2 Social
Social	2 -Contar con políticas de vivienda con características regionalizadas -Subsidio energético a comité Rayén -Apoyo al fomento productivo con la construcción de caminos rurales
Vivienda	2
Puerto Aysén Ribera Sur	26
Conectividad	2 -solución al alto costo del
Costo de vida	1 combustible
Desarrollo urbano	8 -conectividad
Educación	1 -revisión de la ficha de protección
Empleo y previsión social	2 social
Energía	4 -Pavimentación de calles
Gestión	1 -Mejoramiento de alumbrado
Normativa	1 público
Participación y organizaciones	1
Salud	3
Social	2
Puerto Chacabuco	18
Cultura e identidad	1 -Pavimentación de calles, calzadas
Desarrollo económico	4 y aceras
Desarrollo urbano	8 -Vivienda
Educación	1 -tener en vez de posta un CESFAM
Medio ambiente	1 -Construcción de una sede para
Salud	2 adultos mayores. -Mejorar la imagen urbana (mejoramiento de acceso y entorno)
Vivienda	1

Puerto Cisnes	110
Conectividad	24 -Aumentar el nivel del hospital,
Costo de vida	1 contar con especialistas médicos
Cultura e identidad	4 - Contar con una sucursal de banco
Desarrollo económico	9 - Tener un camino costero y
Desarrollo urbano	11 conectividad en general
Educación	8 (pavimentación de los accesos a la
Empleo y previsión social	4 ciudad)
Energía	12 - Tener una oficina de enlace con
Medio ambiente	4 los servicios públicos
Normativa	1 -Contar con más fuentes de trabajo
Participación y organizaciones	1 y emprendimientos para mujeres
Salud	20 -Bajar el precio de los combustibles
	-Subsidio a la Luz eléctrica
	-Tener una casa de acogida para
Vivienda	11 adultos mayores
Puerto Gala	48
Comunicaciones	1 -Contar con telefonía celular e
Conectividad	3 internet
Cultura e identidad	6 -Mejora de rampa y muelle
Desarrollo económico	7 -Mejora fluidez y conectividad de
Desarrollo urbano	14 barcaza
Educación	2 -Regularizar los títulos de dominio
Empleo y previsión social	1 -Más empleo para hombres y
Energía	1 mujeres
Gestión	2 -Contar con agua potable y
Medio ambiente	2 alcantarillado
Normativa	1 -Mejora de pasarelas
Salud	5 -Mejora de subsidio eléctrico
Social	1 -Aumentar de cupos de atención
	médica en las rondas (adultos y
	niños)
	-Tener una oficina de enlace con
	servicios públicos y mas presencia
	de autoridades
Vivienda	2
Puerto Gaviota	26
Comunicaciones	1 -Luz eléctrica todo el día, falta de
Conectividad	3 turbina
Desarrollo económico	7 -Contar con telefonía celular e
Desarrollo urbano	2 internet
Educación	1 -Más trabajo también para las

Empleo y previsión social	4	mujeres enfocado en la Pesca
Energía	2	Artesanal
Salud	2	-Contar con paramédico
Social	1	permanente, falta una posta de salud
		-Mejora de viviendas
		-Aumento de cuota (Merluza) para la pesca artesanal
		-Mas transporte continuo a Puerto Cisnes
Vivienda	3	-Electrificación de pasarelas
Puyuhuapi	56	
Comunicaciones	1	-Construir el alcantarillado para la
Conectividad	12	localidad
Cultura e identidad	1	-Construcción de la costanera, con
Desarrollo económico	6	respeto a la localidad, amistosa con
Desarrollo urbano	12	el entorno, con identidad y
Educación	3	participación ciudadana
Empleo y previsión social	2	-Proveer una ambulancia a la
Energía	6	posta, mejorar la gestión de la
Medio ambiente	1	salud
Normativa	1	-Devolver la cuota de pesca a los
Salud	7	pescadores artesanales
Social	1	
Vivienda	3	
Raúl Marín Balmaceda	128	
Comunicaciones	1	-Se requiere el mejoramiento de
Conectividad	41	los caminos (Raúl Marín-La Junta y
Cultura e identidad	3	Puente Río Palena)
Desarrollo económico	5	-Energía las 24 horas a menor
Desarrollo urbano	49	costo y sustentable
Educación	5	-Desarrollar e implementar plan de
Empleo y previsión social	3	evacuación en caso de emergencia
Energía	9	ante tsunami.
Medio ambiente	3	-regularizar la tenencia de sitios
Salud	5	por parte de Bienes Nacionales.
Social	2	
Vivienda	2	
Repollal	9	
Conectividad	3	-Creación de un espacio cultural
Desarrollo urbano	4	-Muelle para pesca artesanal

