



**INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS  
Y TERRITORIALES**

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONECTIVIDAD PARA LA  
INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE CHILOÉ Y  
PERSPECTIVAS LOCALES SOBRE CONECTIVIDAD PARA EL  
DESARROLLO: Tensiones en el contexto de construcción del puente  
sobre el canal de Chacao**

Tesis presentada para obtener el grado académico de  
Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente

**Carla Coquedano Alvarado**

Profesor Guía: Gonzalo Salazar Preece

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago de Chile, enero de 2016

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONECTIVIDAD PARA LA  
INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DE CHILOÉ Y  
PERSPECTIVAS LOCALES SOBRE CONECTIVIDAD PARA EL  
DESARROLLO: Tensiones en el contexto de construcción del puente  
sobre el canal de Chacao**

Tesis presentada para obtener el grado académico de  
Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente

**Carla Coquedano Alvarado**

Profesor Guía: Gonzalo Salazar Preece

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales  
Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago de Chile, enero de 2016

© 2016, Carla Coquedano Alvarado

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines académicos, por cualquier medio o procedimiento, incluyendo la cita bibliográfica que acredita al trabajo y a su autor.

Esta tesis esta asociada al Proyecto Fondecyt Iniciación N° 11130519, “Planificación y Desarrollo Urbano Local. Epistemologías de la Sustentabilidad en la Región de la Araucanía (Chile)”.

## **AGRADECIMIENTOS**

Quisiera manifestar mis agradecimientos a todas las personas que de una u otra forma han colaborado en el desarrollo de esta investigación, fundamentalmente a: autoridades y funcionarios de los municipios de Ancud, Castro, Quellón, Quemchi, Chonchi, de la Gobernación provincial de Chiloé, Gobierno Regional de Los Lagos y Ministerio de Obras Públicas y, miembros de organizaciones sociales funcionales y territoriales de la provincia de Chiloé, quienes compartieron su tiempo, conocimientos y opiniones como informantes, incluso dentro de sus espacios de convivencia familiar, todo eso dio contenido y riqueza a este trabajo.

De igual forma, expreso mi reconocimiento al Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que a través del Magister en Asentamientos Humanos y Medio ambiente provee un espacio de formación desde una perspectiva dinámica e interdisciplinaria para el estudio del territorio, de manera especial al equipo de Coordinación de Docencia, cuyo constante apoyo al vínculo entre alumnos, docentes y universidad ciertamente nutrió mi experiencia formativa. Agradezco también a mi profesor guía, Gonzalo Salazar por sus asertivos comentarios que permitieron delinear esta investigación desde sus inicios.

También debo reconocer el aporte brindado por mis compañeros de magíster, que desde sus distintas disciplinas de origen, experiencias profesionales y de vida, hicieron de este espacio de formación, una verdadera experiencia de aprendizaje; en particular a Paloma, Cristian y Álvaro, compañeros de incontables trabajos grupales que se fueron convirtiendo también en compañeros de afectos.

Finalmente, quiero expresar mi profundo agradecimiento a mi familia, por su incondicional apoyo en cada proyecto; a mis abuelos, Fortunata y Rolando, mixtura chilota patagónica y española que eligieron la provincia de Chiloé para asentarse y educar a sus hijas, y a mis padres que continuando ese camino me dieron la oportunidad de crecer en un entorno privilegiado. A mis hermanos y hermanas, por su constante preocupación y acompañamiento en este proceso. A Héctor, su compañía y constante apoyo a mi desarrollo profesional, se convirtió en el impulso inicial para emprender este viaje que con esta tesis culmina.

## RESUMEN

Desde principios de la década de los '70, una conexión permanente entre la Isla Grande de Chiloé -Provincia de Chiloé, Décima Región de Los Lagos- y el territorio continental ha formado parte del discurso de conectividad para la integración territorial del Estado de Chile, y también del imaginario social de la comunidad chilota. La idea de construir un puente sobre el Canal de Chacao ha dividido históricamente a sus habitantes en adherentes y detractores en razón de los potenciales impactos en la calidad de vida de su población. Si bien este proyecto de infraestructura pública de gran envergadura ha sido reactivado y desistido en distintos momentos histórico-políticos, en 2012 es anunciado el llamado a una licitación internacional para su ejecución, actualmente adjudicada y en etapa de construcción.

En este escenario, y en un territorio provincial distinguido por sus condiciones geográficas de archipiélago, conceptos como el aislamiento geográfico y la insularidad se vuelven esenciales para entender los vínculos entre conectividad y desarrollo local, sobretodo ante los potenciales efectos de transformar una histórica vocación de conectividad a través del mar hacia un enlace permanente. Pero también, los lineamientos esgrimidos desde la gestión pública para promover tales procesos de desarrollo, ya sea al establecer criterios para proveer infraestructura de conectividad o bien, desde las estrategias desplegadas para atender territorios de tal complejidad.

Así, la investigación que da origen a la presente tesis se propuso indagar desde un enfoque cualitativo-descriptivo, en las relaciones entre las políticas públicas de conectividad para la integración territorial de la Provincia de Chiloé y las percepciones de actores locales sobre conectividad valorada para el desarrollo local, en el contexto de construcción del Puente sobre el Canal de Chacao. La información obtenida a través de entrevistas semi-estructuradas a informantes claves del ámbito público y de la sociedad civil de las diez comunas de la provincia, permitió un análisis de contenido temático que identificó los elementos centrales valorados para el desarrollo local, las principales dimensiones que construyen las posiciones iniciales de apoyo/rechazo al proyecto y también, las relaciones entre el Gobierno central, la institucionalidad pública local y la sociedad civil para su implementación.

Las conclusiones por tanto, emergen desde la tensión y la incertidumbre. Aún cuando la conectividad resultaría central para el desarrollo, la tensión emerge del tipo de conectividad valorada para este propósito, configurando cuatro perspectivas atravesadas por las distintas dimensiones controversiales asociadas a los potenciales impactos de esta infraestructura de conectividad y a las diversas visiones de desarrollo para la provincia desde los actores locales. Todo ello, marcado por una débil articulación escalar de la gestión pública, y escasas instancias de participación a nivel local.

**Palabras claves:** Conectividad, insularidad, desarrollo local, Puente sobre el Canal de Chacao.

## ÍNDICE

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>PROBLEMATIZACIÓN</b>	<b>4</b>
2.1	DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	4
2.2	PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN	7
2.3	OBJETIVOS	7
2.3.1	GENERAL	7
2.3.2	ESPECÍFICOS	7
2.4	JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	8
<b>3</b>	<b>MARCO TEÓRICO</b>	<b>9</b>
3.1	TERRITORIOS AISLADOS: POTENCIALIDADES Y OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO	9
3.2	INSULARIDAD: CUANDO ISLAS SE CONECTAN A CONTINENTES	15
3.3	CONECTIVIDAD: CRITERIOS QUE ENLAZAN TERRITORIOS	20
3.4	APROXIMACIONES A LA GESTIÓN PÚBLICA EN TERRITORIO AISLADOS	22
<b>4</b>	<b>PROPUESTA METODOLÓGICA</b>	<b>26</b>
4.1	TIPO DE INVESTIGACIÓN	26
4.2	LOCALIZACIÓN ÁREA DE ESTUDIO	26
4.3	DISEÑO DE LA MUESTRA	27
4.3.1	UNIVERSO Y UNIDAD DE ANÁLISIS	27
4.3.2	TIPO DE MUESTREO Y SELECCIÓN DE INFORMANTES	27
4.4	TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN Y RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	29
4.5	TÉCNICAS DE ANÁLISIS DE DATOS	30
4.6	CONSIDERACIONES ÉTICAS	31
4.7	LIMITACIONES METODOLÓGICAS	31
<b>5</b>	<b>CONTEXTUALIZACIÓN</b>	<b>33</b>
5.1	ANTECEDENTES DE CONECTIVIDAD DE LA PROVINCIA DE CHILOÉ	33
5.1.1	SISTEMA DE CONECTIVIDAD INTERNA	33
5.1.2	SISTEMA DE CONECTIVIDAD EXTERNA	38
5.1.2.1	Servicio de transporte marítimo hacia la provincia de Llanquihue, a través del canal de Chacao	39
5.1.2.2	Servicio de transporte aeroportuario	40
5.2	ACCIONES PÚBLICAS PUBLICAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA CONECTIVIDAD DE LA PROVINCIA DE CHILOÉ	41
5.2.1	PRIMEROS ANTECEDENTES PARA LA CONECTIVIDAD PERMANENTE DE LA ISLA GRANDE DE CHILOÉ	41
5.2.2	INFRAESTRUCTURA DE CONECTIVIDAD Y SALMONICULTURA	43
5.2.3	PLAN CHILOÉ	43
5.2.4	REACTIVACIÓN DEL PROYECTO PUENTE SOBRE EL CANAL DE CHACAO	45
<b>6</b>	<b>ANÁLISIS DE RESULTADOS</b>	<b>47</b>
6.1	CONECTIVIDAD COMO ELEMENTO CENTRAL PARA EL DESARROLLO LOCAL DE LA PROVINCIA DE CHILOÉ	48
6.1.1	PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN SISTEMA DE CONECTIVIDAD INTERNA	48

6.1.2	PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS EN SISTEMA DE CONECTIVIDAD HACIA EL TERRITORIO CONTINENTAL	51
6.1.3	VÍNCULOS ENTRE CONECTIVIDAD Y OTROS ELEMENTOS VALORADOS PARA EL DESARROLLO	54
6.1.3.1	Salud	54
6.1.3.2	Educación superior	56
6.1.3.3	Turismo	56
<b>6.2</b>	<b>POSICIONES, CONTROVERSIAS Y PERSPECTIVAS DESDE ACTORES LOCALES ANTE LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL CANAL DE CHACAO</b>	<b>58</b>
6.2.1	DIMENSIONES DE LA PROBLEMÁTICA PROYECTO PUENTE SOBRE EL CANAL DE CHACAO.	59
6.2.2	ENCUENTROS Y DESENCUENTROS: PRINCIPALES CONTROVERSIAS SOBRE EL PROYECTO PUENTE SOBRE EL CANAL DE CHACAO DESDE LA TENSIÓN	60
6.2.2.1	Controversias Sociopolíticas: Entre la descentralización y el centralismo	60
6.2.2.2	Controversias socioculturales: ¿Qué queda por arriesgar?	64
6.2.2.3	Controversias socioeconómicas: ¿Oportunidad para el progreso de la provincia?	66
6.2.2.4	Controversias socioecológicas : Entre el impacto cero y la presión ecológica	69
6.2.3	PERSPECTIVAS EMERGENTES IDENTIFICADAS ANTE LA CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE SOBRE EL CANAL DE CHACAO DESDE ACTORES LOCALES	71
<b>6.3</b>	<b>RELACIONES ENTRE ACTORES: ¿MODELO DE GOBERNANZA O PLANIFICACIÓN CENTRALIZADA?</b>	<b>73</b>
6.3.1	MULTIESCALARIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ¿ARTICULACIÓN O INSTRUMENTALIZACIÓN DE ACTORES LOCALES?	73
6.3.2	INSTANCIAS DE SOCIALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN ASOCIADAS AL PROYECTO: EMERGENCIA DE NUEVOS ACTORES	75
<b>7</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>79</b>
<b>8</b>	<b>FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>86</b>
<b>9</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>87</b>
<b>10</b>	<b>ANEXOS</b>	<b>93</b>



# 1 INTRODUCCIÓN

La provincia de Chiloé en la Décima Región de Los Lagos, es reconocida como un territorio marcado por sus características geográficas de archipiélago. Separada del continente por el canal de Chacao y conectada a través de un servicio de transporte marítimo, hasta hace poco única alternativa de conectividad, cimentó una fuerte raíz socio-cultural donde confluían singulares prácticas productivas surgida del vínculo entre mar y tierra, y de reciprocidad, constitutivas de una determinada forma de vida. También por su geografía, es territorio distinguido por su baja densidad poblacional y alta dispersión de la población, condiciones que justificarían una débil presencia del Estado en la provincia, traducéndose en históricas dificultades para el desplazamiento dentro y fuera de ella y para la disponibilidad y acceso a servicios básicos y públicos.