Empleo y previsión social

- 1 -Posta de Salud
- Mayor conectividad (telefonía celular)

Salud

- Consideración de los aspectos
- 1 locales en el reglamento pesquero

Fuente: DIPLADE, Gobierno Regional de Aysén

El número total de problemas presentado es cercano a los 400 que fueron priorizados, para luego seleccionar aquellos que gozaban de factibilidad técnica y presupuestaria.

7.- La corriente de soluciones:

El PEDZE se estructuró en base a cinco ejes estratégicos con el objeto de contribuir a reducir las inequidades existentes en los estándares de vida entre Aysén y el resto de Chile, así como también reducir las inequidades territoriales internas de la Región con el fin de impulsar un mayor crecimiento y desarrollo de la Región de Aysén, por medio de un conjunto de programas que den respuesta a las principales problemáticas regionales.

7.1.- Eje de conectividad

Considera iniciativas de conectividad física, digital y subsidios al transporte, tales como:

- Pavimentación de la Ruta 7 Norte en una extensión de 90 km, que van desde Puyuhuapi hasta el límite regional Norte.
- Red de fibra óptica: la conectividad digital considera una red de alta capacidad para la transmisión de datos que pretende vincular las localidades más apartadas con el resto del país y el mundo; abrir los espacios para la instalación de un Data Center, favoreciendo el desarrollo

de las TICs y aportando al proceso de desarrollo de la región. Para lo anterior, se considera que esta red vaya desde Puerto Montt a Magallanes, con un ramal a Aysén, contemplando fibra óptica de respaldo que permitirá dar seguridad a la conectividad digital de la región.

- Ampliación de cobertura telefónica: llegando a los lugares que, actualmente, no disponen de ella.
- Se crearán subsidios al transporte de carga y pasajeros, equiparando las actuales condiciones que los habitantes de la Región de Aysén tienen con el resto del país. De esta manera, a través del eje estratégico Conectividad se permitirá un patrón de poblamiento creciente y equilibrado territorialmente, sin perjuicio de la consolidación urbana de Coyhaique y Puerto Aysén, como grandes centros de servicios, generando mayor dinamismo económico a lo largo de todo el territorio regional.

7.2.- Eje de Asentamiento humano:

Con mejores condiciones de conectividad se favorecen los Asentamientos Humanos, el segundo eje estratégico que ofrece este plan, a través de un conjunto de iniciativas que brindarán mejores condiciones de vida para los habitantes de las zonas más apartadas de la región, como por ejemplo, sistemas de alcantarillados, postas de salud, infraestructura urbana, saneamiento de títulos de dominio y una gama amplia de inversiones que contribuyan a dotar de mayores y mejores servicios básicos a estas comunidades.

7.3.- Eje de Derechos Sociales

Este eje se propone mejorar la cobertura y el acceso a derechos como: acceso a la Salud, Educación gratuita y de calidad, y una Vivienda adecuada. En materia de Salud, se contempla la construcción de los Hospitales de Chile Chico y Cochrane, la construcción del Centro de Salud de La Junta y de Coyhaique, los que

permitirán resolver problemas de salud de mediana complejidad que no tenían suficiente cobertura. De igual manera, el equipamiento hospitalario, el incremento de ambulancias, junto con una mayor dotación de médicos especialistas y personal paramédicos, lo que contribuirá a mejorar el estándar del Servicio de Salud en Aysén.