La idea de integrar la provincia al continente a través de un puente, a modo de reducir sus niveles de aislamiento y posibilitar el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, ha estado presente en el discurso del Estado desde los años '70, configurando a nivel local dos posiciones contrapuestas de apoyo/rechazo a esta iniciativa. Sin embargo, es, durante el actual periodo presidencial que se inician las etapas de diseño y posterior construcción de un proyecto de conectividad permanente a través de un Puente sobre el canal de Chacao. Frente a esta gran obra de infraestructura pública, surgen una serie de interrogantes derivadas de las potenciales implicancias de transformar las relaciones de conectividad por medio de enlaces fijo al continente, donde se entrecruzan aspectos de desarrollo local, insularidad, conectividad, sustentabilidad y gestión territorial.

En esta tesis, se busca ahondar en las relaciones entre las políticas públicas de conectividad para la integración territorial para la provincia de Chiloé impulsada desde el Gobierno central y las perspectivas de actores locales públicos y de la sociedad civil acerca de la conectividad valorada para el desarrollo local en la Provincia de Chiloé, en el contexto de construcción del Puente sobre el Canal de Chacao. Para ello, se identifican las principales problemáticas asociadas a los sistemas de conectividad interna y externa de la provincia y sus vínculos con aspectos centrales para el desarrollo local. Luego, se distinguen los componentes de la problemática asociada a la construcción de este proyecto de infraestructura, y los principales argumentos sostenidos en cada una de ellas desde sus posiciones iniciales de apoyo/rechazo. Lo anterior, para dar paso a establecer las relaciones entre los elementos constituyentes de estas posiciones y la conectividad valorada para el desarrollo local desde actores locales públicos y de la sociedad civil. Finalmente y atendiendo a la manera en que se ha abordado este proyecto desde la gestión pública, se persigue ahondar en las relaciones entre el Gobierno Central y la institucionalidad pública a nivel local: regional, provincial y comunal para su implementación, así como

también con la sociedad civil a través de instancias de socialización y/o participación ciudadana.

La metodología empleada para cumplir estos propósitos, sitúan esta investigación desde un enfoque cualitativo de alcance descriptivo. La información recogida proviene de la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores locales seleccionados como informantes claves del ámbito público, autoridades y/o funcionarios públicos de escala comunal, provincial y regional y actores locales de la sociedad civil en tanto miembros y/o representantes de organizaciones sociales funcionales o territoriales del ámbito local, comunal, provincial.

En el marco teórico se abordan de manera acotada los elementos conceptuales que orientan esta investigación. Así, se realiza una síntesis de las potencialidades y obstáculos para el desarrollo en contextos de aislamiento geográfico, donde el desarrollo es entendido como un fenómeno esencialmente localizado, pero sin embargo no necesariamente endógeno, que depende en gran medida de las articulaciones entre capacidades locales a nivel institucional como de la sociedad civil, más aún en el caso de territorios aislados marcados por un Estado centralizado de escasa presencia, pero también por singulares identidades territoriales que encerrarían la potencia de trasladar la visión del territorio como un obstáculo para el desarrollo a una oportunidad. También en el marco teórico, se introduce el componente de insularidad desde la perspectiva de los Island Studies, elevando la complejidad de las relaciones que se establecen en territorios insulares marcados por sus límites mar-tierra, que permite configurar una singularidad histórica y cultural que determina un modo de ver el mundo, desde la distancia. Pero también fuertes procesos de desigualdad y dependencia en razón de su aislamiento. Es en estos territorios donde la conectividad adquiere centralidad, y más aún cuando las históricas modalidades de conectividad se ven transformadas. Así se identifican los potenciales efectos asociados a las intenciones de conectar islas a continentes por medio de enlaces permanentes desde esta perspectiva. También aquí, se indaga de manera reducida cuales son los principales propósitos a los que responde la conectividad y los criterios para definir su inserción. Ellos nos acerca finalmente a distinguir las estrategias del Estado para abordar las complejidades que encierran los territorios aislados desde la gestión pública, donde a la débil presencia del Estado se sumarían las dificultades derivadas de políticas públicas que intervienen el territorio de manera sectorial, sin coordinación e integración entre los servicios y la propuesta de un enfoque territorial que permite superarlos.

Luego se presenta una breve contextualización que reúne principales antecedentes de conectividad para la provincia de Chiloé, donde se reseñan los primeros antecedentes vinculados a promover una conectividad permanente entre la isla grande de Chiloé y el continente, acciones públicas destinadas al mejoramiento de la conectividad como las asociadas a la industria salmonera y al Plan Chiloé, para finalmente aportar antecedentes sobre el actual momento de implementación del proyecto Puente sobre el Canal de Chacao.

En el análisis, a partir de los discursos de los informantes consultados, se distinguen las principales problemáticas asociadas a los sistemas de conectividad interna y externa de la provincia de Chiloé así como el valor asignado a la conectividad para el desarrollo local, donde comienzan a deslizarse los principales argumentos que justifican o bien rechazan la construcción de un enlace permanente entre la isla grande de Chiloé y el continente. A partir de el análisis de los componentes de la problemática en sus dimensiones sociopolíticas, socioeconómicas, socioculturales y socioecológicas se distinguen las principales tensiones entre los elementos constituyentes de cada una de estas dimensiones desde las posiciones iniciales de apoyo/rechazo al proyecto en relación a los potenciales impactos para el desarrollo provincial, las que son entendidas como controversias que se instalan desde la incertidumbre. Del análisis de las controversias emergen 4 perspectivas o nuevas posiciones, que vinculan los impactos valorados asociados a esta obra con las visiones de desarrollo local para la provincia. Por último, se indaga en las relaciones escalares de la gestión pública a partir de la implementación de este proyecto, tanto a nivel institucional, a partir de las relaciones entre el Gobierno central y la institucionalidad pública a nivel local así como también con la sociedad civil a través de instancias de socialización y/o participación vinculadas a este proyecto.

Finalmente, las conclusiones apuntan a responder la pregunta de investigación, constatando una problemática de suma complejidad donde las relaciones que se establecen entre conectividad y desarrollo local a partir de la disposición de un enlace permanente entre la isla grande de Chiloé y el continente se mueven desde la tensión y la incertidumbre, pero también desde distintas maneras de entender el desarrollo, donde además las acciones públicas vinculadas a la implementación de este proyecto se han inscrito en un escenario marcado por la operación centralizada del Estado.

## 2 PROBLEMATIZACIÓN

### 2.1 Definición del problema de investigación

La intención de otorgar conectividad por medio de un enlace fijo a la Isla Grande de Chiloé,- Provincia de Chiloé- con el territorio continental, ha estado presente en la agenda pública del Estado de Chile desde mediados de los años '90. Sin embargo sus primeros antecedentes datan de la década de los años '60 como parte de la incorporación de este tramo a la carretera panamericana (Ruta 5), vialidad estructurante a nivel intercontinental que se extiende por el territorio nacional desde la frontera norte con Perú hasta la comuna de Quellón, siendo interrumpida por el canal de Chacao en sus últimos 207 Km. (MOP, 2014).

Considerada por sus características, una obra de infraestructura pública de gran envergadura a nivel mundial, la construcción de un puente sobre el canal de Chacao ha sido promovida por el Gobierno de Chile sobre la base de una política pública de conectividad para la integración territorial que impulsa el desarrollo económico y social y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Provincia de Chiloé; y también solución de continuidad vial permanente para la Ruta 5. Así, desde el Ministerio de Obras Públicas (MOP), sus beneficios directos se han asociado a la disminución en los tiempos de viaje -cruce del canal de Chacao, operado actualmente por un sistema de transbordadores que atraviesa los 2,5 km que la distancian del territorio continental. Y también, su interacción, principalmente con la ciudad de Puerto Montt, capital regional ya consolidada como centro urbano de desarrollo interregional conectado a la red de economías globales (Rovira, 2000). Todo esto permitiría un mayor desarrollo de actividades económicas, educacionales, de acceso a la salud, turísticas y socioculturales de los habitantes de la Provincia de Chiloé (MOP, 2014).

Si bien la discusión respecto de las características y viabilidad de una conexión permanente se ha instalado con mayor fuerza en distintos momentos políticos durante las últimas décadas, dando origen incluso a un plan de medidas compensatorias conocido como el Plan Chiloé; en mayo de 2012, el Ex Presidente Sebastián Piñera anuncia en su tercera cuenta pública, el llamado a una licitación internacional para el diseño y construcción de un puente; lo que es ratificado durante el actual Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) siendo la obra adjudicada a un consorcio multinacional.

Tales acciones vuelven a instalar la tensión entre los argumentos que justifican o bien rechazan la iniciativa, presentes en el debate público a nivel local de manera doméstica desde sus inicios. Sus potenciales efectos en ámbitos socioeconómicos, sociopolíticos, socioculturales y socioecológicos y su relación con las principales demandas de los propios habitantes de Chiloé en favor de su desarrollo, han

divido históricamente a la comunidad en dos posiciones contrapuestas, que por un lado reconocen en la construcción de un enlace permanente una oportunidad concreta para el progreso de la provincia, y otra que pone acento en la consolidación de la relación de dependencia hacia el continente.

Así, resulta importante reconocer los elementos que subyacen a la promoción de determinadas estrategias públicas para la implementación de infraestructura de conectividad en determinadas zonas del país marcadas por su geografía, donde la conectividad interna y externa adquieren una posición de centralidad, como es el caso de la Provincia de Chiloé. Pero también resulta necesario delinear el contexto en el que estas obras se proyectan y las implicancias que podría acarrear para sus habitantes..

En este sentido, la condición geográfica de Archipiélago de la provincia, ha expresado de manera crítica las implicancias del centralismo político-administrativo, con significativos niveles de aislamiento en la mayoría de sus comunas (SUBDERE, 2008), (Ver Anexo I), expresados en falta de cobertura y dependencia de los servicios básicos existentes en el continente. Lo anterior, ha potenciado el actual surgimiento de diversas organizaciones ciudadanas a nivel local que han manifestado sus preocupaciones en materias de salud, educación, conectividad interna, desarrollo de proyectos energéticos y forestales en la zona, entre otros.

La privilegiada condición geográfica del archipiélago, las políticas públicas de regionalización y un contexto neoliberal que desde mediados de los '70 promovía el crecimiento y mejoramiento de la competitividad regional a través de la inserción de actividades exportadoras en mercados globales (Daher et al., 1990), propiciaron la irrupción de la salmonicultura en la Región, experimentando sus cambios más significativos en la década de los '80 (Román, 2009). Su auge y posterior declive generó profundas repercusiones a escala provincial y regional, evidenciando la baja diversificación del empleo y su alto nivel de dependencia a la actividad de explotación de un único recurso controlada por agentes externos (Barton, 1997; Fløysand, Barton, & Román, 2010), y también una doble jerarquía del desarrollo económico a partir de la entrada de capitales privados de escala multinacional respaldados por el Estado, pero con escasa participación de la institucionalidad local. (Fløysand et al., 2010). Así, la salmonicultura resultó ser una de las experiencias transformadoras más radicales para la provincia, generando además externalidades negativas en el ámbito ambiental, cambios a nivel demográfico a partir de los intensos flujos migratorios derivados de la instalación de un polo de desarrollo productivo de tal envergadura (Román, 2009), y también para la identidad cultural chilota, distanciada de los modos de producción clásicos desde la época colonial, transitando de un sistema productivo principalmente endógeno de autoconsumo familiar e intercambio comunitario de bienes y servicios hacia una lógica de proletarización del campesinado chilote y el consiguiente abandono de prácticas productivas de tradición rural (Mansilla, 2007).

Los territorios insulares y archipiélagos son también lugar donde se acentúan las nociones de localización e identidad (Baldacchino, 2004). En este sentido, la confluencia de sistemas marítimos y terrestres, la integración de sistemas productivos en el uso combinado de recursos del mar en la agricultura, práctica que han sido reconocidas por la FAO y UNESCO con el sello Sistemas Ingeniosos de Patrimonio Agrícola Mundial, SIPAM (CET; 2011), un sistema de asociación comunitaria basado en la reciprocidad, cooperación y confianza expresados en prácticas de retribución del trabajo comunitario como la minga, el yoco, y el medán, (Cárdenas, 2006), una infraestructura y tecnología tradicional campesina y una cosmovisión mitológica que forma parte de los códigos de la narrativa cultural chilota (Mansilla, 2007), constituyen elementos patrimoniales de la identidad del archipiélago de Chiloé, que son considerados junto a su paisaje natural, fuentes de una destacada singularidad cultural e importante atractivo turístico a nivel nacional e internacional.

Así, las orientaciones públicas destinadas a promover una conectividad por medio de enlaces fijos en contextos insulares, emergen en un escenario de suma complejidad, marcado no sólo por el aislamiento geográfico y político y una destacada singularidad cultural, sino que también en este caso, por las fuertes transformaciones en las condiciones socio-territoriales de la Provincia desencadenadas en las últimas décadas.

Desde la perspectiva de los Island Studies, la disposición de enlaces fijos constituye una profunda transformación en la relación histórica de conectividad entre islas y continente que deriva en efectos socio-culturales, ambientales, económicos y políticos (Baldacchino, 2004), que sin embargo resultan complejos de evaluar puesto que aún cuando el debate se instala en momentos previos a la implementación de estos proyectos, son escasas las experiencias que permitan su evaluación ex post. Por lo mismo, en un escenario donde los posibles impactos asociados a una obra de infraestructura de conectividad de esta envergadura parecieran navegar en un mar de incertidumbres, esta investigación conduce necesariamente a interrogantes sobre el tipo de desarrollo que se promueve para la Provincia desde el Gobierno Central, y las perspectivas de los gobiernos locales y de la sociedad civil para concebir un proyecto en común y sustentable de desarrollo local, del territorio.

## **2.2 Pregunta de investigación**

En el contexto de la actual etapa de ejecución del proyecto “Puente sobre el Canal de Chacao”-enlace fijo entre la Isla Grande de Chiloé y el continente, impulsado por el Gobierno central, surge la siguiente pregunta de investigación:

¿Como se relacionan la política pública de conectividad para la integración territorial de la Provincia de Chiloé y las percepciones de actores locales –públicos y de la sociedad civil sobre conectividad valorada para el desarrollo local?

## **2.3 Objetivos**

### *2.3.1 General*

Comprender las relaciones entre las políticas públicas de conectividad para la integración territorial para la Provincia de Chiloé y las percepciones de actores locales –públicos y de la sociedad civil sobre conectividad valorada para el desarrollo local, en el contexto de construcción de Puente sobre el canal de Chacao.

### *2.3.2 Específicos*

Los objetivos específicos son los siguientes:

1. Identificar percepciones de actores locales –públicos y sociedad civil sobre los actuales sistemas de conectividad interna y externa de la provincia de Chiloé y su relación con aspectos valorados para el desarrollo local
2. Identificar argumentos que sostienen las posiciones de apoyo y rechazo a la construcción del proyecto “Puente sobre el Canal de Chacao” desde actores locales –públicos y sociedad civil de la provincia de Chiloé
3. Establecer las relaciones entre los elementos constituyentes de las posiciones de apoyo y rechazo a la construcción del proyecto “Puente sobre el Canal de Chacao” y percepciones de actores locales –públicos y de la sociedad civil sobre conectividad valorada para el desarrollo local.
4. Indagar en las relaciones que se establecen entre el Gobierno central y actores locales –públicos y sociedad civil de la provincia de Chiloé, en el contexto de la implementación de la política pública de construcción del proyecto Puente sobre el canal de Chacao.

## 2.4 Justificación de la investigación

Esta investigación se inscribe en la línea de sustentabilidad urbana y territorial del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, en tanto se propone aportar en la discusión acerca de las tensiones surgidas del vivir dentro de escenarios dinámicos y globales que trascienden a las realidades territoriales de lo local y que al mismo tiempo les afectan profundamente.

Las posibles modificaciones económicas, sociales, culturales y políticas que implica la decisión del Estado de otorgar conectividad por medio de enlaces fijos en regiones aisladas, nos lleva necesariamente a preguntarnos por el rol de la política pública de orden central en el desarrollo territorial a nivel local, los desafíos que le imprime a la planificación territorial la inserción de estos proyectos en territorios especiales, así como el nivel de involucramiento de actores locales públicos y de la sociedad civil en los procesos de modernización que transforman sus territorios.

De esta manera, indagar en las valoraciones de la conectividad desde actores locales públicos y de la sociedad civil de la Provincia de Chiloé, se cruza con otras áreas de interés asociadas al desarrollo local, pudiendo instalarse en las comunidades y gobierno locales, importantes procesos reflexivos sobre el desarrollo del archipiélago, los obstáculos derivados de abordar problemáticas territoriales desde una jerarquización central-local antes que desde su multiescalaridad, así como también las potencialidades que alberga avanzar hacia una mirada más autónoma del territorio.

Finalmente, el desarrollo de la presente investigación puede convertirse en insumo de interés para la comunidad chilota, en tanto documento que pretende condensar las principales inquietudes y perspectivas de actores locales públicos y de la sociedad civil que no habrían sido consideradas para la ejecución de este proyecto. Y también, aporte al desarrollo conceptual de la investigación localizada en la provincia de Chiloé considerando las particulares condiciones de su geografía y sus implicancias multidimensionales, a partir de la introducción de la perspectiva de los Island Studies.

### 3 MARCO TEÓRICO

#### 3.1 Territorios aislados: Potencialidades y obstáculos para el desarrollo

Quizás uno de los mayores desafíos que la globalización le imprime al territorio en la era del capitalismo tardío reside en las posibilidades de generar procesos de desarrollo a escala local. Las condiciones necesarias para que el desarrollo en tanto proceso encuentren tierra fértil, se vuelven aún más complejas en territorios definidos por su geografía. Este es el caso de zonas donde el aislamiento en su dimensión física, resulta una de sus variables constituyentes, sobre las que se construyen además particulares identidades territoriales, en un contexto en que la globalización tiende cada vez más hacia la homogeneización cultural e integración de los territorios.

En términos generales, los territorios geográficamente aislados presentan características distintivas asociadas a sus condiciones geomorfológicas y de formas de ocupación del espacio; su definición desde el Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE) corresponde a la de Territorios especiales: *“aquellos que reúnen gran parte de los siguientes elementos: aislamiento crítico, población escasa y altamente dispersa, presencia deficitaria del aparato público y bajo nivel de desarrollo socio-económico”* (Subsecretaría de Desarrollo Regional [SUBDERE], 2008). Desde este organismo, y aún cuando no existe una definición específica de territorio aislado, se establece que éstos se asocian a cinco criterios: físico, demográfico, económico, acceso a servicios y político administrativo. De este modo, territorio aislado es entendido como:

“Aquel con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de ésta, baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, y que, a consecuencia de estos factores, se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país” (SUBDERE, 2008).

Desde la definición del CIDEZE puede inferirse que el aislamiento es entendido como opuesto a lo integrado y considerado una limitante para las posibilidades de inserción de economías locales a procesos de desarrollo de mayor escala y al bienestar social de sus habitantes. Su lejanía en muchos casos, de sus respectivos centros regionales e incluso comunales, da lugar a procesos de desarrollo diferenciados en estos territorios (Arenas, 1999), ya sea en un contexto nacional e incluso regional. Lo anterior, se vería agudizado al cruzarse con sistemas de infraestructura de conectividad deficitarios (vial, portuaria, aeroportuaria y telecomunicaciones), los que influyen tanto el desplazamiento de las personas, como en el transporte de bienes hacia y desde estas zonas y/o dentro de la misma y, el acceso a servicios públicos básicos como centros de salud y educación entre otros (CIDEZE, 2007).

La ausencia o déficit de conectividad en su dimensión física es comúnmente sindicada como uno de los factores de mayor relevancia al momento de establecer causantes para el aislamiento, en razón de sus impactos económicos a nivel local, al reducir posibilidades de generar estrategias de importación/exportación de recursos, materias primas y productos y también a la dificultad de acceso a información que permita tomar decisiones y oportunas para insertarse desde lo local en los flujos de una economía globalizada (Buscaglia, 2011).