La Creación de una Universidad Regional Estatal, potenciando el desarrollo de la investigación científica en materias relacionadas con aquellos recursos naturales y de interés patrimonial propios de nuestra región, como glaciares, ecosistemas de fiordos y canales, recursos hídricos, sitios arqueológicos, entre muchos otros. Esta Universidad sería un centro de excelencia para el pensamiento y generación de conocimiento a nivel nacional e internacional, considerando para ello docencia, investigación y extensión con los más altos estándares, abriendo espacios para el pensamiento crítico, el desarrollo humano, social y regional.

En materia habitacional, se abordaría la creciente necesidad de viviendas con especial énfasis en las demandas de los sectores más vulnerables de la región. Se considerarían, las particularidades geográficas, culturales, ambientales y de eficiencia energética, para el diseño y construcción de tales viviendas, teniendo presente, que éstas se insertan en barrios, ciudades y localidades donde se privilegiará la equidad urbana y la equidad territorial con espacios públicos de calidad. Sin olvidar potenciar la política de subsidios que se refiere a la ampliación y la mejora térmica de viviendas ya construidas.

7.4.- Eje de Desarrollo Productivo

El Desarrollo Productivo constituye el cuarto eje estratégico, orientando los instrumentos de fomento a las condiciones particulares de cada territorio. El objetivo de esta orientación estratégica es potenciar y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), estimulando la producción de bienes

y servicios locales, diversificando la matriz productiva y agregando valor a los productos regionales. Con este propósito, mediante programas de fomento, se establecerían cuatro líneas de trabajo: desarrollo del turismo, de la ganadería, de la pesca artesanal y del desarrollo de emprendimientos y nuevos negocios. Estos desafíos emanan de una mirada humanista de la economía, que considera a las comunidades y al ambiente que las acoge como el centro real de la preocupación del gobierno. En este sentido, el PEDZE contemplaría una fuerte inyección de recursos en las localidades con potencial turístico, como son Puerto Río Tranquilo, Puerto Bertrand, Villa Cerro Castillo y Puerto Puyuhuapi, invirtiendo en mejoramiento de la imagen urbana, la construcción de costaneras, la habilitación de espacios públicos, saneamiento de alcantarillado y gestión de residuos domiciliarios.

7.5.- Eje de Protección del Patrimonio Ambiental y Cultural

Finalmente, el eje estratégico Protección del Patrimonio Ambiental y Cultural se hace cargo de los derechos a vivir en un medio libre de contaminación y del acceso a la cultura. En primer término, se contemplará la generación de un programa de descontaminación de Coyhaique, junto con medidas de protección y resguardo del Medio Ambiente. En materia de cultura, se construirá un Centro de Creación, Desarrollo e Innovación Infantil y Juvenil, un Museo Regional

7.6.- Iniciativas PEDZE

De estos ejes estratégicos se desprenden **164 iniciativas de inversión** que se espera ejecutar durante los 5 años programados por el Plan de Zonas Extremas de la Región de Aysén.