Así, el aislamiento ha sido entendido fundamentalmente desde una dimensión física o de distancia, asignándosele una connotación negativa opuesta al valor positivo que representa la integración territorial como práctica de la modernidad asociada a la conformación del Estado Nación en el caso de Chile desde el 1700 (Núñez et al., 2010; Núñez, 2011). Una situación indeseable que era necesario de corregir a través de acciones de ordenamiento (Brigand et al., 2011), pero que sin embargo no sería la única variable a considerar y en ocasiones ni siquiera determinante para el aislamiento, siendo atravesados por factores económicos, políticos y culturales (Arenas, 1999; Buscaglia, 2011: 195). Así, cabe preguntarse si estas especiales condiciones del territorio corresponden a un problema o pueden constituir una oportunidad para la emergencia de nuevas formas de desarrollo (Arenas, Salazar & Núñez, 2011).

De la interacción entre globalización y territorio han surgido posiciones encontradas que sostienen por una parte que la globalización devalúa el territorio a partir del rol dominante de las empresas transnacionales en un escenario de “alta movilidad espacial del capital” (Boisier, 2001), donde las decisiones de localización “determinan en gran medida qué tipo de actividad económica se aglomera en qué lugar” (Boisier, 2005: 49). Pero también, en respuesta a la homogeneización de bienes y servicios surgidas en este escenario, la globalización llevaría a revalorización del territorio a través de una “*especialización flexible*” en escalas pequeñas de producción y procesos de “*aprendizaje colectivo*” vinculados a la cercanía geográfica (Boisier, 2005: 49). La globalización en tanto “*matriz tecno-socioeconómica de alta complejidad*”, facilita las fusiones, la concentración y la homogeneización en el campo de las actividades que requieren de economías de escala, y también provee condiciones para la pequeña escala, de producción flexible y en red, localización múltiple y anclaje territorial en el caso de las actividades que requieren de economías de diferenciación (Boisier, 2005 :52). De lo anterior se desprende que efectivamente “... *la globalización estimula el surgimiento de procesos de crecimiento local, lo que no significa que estimule también procesos de desarrollo local*” (Boisier, 2005 : 55).

Desde aquí, entenderemos el desarrollo como un fenómeno eminentemente localizado en un sentido geográfico, “*incrustado en las características económicas, técnicas, sociales y culturales de ese lugar en particular*” (Boisier, 2005:51), de pequeña escala, de expansión capilar, “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, necesariamente endógeno aún cuando su base material pueda ser de carácter exógena, siempre

descentralizado, el cual se inicia en un lugar o varios pero no en todos y se despliega en forma de archipiélago, o bien bajo la forma de centro-periferia (Boisier, 2001, 2005).

En un contexto de globalización, el desarrollo local encuentra espacio a partir de tres enfoques que no necesariamente son independientes:

- a) Como matriz de estructuras industriales, fenómeno asociado a la localización y aglomeración espacial de agentes económicos, ya sea a través de la formación de distritos industriales, como medio innovador o bien desde la generación de clusters (Boisier, 2005).
- b) Como proceso endógeno de cambio estructural, que refiere a cuatro planos: Desde el ámbito político, asociado a las capacidades regionales para diseñar y ejecutar políticas de desarrollo, en la toma de decisiones acerca de las diferentes opciones y estilos de desarrollo, así como también el uso de los instrumentos adecuados. Desde un ámbito económico, en la capacidad de generar estrategias de diversificación de la economía para promover una matriz de largo plazo a partir de la apropiación y reinversión del excedente regional. Desde un plano científico, vinculado a la capacidad del sistema territorial de generar sus propios impulsos tecnológicos procurando así la introducción de cambios cualitativos al sistema, y desde una dimensión cultural, la potencialidad de generar identidades territoriales (Boisier, 2001, 2005). De esta manera la endogeneidad se entiende como una propiedad emergente de un sistema territorial que es resultado de la articulación de actores locales y de un amplio stock de capitales intangibles del cual surge la sinergia para llevar a cabo un proyecto político de desarrollo en común (Boisier, 2001). Resulta importante señalar que la visión del desarrollo local como proceso endógeno comparte también elementos de exogeneidad asociados al crecimiento local, por lo tanto aún cuando crecimiento y desarrollo sean fenómenos estructuralmente distintos son interdependientes entre sí (Boisier, 2005).
- c) Un tercer enfoque, se vincula al desarrollo local como empoderamiento de la sociedad local, donde el hincapié está puesto en la “*devolución de capacidades hacia el ámbito local*” (Boisier, 2005:55). Una mayor localización en las decisiones no se opone al carácter exógeno propio de una economía globalizada, en que cada vez regiones y ciudades se ven más afectadas por fluctuaciones en mercados internacionales que en las economías nacionales, sino que al requerimiento de una transformación en la racionalidad de la intervención pública que potencie la construcción y explotación de capacidades endógenas para lograr competitividad a una escala global (Boisier, 2005).

Hablamos aquí entonces de descentralización, la que puede ser entendida no sólo desde una estructuración político administrativa del Estado, sino que más bien como una “transferencia de poder” en la relación entre Estado, sociedad civil y democracia, que favorezca la articulación e implementación de políticas de desarrollo, que demanda la participación de actores regionales y locales en las tomas de

decisiones (Amtmann, 1997). Así, la globalización como fase del desarrollo del capitalismo aún cuando opera de manera sistémica “por encima de las voluntades individuales o colectivas (...) no la hace ingobernable” (Boisier, 2005), destacando así el importante rol que adquiere el Estado en la articulación de actores y capacidades locales para estimular procesos de cambio social altamente endógenos (Boisier, 2005:55) conducentes a una adecuada gestión del territorio.

Sin embargo es quizás en este punto donde se sitúa una de las principales dificultades para el desarrollo local en su dimensión política. “La prevalencia de islas sociales más que físicas” (Buscaglia, 2011:196) lleva a plantearse diversas interrogantes en cuanto a la relación entre aislamiento y conectividad, condiciones de precariedad asociadas a la exclusión y pobreza, que también podrían ser consideradas en términos de aislamiento político y social, y que no son exclusivas de los territorios definidos como aislados/desconectados.

“el aislamiento puede existir aún en presencia de obras físicas viales vinculantes y en presencia de obras que aseguren la transmisión de datos; el aislamiento existe dentro de las matrices urbanas y rurales, en cada segmento poblacional en rezago y en cada sub-territorio urbano excluido” (Buscaglia, 2011:197)

Sumando además la siguiente constatación: *“la existencia de un Estado históricamente centralizado y concentrado a nivel nacional, que ha influido para que en la actualidad existan zonas aisladas/desconectadas del desarrollo nacional y de sus beneficios y, en consecuencia, muy poco integradas a la vida del país”* (Arenas, 1999:106). Así, la lógica centralista de la acción pública impone una serie de obstáculos para el desarrollo local en territorios aislados, las que serán analizadas en el punto IV del marco teórico del presente documento.

La articulación de actores y capacidades locales para el desarrollo, nos sitúa además en un escenario donde es necesaria una fuerte responsabilidad de la comunidad con base en el lugar —o sociedades locales desde Boisier-, entendiendo su multiescalaridad regional, nacional e internacional con el objetivo último de promover el bienestar al largo plazo, manteniendo y mejorando la integridad de los sistemas naturales que sostienen la vida humana (De Young & Princen, 2012).

En este sentido, resulta interesante destacar el componente comunitario del desarrollo que se asocia también al concepto de sustentabilidad. Desde Flint (2013), el concepto de comunidad es entendido como *“un grupo de personas arraigadas en el sentido de un lugar a través del cual se encuentran en una relación de reciprocidad y confianza entre ellos y su paisaje”* (Flint, 2013:5). Este acoplamiento entre comunidad y entorno implica necesariamente una relación dinámica, una identidad compartida y una historia que es traspasada generacionalmente que permite comprender lo que ha moldeado nuestro vivir para así poder entender nuestro presente. Sin embargo, el autor hace una distinción en el concepto de comunidad habitable —livable community-, y comunidad sustentable —sustainable community-. La primera refiere a

un área que es percibida ambiental y socialmente con mejor nivel de calidad de vida, pero en donde la implementación de estrategias para aprovechar las oportunidades de empleo y estimular la economía para la satisfacción de necesidades desde los recursos locales no resulta suficiente (Flint, 2013) por lo que el compromiso y participación pública es esencial para toda actividad sustentable, a fin de no caer en el aislamiento comunitario. En la segunda, la adopción de modos de vivir de manera sustentable deriva de un proceso reflexivo y del compromiso consciente que permita ir más allá de la condición actual de habitabilidad, centrando su preocupación por conservar y mejorar las oportunidades para las generaciones futuras (Flint, 2013:58), siendo uno de sus principales rasgos la capacidad resiliente de la comunidad de pensarse en el largo plazo. Así, lo local no constituye simplemente a la cara inversa de la globalización, sino que corresponde mas bien a un proceso de cambio social que se centra en cómo adaptar tanto a las instituciones como el comportamiento humano para vivir dentro de los límites de los sistemas naturales (De Young & Princen, 2012).

En cuanto a la dimensión cultural y la potencia del territorio para desencadenar procesos de identidad territorial, puede ser entendida desde el concepto de Topofilia de Yi Fu Tuan (2007) a partir de la *“imposibilidad de establecer una diferenciación entre los factores culturales y del entorno físico en el que se vive”* (Tuan, 2007:87) generando así un lazo afectivo con el lugar, una *“actitud compleja derivada de su inmersión en la totalidad de su entorno”* (Tuan, 2007:92). La cultura constituiría un elemento que afecta tanto la percepción como los elementos de valor que los seres humanos desarrollan en relación a su entorno. Como fenómeno dinámico y de construcción social puede efectuar transformaciones actitudinales hacia determinados elementos del entorno. Esta afectación cultura–entorno no es unidireccional, el escenario físico donde transcurre la cultura también genera efectos en la percepción, actitudes y visión del mundo. Así, bajo escenarios adversos, los seres humanos se adaptan perceptivamente, adquiriendo y utilizando el conocimiento experiencial del territorio que habitan para un mejor desarrollo de actividades que aseguren la supervivencia. De igual forma, la imbricación entre entorno y cosmovisión resultan fuertemente inter-relacionados en tanto que la cosmovisión de un pueblo emerge del lazo entre su realidad física y social, donde se ven reflejados tanto los ritmos como las limitaciones naturales del territorio.

Es así que, de acuerdo a la percepción de aislamiento en los habitantes de territorios aislados geográficamente no es considerada una limitante o no la más relevante. Sus condiciones naturales son aceptadas y entendidas como “elementos constitutivo de su situación geográfica (Brigand et al., 2011:130), cuyas dificultades se vinculan a dos situación específicas: a los desplazamientos y a las condiciones meteorológicas (Brigand et al., 2011:129). El estilo de vida asociado a la tranquilidad, la libertad y cercanía al entorno natural es valorado positivamente, desde el reconocimiento de su diferencia a partir de su particularidad (Brigand et al., en Arenas, Salazar & Núñez 2011). Sin embargo,

en cuanto a la baja de presencia del Estado y la falta de servicios como la salud es una de las principales problemáticas asociadas a una condición negativa atribuidas al aislamiento (Brigand et al., 2011).

Los particulares elementos culturales e identitarios en territorios aislados constituyen elementos necesarios para el análisis territorial, donde los canales de intervención deben ser diversificados entre la acción del Estado, iniciativas comerciales globalizadas y también desde las comunidades.

“dar valor a las estructuras sociales construidas desde los territorios y levantar todo proceso de políticas públicas, legislación, orientación productiva, se hace necesario para que un territorio aislado deje esa condición” (Buscaglia, 2011:198).

Volviendo a las oportunidades para el desarrollo local en territorios aislados, de los trabajos recopilados por Arenas, Salazar & Núñez (2011) enfocados en gran parte en la Región de Aysén, es posible identificar que las condiciones particulares de la geografía e identidad cultural albergan un gran potencial para la revalorización del territorio y a endogeneizar el desarrollo desde un criterio ambiental (Núñez et al., 2010), aprovechando el capital natural y cultural del lugar, ya sea a través de la promoción responsable de actividades turísticas de intereses especiales asociado a su entorno paisajístico y a la geodiversidad en tanto interés para la conservación y gestión del patrimonio abiótico y cultural a nivel mundial (Delgado, 2011:166).

Por otra parte, aún cuando las condiciones de la infraestructura de conectividad tiene una fuerte influencia en la situación de aislamiento de un territorio, serían sus condiciones primarias (políticas, culturales y económicos) las que agravarían tal condición. Por lo demás, resultaría pretencioso pensar en que únicamente aspectos ingenieriles de infraestructura sin considerar factores culturales e identitarios presentes en el territorio como la construcción de caminos o puentes puedan lograr el desarrollo de localidades aisladas (Buscaglia, 2011).

Finalmente, pensar en la potencialidad para el desarrollo local desde territorios aislados remite además a la discusión acerca de centro-periferia y sobre aislamiento e integración, y a cuestionar como Núñez, Arenas & Salazar (2011) siguiendo a Grimson y los estudios de frontera, la lógica de integración territorial y la tendencia a conectar los territorios considerados periféricos hacia centros de mayor jerarquía antes que entenderlos como poseedores de *“un valor y una centralidad propia, única e irrenunciable”* (Núñez et al., 2011:17). Y también, hacia un nuevo enfoque para entender el territorio desde la política pública, una planificación y gestión territorial con base en la generación de estrategias fundadas en: (1) *equidad social*, (2) *la gestión prudente de los recursos y del paisaje*, (3) *la competitividad equilibrada* (Núñez et al., 2010:54), con énfasis en la cooperación y el diálogo que permita instalar y consolidar una *“cultura territorial fundamentada en los recursos propios de cada región”* (Núñez et al., 2010:54), es decir desde las condiciones particulares de su contexto.

### 3.2 Insularidad: cuando islas se conectan a continentes

Las islas son por excelencia, la representación física más concreta del aislamiento. Como unidades territoriales marcadas por sus características geográficas asociadas a los límites, han sido definidas a partir de dos tipos de relaciones predominantes: La primera referida a la singularidad histórica y cultural de sus comunidades habitantes producto de una cosmovisión construida desde la frontera, desde una relación disruptiva entre la tierra y el mar, y la segunda, definida desde un contexto geopolítico marcando las tensiones entre isla-continente, asociada a procesos de subordinación, desigualdad y dependencia territorial (Stratford et al., 2011).

Más aún en el caso de los archipiélagos se podría incorporar un tercer aspecto relacional, desde los nexos entre las islas que forman parte de un archipiélago. En estas últimas, la conectividad no sólo se entiende en razón de la distancia al continente sino que también se ve volcada hacia el interior, a los vínculos dinámicos y permanentes que se producen entre las islas, que pueden ser entendidas “*en términos de redes, ensamblajes, filamentos, tejido conectivo, movildades y multiplicidades*” (Stratford et al., 2011:114; Traducción propia). Y, como ensamblaje de una multiplicidad de elementos que establecen conexiones entre sí de prácticas, representaciones y experiencias articuladas de una forma particular y dinámica, resultan dependientes de las condiciones cambiantes de dicha articulación (Stratford et al., 2011), formando un entramado de relaciones invisibles e indivisibles.

La experiencia del aislamiento en razón de los límites físicos del habitar, trasciende a la geografía, forjando redes socio-culturales internas que articulan sistemas comunitarios de reciprocidad para hacer frente a las limitaciones geográficas y de disponibilidad de recursos naturales, pero también una sensación ó sentido de insularidad, entendida como “... *a construct of the mind, a singular way of looking at the world*” (Conkling, 2007:192), que configura un determinado modo de vida, no sólo circunscrito a la cultura local nativa de una isla, sino que proveniente de la aprehensión de valores y perspectivas que imponen el modo de vivir insular (Conkling, 2007).

Mas allá de las particulares condiciones de la geografía, Baldacchino (2012) expone que una isla no es sólo una porción de tierra rodeada de agua; la distancia al continente, su tamaño, los efectos de mareas y la presencia de enlaces permanentes marcan una diferencia al momento de definir las. Lo mismo ocurre al intentar definir la insularidad, siendo atravesada por diversas ambigüedades; mientras se manifiesta orgullo por el origen, haber nacido y sido criado en una isla en particular, lo que es además utilizado como estrategia de diferenciación hacia un otro que se haya asentado de forma permanente proveniente de otro lugar, en la mayoría de los isleños al rastrear su linaje es posible encontrar ancestros que no cumplen tal condición. Incluso en el caso de isleños que han dejado sus islas pero vuelven de visita a sus islas de origen, o (no) isleños que se mueven entre residencias dentro y

fuera de las islas, pueden ser considerados y tratados mas bien como turistas. De lo anterior se desprende que, las islas e isleños se caracterizan por una alta propensión a la migración temporal hacia el territorio continental en muchas ocasiones como recurso estratégico asociado a la economía del hogar, por lo que la movilidad es valorada cuando se aplica a ellos mismos; sin embargo no cuando se aplica a los otros, por lo que es común que la llegada de nuevos habitantes sea asociado a una invasión o amenaza, expresando así una relación de amor-odio hacia la apertura económica y cultural, que contrasta con la hospitalidad o disposición de bienvenida hacia visitantes de corta estadía (Baldacchino, 2012).

“Islands, are thus creatures of a bimodality: their history, culture, economic development as well as their public policy are caught in a perennial dialectic between the woof of home and the wrap of away; openness versus closure; ‘routes’ versus ‘roots’ (Villamil, 1977; Clifford, 1997; Brinklow et al. 2000 en Baldacchino, 2004: 134)

Esa singularidad histórico cultural asociadas a sus condiciones de aislamiento y de diferenciación ha marcado a las islas con un carácter de excepcionalidad, surgiendo así un “potencial evocador”, una visión exótica, romántica y misteriosa que las convierte en destino de vocación turística (Brigand et al., 2011; Baldacchino, 2012). Sin embargo, aún cuando los ingresos derivados de esta actividad en muchos casos resultan cruciales para sus economías locales, sus efectos producen incomodidades, suspicacias en incluso hostilidad hacia un turismo masificado y de larga estadía (Baldacchino, 2012). Las tensiones derivadas del miedo a la invasión y el rechazo hacia posibles nuevos habitantes podrían entenderse como estrategias para enfrentar problemáticas asociadas a la saturación de servicios locales, a las capacidades de carga de las islas, pero también a los efectos de la gentrificación en el largo plazo, cuestiones que deben ser consideradas al momento de plantear un desarrollo asociado al turismo en estos territorios (Brigand et al., 2011).

Ahora bien, las complejidades del habitar territorios insulares no son únicamente entendidas desde la otredad, en su oposición y distancia al continente (Nicolson, 2007), o desde el aislamiento, sino que también desde la conectividad en tanto que la vida insular resulta indivisible de los vínculos que se establecen con el exterior, los cuales se materializan a través de distintas modalidades de conectividad que permitan asegurar la satisfacción de necesidades básicas (Baldacchino, 2004, 2007).

De esta manera, resulta indispensable preguntarse por las conexiones y que ocurre cuando éstas se vuelven físicamente permanentes (Baldacchino, 2004). En efecto, la construcción de obras de infraestructura que doten de conectividad permanente producen una transformación en las relaciones de conectividad entre islas y continentes lo que conlleva también transformaciones en sus dimensiones socio-culturales, ecológicos, económicos y políticos, que pueden moverse en escenarios tan críticos

como opuestos, entre la gentrificación y el despoblamiento.

Si bien las obras de ingeniería como túneles, puentes y otros tipos de enlaces físicos son comúnmente asociadas al progreso en tanto ejemplos de una conectividad intensificada propia de un modelo capitalista expansivo que promueve la compresión de tiempo y espacio (Harvey, 1990; Huang, 2002; citado en Baldacchino, 2007), no resulta fácil sostener sobre evidencia concreta que tales transformaciones vayan en la dirección de generar beneficios y/o importantes pérdidas en el corto y en el largo plazo (Baldacchino, 2004).

Existen interesantes experiencias alrededor del mundo en las que se han implementado infraestructura de conectividad permanente para unir islas y continentes, de hecho en los últimos 30 años han sido conectadas más islas por medio de puentes, túneles y ferrys de alta velocidad que en cualquier otro período histórico (Gillis, 2004 en Baldacchino, 2007), siendo materia de estudio para investigadores desde la perspectiva de los Island Studies,

Aún cuando para establecer análisis comparativos sobre los distintos ejemplos a nivel internacional de enlaces permanentes entre islas y continentes resultan gravitantes las condiciones del contexto sociocultural, económico y político en que se inscribe la construcción de estos megaproyectos si podemos obtener una aproximación respecto de los elementos que están en juego y sus interrelaciones, ante profundos cambios en las relaciones de conectividad. Así, entre las principales transformaciones que se proyectan en la dimensión sociocultural destacan: cambios en los patrones demográficos, en el mercado de bienes raíces, flujos migratorios (inmigración /emigración), entrada/salida de personas altamente calificadas, en el modo de vida insular, en las tasas de criminalidad, en patrones de movilidad y consumo, en la vialidad (congestión y tráfico), lenguas indígenas, invasión de cosmopolitismo (Baldacchino, 2007 : 8). En una dimensión económica, los potenciales impactos se asocian al empleo (creación/pérdida de puestos de trabajo), en ahorro de tiempo/tiempo de espera, instalación de industrias, cierre o relocalización de empresas indígenas, en flujos de inversión, en el mercado (flujos de importación/exportación), competitividad, niveles/flujos de impuestos, costos de la obra de infraestructura (mantención/remoción/reemplazo), impactos en subsectores económicos específicos (agricultura, acuicultura, pesca, minería, construcción, manufactura, retail y mercado mayorista, administración pública, ferry u otros servicios de transporte), efectos del peaje de la obra (Baldacchino, 2007 : 8). Y también, cambios políticos en la fricción local/provincial v/s nacional/federal, en la jurisdicción y capacidades de gobiernos locales, viabilidad de aeropuertos/servicios de ferry, autogobierno v/s gobierno compartido, regionalismo (Baldacchino, 2007:8).