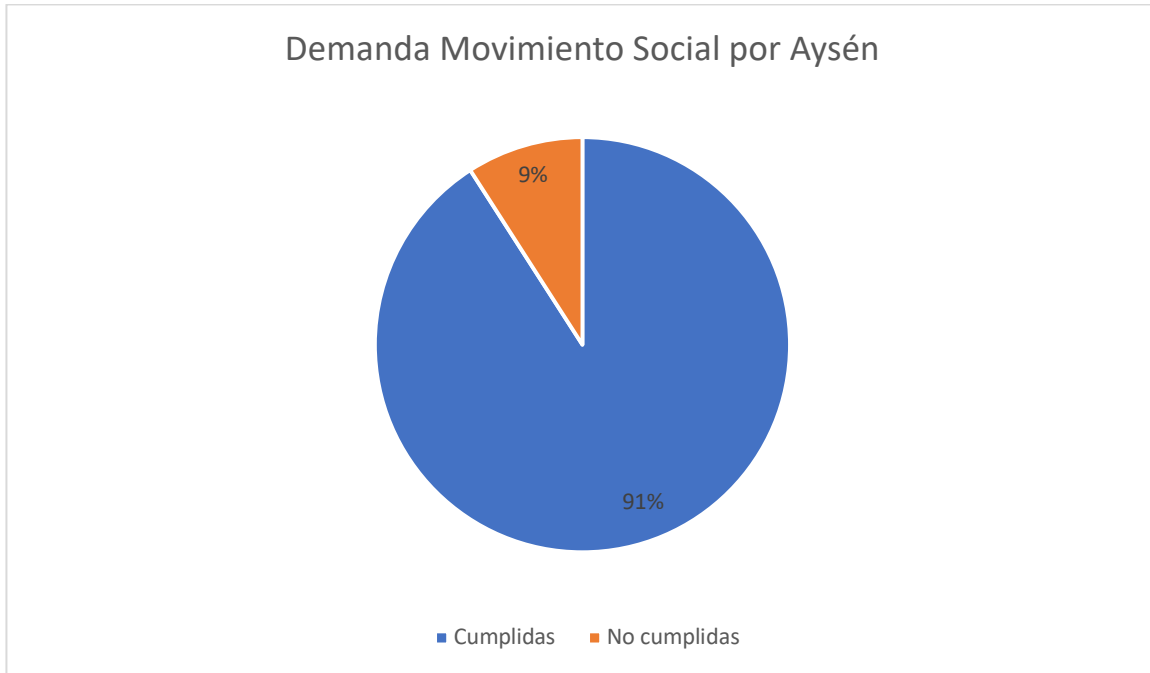
8.- Ventana de Oportunidades

8.1.- Incidencia de las propuestas del Movimiento Social por Aysén en el PEDZE

N°	Demanda Movimiento	Eje Estratégico	Iniciativa PEDZE	Descripción	Otro
1	Rebaja sustancial a los combustibles				Se mantiene subsidio
2	Salud de Calidad	Derechos Sociales	15 iniciativas		
3	Equidad laboral		2 iniciativas		
4	Participación ciudadana vinculante		Elaboración PEDZE		Rendición de cuentas PEDZE
5	Universidad Pública Regional		1 iniciativa	Universidad	
6	Administración y regionalización de los recursos naturales: hidrobiológicos y suelo				No contempla
7	Empoderamiento de la pesca artesanal regional		1 iniciativa	Transferencia de diversificación	
8	Canasta básica y mejoramiento de la calidad de vida		7 iniciativas	7 subsidios	
9	Subsidio al transporte e integración física		5 iniciativas	Contempla subsidios marítimos entre otros	
10	Programa de desarrollo del pequeño y mediano campesino rural		3 iniciativas		
11	Política de vivienda regionalizada y pertinente con la realidad territorial		9 iniciativas		

De un total de 11 demandas planteadas por el Movimiento Social por Aysén “tu problema es mi problema” **10 son cumplidas**, 9 son acogidas por el PEDZE de Aysén, 1 corresponde a un subsidio ya regulado y **1 no cumplida** sobre la

regionalización de recursos hidrobiológicos. Lo que equivale a un grado de incidencia de un 91%.



Fuente: Elaboración propia

8.2.- Incidencia de las propuestas de participación ciudadana en el PEDZE

Respecto del origen de la demanda en las 164 iniciativas PEDZE de la región de Aysén, encontramos que un 71% equivale a problemas planteados en los talleres ciudadanos, un 5% equivale a problemas planteados por Autoridades locales, tales como Alcaldes, Consejeros Regionales, un 17% equivale a problemas planteados desde el Gabinete Regional, tales como Gobernadores, Seremis y Directores, un 7% equivale a cumplimiento del programa presidencial, lo que puede reflejarse en la siguiente tabla y gráfico.