Sin embargo, este autor recalca que el revuelo causado por la posible construcción de obras de infraestructura que conecten islas y continente se convierte en un tema de debate para la comunidad local y foránea en las etapas previas al inicio de su construcción y operación, pero son escasas las experiencias donde se realicen estudios acerca de los efectos en un escenario ex post, a modo de establecer mediciones sobre el “*Bridge-effect*” sobre territorios insulares (Baldacchino, 2004; Baldacchino & Spears, 2011). Los estudios ex post plantean otra dificultad, puesto que no todos los impactos son posibles de medir a través de variables cuantificables, lo que requiere de estudios a largo plazo que aborden transformaciones en la condición de isla a península y sus afectaciones en la identidad insular y/o modos de vida.

No obstante, uno de los casos más documentados en esta línea es la construcción del Puente de la Confederación, estructura de aproximadamente 14 km. de longitud que en 1997, unió a la pequeña isla Canadiense de Prince Edward con el territorio continental de la provincia de New Brunswick. Un estudio realizado 9 años después de su puesta en operación, si bien varios indicadores presentaron quiebres en la época cercana a su implementación, éstos en unos pocos años parecieron volver a la situación previa a la construcción del puente. Por ejemplo en el turismo, si bien acercó la isla al continente la volvió también menos exclusiva; en cuanto a la propiedad si bien acentuó un aumento del loteo de propiedades frente al mar e impulsó el alza en el precio de propiedades no se le puede atribuir un efecto detonador; en cuanto a la economía, si bien se señala que contribuyó a un aumento de las exportaciones de la provincia, luego de un tiempo la tasa de exportación se volvió estable y que además no puede ser únicamente atribuida al efecto-puente, además si bien se habrían experimentado una expansión económica en subsectores específicos en el transporte de carga para comercio de mayor escala como las empresas de retail, también contrajo otros, como el comercio local y la actividad de los ferrys. Igualmente, se identificaron cambios positivos pero no significativos en la atracción y mantención de nuevos residentes en la isla; no se identificaron efectos directos en las tasas de criminalidad, o en la erosión de zonas costeras desde una dimensión ambiental. Una de las variables que si tuvo un impacto considerable fue el incremento en el tráfico de vehículos y pasajeros desde la apertura del enlace, sin embargo esta no se relacionaría con ningún otro indicador económico que haya sido evaluado. Otro de los impactos considerables se refiere al declive de la salud de determinados ecosistemas presumiblemente por los altos nivel de material particulado. (Baldacchino, 2007).

Así en términos generales se evidencia que no se generaron cambios significativos en los ámbitos sociales y económicos medibles que se sostuvieran en tiempo, tanto para los efectos esperados, como para los temidos. Sin embargo, se postula que cualquier efecto socioeconómico se marcaría de manera más significativa en un escenario donde se cobra un peaje por el uso de la estructura, en vez de un escenario en donde no existiera, lo cual se vincula a las estrategias de gestión públicas desplegadas

para definir las condiciones de su operación. Así, Baldacchino (2007) menciona tres escenarios que podrían potenciar, disminuir o bien generar nuevos efectos: La ausencia de un peaje como en el caso de enlaces permanentes en las islas de la costa oeste de Irlanda; la existencia de un peaje bajo un modelo concesionado con subsidio estatal debido a la participación del sector privado en el financiamiento y construcción del puente, como es el caso de la isla Skye en Escocia, que 9 años después del inicio de su operación y ante fuertes presiones de la comunidad local por sus altos costos, debió ser removido (McQuaid & Greig, en Baldacchino, 2007). Y, también un escenario en que el puente constituye una política pública que facilita la movilidad local, y donde el peaje es cobrado a visitantes foráneos a través de un eco-impuesto, como en el caso de las islas de Oléron, Noirmutier y Ré, en la costa atlántica del oeste de Francia. (Barthon en Baldacchino, 2007).

En cuanto a las variables intangibles asociadas a la identidad insular, podría destacarse el caso de las islas de Urk y Noord-Beveland, en los países bajos, que perdieron su estatus de isla a partir de la construcciones de un dique en 1932 y dos diques y un puente en la década de los 60' correspondientemente, han experimentado efectos contrapuestos. En el caso de Urk, asentamiento de alrededor de 17 mil habitantes, la conectividad permanente ha resultado en cambios positivos a nivel comunitario: la base de la identidad insular que se sostuvo en la distancia física, se habría traducido en una mantención de cierta distancia social hacia el exterior, afianzando la solidaridad mutua, la reticencia hacia personas foráneas y aumentando sus niveles en la calidad de vida a partir de la mantención de la pesca como su actividad económica principal y generando oportunidades de empleo a nivel local a partir de ella. Esta situación es sindicada por sus propios habitantes como “el milagro de Urk”, expresión que manifestaría el orgullo de una “comunidad coherentemente cohesionada que ha determinado satisfactoriamente su futuro sobre las bases de sus propias tradiciones” (Peerson & de Jonge, en Baldacchino, 2007:243; traducción propia). En Noord-Beveland, con una población de alrededor de 7 mil habitantes, los efectos habrían sido tanto positivos como negativos: la agricultura - actividad que sostenía su modo de vida-, experimentó un fuerte descenso, siendo desplazada por el turismo y el sector servicios, también un aumento en los flujos de emigración y envejecimiento de la población entre otros. Un cambio de mirada desde el interior hacia el exterior asociado a la apertura e integración, habría derivado en un desinterés de la población joven y nuevos residentes en los asuntos de competencia local y donde las “identidades locales se enfrentan a otras formas y niveles de identificación” foráneas (Peerson & de Jonge, en Baldacchino, 2007:248; traducción propia).

Estos casos, ponen en consideración que las transformaciones en la identidad local asociadas a la pérdida de insularidad requieren de períodos de estudio de largo alcance para ser reconocidos, y que dependerían tanto de su contexto político, económico como de las capacidades locales, no sólo para articular procesos exitosos de desarrollo sino también para resguardar su identidad cultural.

### 3.3 Conectividad: Criterios que enlazan territorios

La inserción de Chile en los mercados mundiales desde la adopción del modelo económico neoliberal ha marcado un proceso de apertura económica destinado a potenciar la actividad exportadora, entregar condiciones propicias para la instalación de inversión extranjera en el país, así como el desarrollo de actividades fronterizas. En este sentido, los soportes de conectividad cumplen un rol gravitante a la hora de potenciar objetivos económicos y sociales y fortalecer capacidades de crecimiento del país (Figueroa y Rozas, 2005).

En Figueroa y Rozas (2005) la conectividad como concepto abstracto es definida como *“una cualidad que surge y se desarrolla de la existencia de vínculos entre objetos funciones que se interrelacionan”* (Figueroa y Rozas, 2005:10). En su dimensión física, esta definición se relaciona a una estructura compuesta por una red de corredores cuya función consiste en la movilización de bienes, servicios, información y personas entre los distintos puntos del territorio. En cuanto a sus características, primero la conectividad entre dos puntos de un territorio debe representar una necesidad o acción justificada, está asociada a los aspectos físicos del territorio donde se localiza y las características de los flujos, en cuanto a movilidad, volúmenes y tipo de recursos movilizados que, desde una perspectiva funcional responda a las demandas de interés del país (Figueroa y Rozas, 2005).

En el análisis de estos autores, la conectividad responde a múltiples propósitos; así se identifican distintos ámbitos de impacto en los cuales los objetivos funciones y expectativas se expresan en diferentes tipos de políticas de conectividad, con distintos soportes físicos y operacionales:

- **Conectividad para facilitar la actividad económica y productiva.** Su finalidad consiste en asegurar la accesibilidad y comunicación hacia centros de producción de materias primas e insumos, distribución de bienes, servicios, información y personas. En el caso de Chile, la conectividad enfocada a la actividad económico productiva se fusiona al ámbito estratégico, en tanto la adopción de la actividad exportadora como pilar de la economía constituye una orientación estratégica dirigida a la demandas que establecen las políticas de liberalización del mercado y comercio exterior, donde el Estado desde la década de los '90, ha promovido una mayor participación del sector privado para la dotación de infraestructura de conectividad a través de la transferencia y concesión de obras públicas a modo de mejorar la movilidad de la industria exportadora.
- **Conectividad para el desarrollo y la integración social.** Persigue asegurar accesibilidad e interrelación de personas entre sí y su entorno especialmente para el caso de zonas aisladas, procurando acceso a bienes y servicios de utilidad pública que permitan el desarrollo de actividades económicas y sociales en territorios cuyas condiciones geográficas, baja densidad y dispersión de la población y reducida demanda por escasez de población dificultan esta tarea. En estos casos, los

costos de inversión para la accesibilidad en zonas aisladas generalmente resultan mas elevados que para otras zonas del país, por lo que cobra importancia la necesidad de generar soluciones eficientes que consideren modos de comunicación, calidad de infraestructura, frecuencia de contacto con otras zonas centrales y trazados de rutas que refuercen la conectividad, y repercuta en los tiempos de viaje hacia centros poblados de mayor jerarquía, por lo que la infraestructura para el fortalecimiento de la actividad económica no tiene una gran incidencia en el objetivo de integración social (Figueroa y Rozas, 2005).