Origen de la Demanda	%
Talleres Ciudadanos	71%
Autoridades Locales (Alcaldes, Consejeros Regionales)	5%
Gabinete Regional (Gobernadores, Seremis, Directores)	17%
Programa Presidencial	7%
Total=	100%

9.- Conclusiones

En base a este trabajo se ha confirmado la hipótesis de que la participación ciudadana influyó en la determinación de las iniciativas de inversión del PEDZE, para el caso de las demandas del Movimiento Social por Aysén 2012 la respuesta del instrumento es del 91% y respecto al total de iniciativas de inversión del PEDZE 2014, encontramos que el 71% tiene su origen en los talleres de participación realizados.

En ambos casos el marco comparativo es diferente, puesto que del movimiento las demandas eran macro propuestas, las que están perfectamente individualizadas. Las propuestas emanadas desde el taller equivalen a un número mucho mayor, que fue depurado hasta quedar plasmado en base a una metodología propuesta por el PEDZE de Aysén. Esto nos muestra que el movimiento social en su momento de auge crea condiciones para la generación de macro demandas e instalación de grandes temas en la agenda, sin embargo es por medio de la participación ciudadana efectiva, formal y vinculante que se puede acceder a una

incidencia mayor en la agenda pública y por cierto mejores resultados. Por lo tanto si los gobierno comprendieran la importancia de la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana efectivos y la necesidad de una vinculación colaborativa, se preveerían muchos estallidos sociales. Debemos avanzar a un modelo de gobernanza colaborativa donde la participación ciudadana sea un elemento más de un sistema de toma de decisiones y de mutuas responsabilidades.

Los movimientos sociales poseen un gran poder de agenciamiento, este hecho nos lleva a modificar paradigmas sobre la administración pública y nos desafía a investigar y proponer nuevos modelos de gobernanza colaborativa que permitan ir construyendo una sociedad más justa. Durante el 2019 se ha desarrollado el movimiento social más grande desde el retorno a la democracia, si bien a la fecha de cierre del presente estudio el movimiento social se encuentra plenamente vigente y la agenda pública se ha modificado, los efectos de este estallido social aun no es posible de medir, puesto que las múltiples demandas de diferentes sectores de la sociedad se reunieron en un fenómeno común orientados a los pilares del modelo económico neoliberal y a la necesidad de una nueva constitución. Mi esperanza es que este cambio epocal va a dar a luz un sistema con mayor justicia social y más democracia política, social y económica. Una de las dificultades del gobierno y parte de la oposición para dar una solución política a la crisis, es que ofrecen una salida representativa y no una salida participativa/colaborativa, lo que deja en evidencia la poca capacidad de evaluar el momento histórico en base a la experiencia en esta materia. Una nueva constitución debe provenir de esquemas colaborativos no basta con una asamblea electa si no se garantiza mecanismos colaborativos vinculantes que otorguen un sustento a las definiciones más relevantes, una salida podría ser los cabildos territoriales y sectoriales como antecedente de una asamblea constituyente. La historia se está escribiendo aun.

El estallido social de 2019 hace que el presente estudio cobre completa vigencia y espero que incentive a otros y otras a profundizar en la investigación sobre los movimientos sociales, de modo que por herramientas como la participación social y la gobernanza colaborativa podamos proponer un modelo político que prevenga y anticipe los estallidos sociales, no con la finalidad de evitarlos, sino con la finalidad de que la buena política este en sintonía con las demandas de la ciudadanía.

10.- Bibliografía

- Benedicto, J. (2004), Cultural Structures and Political Life: The Cultural Matrix of Democracy in Spain, *European Journal of Political Research*, 43. Pp. 287-307.
- Domínguez, J. (2011) Ventanas de oportunidad y coaliciones de política pública: el caso del proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México desde una perspectiva histórica, *Secuencia*, N° 79 (enero-abril). Pp. 63-88.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica*. Santiago: CEPAL, Serie Gestión Pública.
- Gobierno Regional de Aysén (2014) Plan de Zonas Extremas.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2012) Informe Anual
- Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston. Pp. 125–138.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2014) Decreto N° 1242, Establece Plan Especial de Desarrollo de la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo
- Montero, J., Gunther, R, & Torcal, M. (1998). Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83. Pp. 9-50.
- Ortiz, V. (2013) *Variación geográfica del costo de vida y su impacto en la pobreza en áreas extremas, el caso de la cuenca del Río Aysén*. (Memoria para optar al grado de Geógrafa) Universidad de Chile.
- Pérez, M. (2015). Movimiento social de Aysén. un caso de análisis de incidencia ciudadana en la agenda de políticas públicas. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 1, 100-116.
- SUBDERE (2018) *Actualización estudio diagnóstico y propuesta para territorios aislados*. Santiago de Chile.

- Valenzuela, A. (2011). Crisis de representación y reforma política en Chile, *Democracia con partidos políticos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile*, Santiago de Chile, Cieplan-CEP.
- Viveros, F. (2010) Marco jurídico de la participación ciudadana en Chile. *Metodologías de Participación. MINVU División de desarrollo urbano*. s.p. Chile.
- Zahariadis, N. (2007), "Ambiguity, Time and Multiple Streams", en P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (2nd. ed.), Boulder: Westview Press, pp. 73-94.

Linkografía

- Biobío Chile (2012) Consultado el 29 de Julio de 2019. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/2012/02/07/pescadores-y-organizaciones-sociales-toman-puente-presidente-ibanez-en-ingreso-a-ciudad-de-aysen.shtml>
- Biobío Chile (2012) Consultado el 29 de Julio de 2019. Disponible en: <https://www.biobiochile.cl/noticias/2012/03/02/imagenes-muestran-habitantes-de-aysen-durmiendo-en-la-plaza-de-armas-como-manifestacion-al-conflicto.shtml>
- El Mostrador (2012) Consultado el 29 de Julio de 2019. Disponible en: <https://m.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/03/25/ivan-fuentes-%E2%80%99Cla-politica-esta-enferma-y-hay-que-mejorarla%E2%80%99D/>
- El Mostrador (2012) Consultado el 29 de Julio de 2019. Disponible en: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/03/23/ivan-fuentes-%E2%80%99Cla-responsabilidad-de-esta-mesa-de-trabajo-era-llegar-a-acuerdos-positivos-para-la-patagonia%E2%80%99D/>
- Emol (2012) Consultado el 29 de Julio de 2019. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/nacional/2012/02/15/526334/agrupaciones->

[que-protestan-en-aysen-exigen-presencia-de-ministros-para-tratar-sus-demandas.html](#)

- Emol (2012) Consultado el 29 de Julio de 2019. Disponible en:
<https://www.emol.com/noticias/nacional/2012/02/23/527724/estudiantes-realizan-en-talca-manifestacion-en-apoyo-a-protestas-en-aysen.html>
- El Divisadero (2012) Consultado el 29 de Julio de 2019. Disponible en:
<http://www.eldivisadero.cl/noticias/?task=show&id=29097>
- La Tercera (2012) Consultado el 29 de Julio de 2019], Disponible en caché:
<http://diario.latercera.com/2012/02/19/01/contenido/pais/31-101070-9-el-conflicto-se-agudiza-en-dia-critico-por-falta-de-combustible-y-afecta-al.shtml>
- Página web Presidencia, Consultada en Abril 2019. Disponible en:
https://transparenciaactiva.presidencia.cl/normativa_a8.html
- Página web Ministerio de Desarrollo Social, Sistema Nacional de Inversión. Consultado el 28 de mayo de 2019. Disponible en:
<http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/preguntas-frecuentes/>
- Plan Especial De Desarrollo De Zonas Extremas Región De Aysén. Consultado en Junio 2019. Disponible en:
http://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo_ch237/appinstances/media1423/PEDZE_FINAL_25AGO14.pdf