- **Conectividad de los servicios.** Dirigida principalmente a asegurar provisión y acceso a servicios básicos en todo el territorio nacional como el agua, electricidad, comunicaciones. A nivel nacional se ha producido un aumento en la provisión de éstos, alineados con los ámbitos de conectividad para la promoción de actividades económico productivas y estratégicas. La globalización y el desarrollo tecnológico ha permitido que cada vez exista una mejor calidad y cobertura de servicios a costos más reducidos, los cuales son gestionados principalmente a través de operadores privados.
- **Conectividad geopolítica** Destinada a garantizar la ocupación, dominio e integración del territorio nacional y ejercicio de soberanía principalmente motivado por estrategias geopolíticas. Al igual que para el ámbito de integración social, la conectividad se entiende en función de las características físicas del territorio y de la población que lo habita. Sin embargo tratándose de zonas en que el ejercicio de soberanía, ocupación y dominio del territorio nacional es medular, se requiere la implementación de políticas de conectividad indistintamente de sus condiciones geográficas y demográficas. (Figueroa y Rozas, 2005). Los autores señalan que en Chile no existen experiencias asociadas a la definición de una conectividad únicamente cimentada en criterios geopolíticos, sino que primarían más bien criterios económicos con países vecinos que establecen relaciones fronterizas, entendiendo la intensidad de dichas relaciones económicas como elemento estratégico que permite además resguardar el territorio.
- **Conectividad estratégica,** para vincular la actividad productiva nacional con el sistema económico global, en el ámbito productivo, comercial y/o financiero.

El componente institucional para la conectividad es gravitante al momento de considerar que constituye una red física inserta en un territorio organizado y con una determinada administración política. En el caso de Chile, dado el carácter centralista del Estado las redes de infraestructura de conectividad no se apegan a la estructura institucional sino que son concebidas desde una escala macro de índole nacional sobrepasando límites institucionales y administrativos. No obstante, la

institucionalidad local tiene un importante rol al momento de definir los flujos de tales redes.

Por otra parte, y en cuanto a la discusión sobre que la planificación de la inversión en infraestructura de conectividad debe anticiparse a la demanda y actuar de manera reactiva, en la experiencia chilena la tendencia ha ido a en la línea de “sólo intervenir allí donde existe demanda” (Figueroa y Rozas, 2005:72), lo cual ha sido contrapesado a través de mecanismos de gestión que en una primera etapa maximizaron la capacidad instalada para luego incentivar la participación del sector privado en la dotación de oferta de infraestructura y conectividad.

Finalmente, las políticas de conectividad asumidas por Chile, alineadas a las políticas de liberalización económica agudizan tres importantes debilidades. Primero, que al incentivar un modelo asociado a abaratar costos de conectividad no se considera mayormente la asignación de subsidios, que adquiere importancia en situaciones de aislamiento territorial. En la experiencia nacional, en su mayoría son dirigidos al transporte y no al desarrollo de infraestructura. Segundo, la lógica de administración central del Estado entrega un débil rol a las regiones para dar solución de manera más autónoma a sus problemáticas de conectividad, excluyéndolas de la posibilidad de generar alternativas que permitan obtener mayores beneficios locales. Y tercero, que la vocación estratégica de la infraestructura y conectividad no refiere únicamente a la cobertura territorial sino que también a la responsabilidad del Estado de asegurar la provisión de derechos ciudadanos en cualquier circunstancia (Figueroa y Rozas, 2005).

### **3.4 Aproximaciones a la gestión pública en territorio aislados**

La irrupción del modelo neoliberal y la consecuente re-mercantilización de la vida social en los sistemas democráticos del capitalismo tardío (Harvey, 1989 en Demattos, s/f), generaron transformaciones sustanciales en el ámbito de la gestión pública, sobretudo en la configuración de un nuevo escenario de actores que intervienen el territorio. Así, se ha transitado de una gestión pública asociada a un modelo gerencial de planificación normativa marcado por una fuerte presencia del Estado en la provisión de servicios para el bienestar social y la reducción de desigualdades, hacia la adopción de un enfoque empresarialista o de alianzas público-privado (Demattos, s/f), que ha tenido su expresión más clara en la privatización de servicios básicos y del modelo concesionado para obras de infraestructura pública (Poduje, 2008).

Este nuevo enfoque, entendido como gobernanza o planificación estratégica está orientada hacia el crecimiento económico endógeno y competitivo en un mundo globalizado, fundado sobre la base de un Estado que opera de manera descentralizada y requiere de la participación y articulación de la multiplicidad de actores que puedan influir o afectarse por las políticas públicas aplicadas al territorio:

políticos, públicos institucionales en sus distintas escalas, sector privado y de la sociedad civil organizada y no organizada, para el logro de consensos que permitan promover el crecimiento económico a escala local (Demattos, s/f). Tal giro en los procedimientos de la gestión pública ha dado lugar a procesos de gobernanza localizados que ponen acento en un rol más activo de gobiernos locales y de la sociedad civil, abriendo también una oportunidad para nutrir la discusión acerca del desarrollo local, y demandando una mayor participación dentro de procesos de toma de decisiones que sin embargo hasta ahora, no ha sido legitimada desde el Estado, en tanto los mecanismos de participación ciudadana de carácter formal dispuestos para los proyectos que ingresan al SEIA, se caracterizan por constituir espacios informativos, antes que consultivos, y en ningún caso resolutivos.

Más aún, en el caso de territorios considerados especiales por su geografía, las acciones del Estado adquieren mayor centralidad al momento de proveer su integración y asegurar estándares mínimos de bienestar social de las comunidades que los habitan (Pérez Cruz, 2013) a modo de reducir las condiciones de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del resto del país (CIDEZE, 2007). Para asumir esta diversidad y disparidad territorial en Chile desde la política pública, en 1994 se crea el Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales – CIDEZE a fin de dar un tratamiento especial a zonas extremas y territorios especiales aislados.

Desde este organismo se reconoce que en términos generales el Estado de Chile carece de políticas públicas que a través de instrumentos de gestión, programas de desarrollo y criterios de evaluación de la rentabilidad social de proyectos de desarrollo asuman las condiciones particulares del territorio. Asimismo, la intervención pública en territorios especiales no ha respondido a un rol proactivo del Estado en virtud de atender problemáticas emanadas de las condiciones de excepcionalidad de determinadas zonas del territorio nacional, sino que corresponden a acciones reactivas y de carácter compensatorio “desde arriba hacia abajo” asociadas a determinadas coyunturas políticas que han puesto en la agenda pública las demandas de las comunidades habitantes como es el caso del plan Arica y el plan Chiloé (Pérez Cruz, 2013; CIDEZE, 2007; Delamaza, 2009).

La fragmentación de la política pública, operación y evaluación de manera sectorial a través de cada ministerio interviniente, dificultan el desarrollo territorial y la articulación necesaria para su resolución de manera integral, que además no logran ser resuelta desde el ámbito regional ni comunal en tanto que las autoridades locales no cuentan con las atribuciones necesarias para priorizar y articular objetivos definidos por cada sector (Pérez Cruz, 2013). Otra de las debilidades de la institucionalidad pública tiene relación a su escasa coordinación, lo que provoca que proyectos, planes y programas implementados desde el nivel central al ser aplicados a nivel territorial pierdan articulación, trayendo como consecuencia duplicidad, superposición y contradicciones en las políticas públicas, así como también falta de pertinencia e inaplicabilidad en el territorio.

Para superar esto se promueve un enfoque territorial que destaca la importancia de la intersectorialidad, es decir la integración de los sectores públicos que permita abordar las problemáticas identificadas en el territorio y entregar una respuesta efectiva, desde la coherencia y cohesión entre las políticas públicas y la disminución de conflictos políticos y burocráticos. En este punto se destaca además la relevancia de la gobernanza multinivel, que puede ser entendida como la participación y colaboración entre los niveles de gobierno, nacional, regional, local, con sus distintas atribuciones y competencias pero en un contexto de complementariedad y alineadas a una agenda de desarrollo y administración del territorio (Pérez Cruz, 2013).

Se resalta la importancia de los gobiernos locales en tanto que constituiría el punto de encuentro y enlace de estrategias locales “de abajo hacia arriba” con las de índole nacional emanadas del Estado central “de arriba hacia abajo”, avanzando hacia una coordinación pro integralidad para la resolución de problemas multidimensionales. Desde el enfoque territorial además se eleva el espacio regional en tanto territorio que organiza, coordina y otorga coherencia y complementariedad a la intervención pública a través de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, aún cuando se destaca el rol de la estructura regional, se señala que ésta debe dialogar con los lineamientos provenientes desde los niveles centrales de gobierno. Todo esto, presupone un rol activo del Estado al momento de promover políticas públicas desde una visión territorial, donde la intersectorialidad y la coordinación estatal constituirían requisitos fundamentales para caminar hacia su integralidad.

Del estudio realizado en localidades aisladas por Pérez Cruz (2013), se sostiene que la integración territorial debe iniciar desde las instituciones que aseguran el bienestar y la conectividad de la población habitante en localidades aisladas, esto es acceso a servicios básicos de educación básica, atención primaria de salud y servicios sanitarios de suministro de agua potable y saneamiento para luego, avanzar sobre sistemas de conectividad (viales, ferroviarias, portuarias y aeroportuarias) y de comunicación orientadas a proveer las condiciones para la circulación de mercancías, servicios, personas e ideas a nivel local, nacional e internacional.

Entre sus principales resultados destacan la escasa coordinación entre instituciones sectoriales ocurriendo que cada ministerio interviene en el territorio de acuerdo a sus propias metas, objetivos y criterios de intervención evidenciando así la ausencia de una planificación territorial de la acción pública en localidades aisladas y complejizando aún mas las posibilidades de trabajar de manera integral en el territorio. Además, si bien existiría un grado de coordinación entre los niveles nacionales y regionales ésta corresponde a acciones específicas que no serían capaces de generar valor público, al no poder replicarse desde el nivel regional hacia los gobiernos locales, lo que en muchos casos se traduce en la duplicidad de esfuerzos, información, usuarios y recursos.

Así, entre los elementos identificados que dificultan la coordinación intersectorial además destacan la rigidez de las estructuras institucionales que obstaculizan la cooperación entre los actores que interactúan en el territorio. Para el abordaje de problemáticas esencialmente locales y multidimensionales se requiere de respuestas multidisciplinarias de la política pública de mediano y largo plazo, desde un trabajo coordinado de manera intersectorial en redes y en un contexto de fortalecimiento de la descentralización y modernización de la gestión pública.

Así, apuntando hacia la cohesión territorial resulta necesario que las políticas públicas aplicadas en territorios aislados sean articuladas a través desde un enfoque territorial que permita abordar de manera multidimensional las desigualdad territorial emanada de las condiciones de la geografía, bajo una mirada que comprende el territorio “como unidad donde interactúan diferentes líneas del Estado” (Pérez Cruz, 2013: 196) antes que de manera sectorial y parcializada.

Así, de la necesaria transición de una lógica sectorial de la administración pública hacia una mirada territorial es que en Noviembre de 2010, mediante D.S 608 se publica la implementación de una política de Estado que avance en este sentido. La Política Nacional de Localidades aisladas (PNLA) se funda bajo los principios de promoción de la soberanía nacional, equidad social y territorial, el rol subsidiario del Estado, las condiciones excepcionales de estas zonas, la preservación del medio ambiente y valores culturales, y la descentralización política y administrativa del país como eje estratégico asumido por los gobiernos democráticos desde la década de los '90. (CIDEZE, 2007).

## **4 PROPUESTA METODOLÓGICA**

### **4.1 Tipo de investigación**

Esta investigación se ha propuesto ahondar desde los discursos de actores locales, -autoridades y/o funcionario públicos y sociedad civil – en las tensiones entre las políticas públicas de conectividad territorial del gobierno central y las percepciones sobre conectividad valorada para el desarrollo local de la provincia de Chiloé, en el contexto de la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao. Para ello, se definió la utilización del enfoque cualitativo, de alcance descriptivo.

La utilización de este enfoque permitió identificar y profundizar en los elementos constituyentes de la problemática que encierra la construcción del proyecto Puente sobre el Canal de Chacao, dando cuenta de las tensiones entre los argumentos que se esgrimen para apoyar esta iniciativa como para rechazarla, y su relación con las visiones de desarrollo de la provincia valoradas por los propios actores locales.

El diseño de investigación corresponde al tipo no experimental, en tanto no se realizó modificación alguna de los elementos que construyen la realidad a estudiar y, transeccional, ya que el trabajo de campo contempló la recolección única de información, realizada en dos etapas. La primera entre los meses de agosto, septiembre, octubre en la provincia de Chiloé y primera semana de noviembre del año 2014 en la ciudad de Santiago,; y la segunda, durante el mes de febrero y primeras semanas de marzo del año 2015.

### **4.2 Localización área de estudio**

La investigación se localiza principalmente en la Décima Región de Los Lagos y específicamente en la Provincia de Chiloé, abarcando las 10 comunas que la componen: Ancud, Dalcahue, Quemchi, Curaco de Vélez, Quinchao, Puqueldón, Castro, Chonchi, Queilén y Quellón.

La Provincia de Chiloé se emplaza entre los 42° y 43° Latitud Sur y 75° y 73° Longitud Sur, a 87.99 kms. de la Capital regional, Puerto Montt y a 1.190 km de la ciudad de Santiago, Capital de Chile. Sus límites naturales son el canal de Chacao por el norte, el golfo de Corcovado por el sur, el golfo de Ancud y Corcovado por el este y el Océano Pacífico por el oeste.

Una de sus principales características geográficas es su configuración de archipiélago, conformado por la isla grande de Chiloé, isla de mayor superficie, y de una longitud aproximada de 180 km de norte a sur, y un cúmulo de alrededor de 40 islas menores distribuidas en pequeños grupos, entre las que destacan en superficie las Islas de Quinchao, Lemuy, Butachauques y Tranqui.

El archipiélago de Chiloé concentra una población de 196.325 habitantes (SINIM, 2014) en sus 9.181 km<sup>2</sup> de superficie, representando el 22,6% de la población regional (867.315 hab.) y el 1,1% de la población nacional. La ciudad de Castro, capital Provincial, se ha consolidado como el centro urbano que reúne la mayor cantidad de población (Anexo II) y cobertura en servicios básicos y públicos.

### 4.3 Diseño de la Muestra

#### 4.3.1 *Universo y unidad de análisis*

El primer paso del diseño muestral de la investigación consistió en la definición de su unidad de análisis. En este caso, la unidad de análisis es entendida como el conjunto de discursos, narraciones o enunciados sobre los potenciales impactos asociados a la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao y su relación con los aspectos valorados para el desarrollo de la Provincia de Chiloé, producidos por actores locales. Para ello se delimitó que el universo de actores locales considerados en esta investigación se constituía por dos grupos:

- a) **Actores públicos locales (APL):**, representados a través de autoridades y/o funcionarios de las municipalidades de la Provincia de Chiloé y autoridades y/o funcionarios provinciales y regionales.
- b) **Actores locales de la sociedad civil (ASC)**, representado por miembros y/o representantes de organizaciones sociales urbanas y rurales, funcionales y/o territoriales, con y sin personalidad jurídica con ámbitos de acción a escala comunal y provincial. Son incluidas en esta categoría asambleas territoriales, Juntas de Vecinos (JV), Uniones Comunales de Juntas de Vecinos (UCJJVV), comités, y asociaciones gremiales. En el caso de estas últimas, se considera que la visión del sector económico local se encontraría incorporada desde estas organizaciones, que por su carácter transversal fueron integradas al grupo de actores de la sociedad civil.

#### 4.3.2 *Tipo de muestreo y selección de informantes*

Para la obtención de datos, se utilizó una muestra no probabilística o dirigidas. La decisión de utilizar este tipo de muestreo tiene directa relación con el enfoque y el diseño de esta investigación. Al no tener pretensiones de representatividad, ni una generalización de resultados, centra su interés en la significatividad (Guber, 2004), a partir de la selección de informantes claves pertenecientes a los grupos antes definidos que puedan aportar a la comprensión en mayor profundidad del problema de investigación.

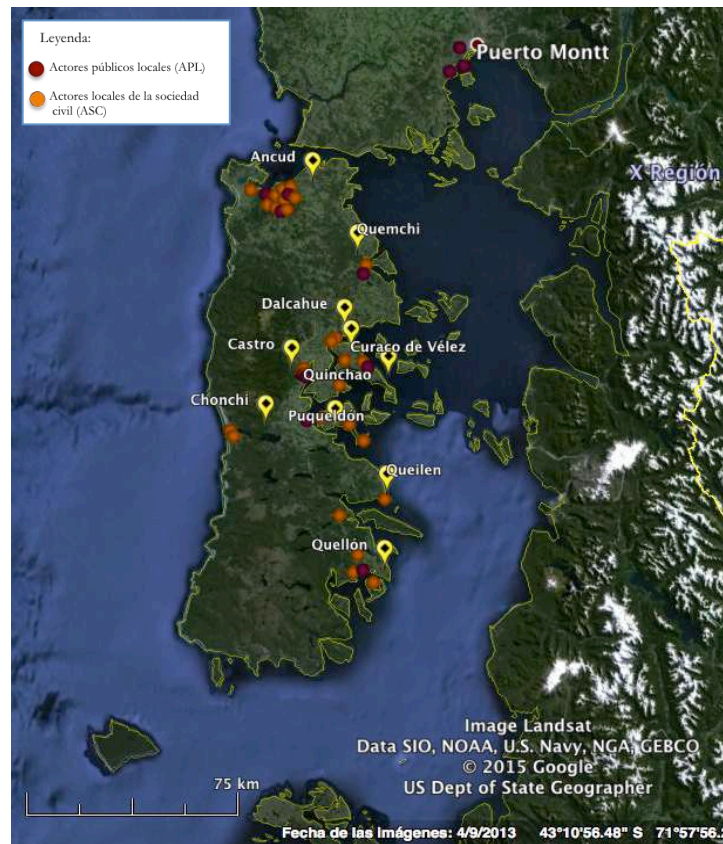
“Un acontecimiento no es más o menos válido para la investigación únicamente si se presenta tantas veces -procedimiento que, sin embargo, no habría que descuidar-; los hechos, las prácticas, las verbalizaciones, los objetos materiales, etc., nos interesan también según su forma de integración en un sistema de significados y de relaciones sociales; por eso, consideramos que el criterio de significatividad es fundamental para la selección de discursos, personas, prácticas que observar y registrar, y para su ulterior incorporación al análisis y la construcción de esa lógica en su diversidad” (Guber, 2004:76).

En cuanto al grupo de actores locales públicos, se recogió la visión de los municipios de Ancud, ubicada en el área de influencia directa del proyecto, el Municipio de Castro, Capital Provincial y el Municipio de Quellón, comuna priorizada en la Estrategia de Desarrollo Regional. Asimismo, se recolectó de información en tres comunas de menor escala dentro del sistema provincial: Quemchi, Quinchao y Chonchi. También, se obtuvo la perspectiva de actores del ámbito provincial y regional pertinentes al tema de investigación.

Para la selección de informantes claves en el grupo de actores locales de la sociedad civil, se consideró una dimensión territorial, definiendo localidades dentro de cada comuna, e incluyendo al menos 3 islas menores dentro del archipiélago con la finalidad de obtener perspectivas de habitantes del área rural y urbana y tanto de la isla grande de Chiloé como de las islas menores del archipiélago.

Se realizaron un total de 42 entrevistas dentro del territorio provincial, 28 correspondientes a actores locales de la sociedad civil, 13 a actores locales públicos del ámbito comunal, provincial y regional y, una entrevista correspondiente al ámbito nacional, detalladas en el punto 10.3 de la sección de Anexos de este documento.

**Imagen 1: Distribución de informantes claves por comuna, provincia y región**



Fuente: Elaboración propia en base a imagen satelital Google Earth

#### 4.4 Técnicas de producción y recolección de información

En un primer momento, se recolectó información de fuentes secundarias como prensa escrita en medios de circulación nacional y local, prensa electrónica, actas municipales, declaraciones públicas de organizaciones sociales, e informe(s) de organismos públicos asociados a temáticas de conectividad de la provincia de Chiloé y del proyecto en específico. Esta información constituyó el primer acercamiento para la construcción de los instrumentos de recolección de datos primarios.

La obtención de los datos primarios textuales, se realizó a través de entrevistas semi-estructuradas en ambos grupos considerados en este estudio, haciendo uso de la flexibilidad propia de este tipo de instrumento tanto en el modo de enunciar las preguntas como en el seguimiento de los temas a tratar a modo de profundizar en los temas relevantes para la investigación (Hammer & Wildavsky, 1990). Las líneas temáticas que guiaron la construcción de la pauta de entrevistas fueron las siguientes:

**Tabla 1: Líneas temáticas construcción pauta de entrevistas**

	<u>Desarrollo local</u>	<u>Conectividad</u>	<u>Proyecto Puente Chacao</u>	
<b>Caracterización informantes</b>	Percepción principales elementos transformadores en la Provincia en los últimos 20 años	Valoración de la conectividad interna a nivel local y provincial	Impactos asociados al proyecto (socioculturales, político-administrativos, ambientales, económicos)	<b>Visión futura de la provincia</b>
	Actuales ejes promovidos a nivel comunal y provincial	Valoración conectividad hacia el territorio nacional // Visión de integración territorial	Relaciones entre actores: Gobierno local – central Gobierno local – Soc. civil Instancias de socialización y participación ciudadana	
	Identificación de elementos deficitarios a nivel comunal y provincial // Elementos a potenciar para el desarrollo local	Percepciones avances Plan Chiloé		

Fuente: Elaboración propia

Los elementos antes descritos constituyen líneas orientadoras para ambos grupos de actores, adquiriendo mayor o menor pertinencia en función del grupo entrevistado; así, las preguntas se fueron construyendo de acuerdo al grupo al cual fueron aplicadas.

#### **4.5 Técnicas de análisis de datos**

En cuanto a las técnicas de análisis de la información recolectada, se realizó un análisis de contenido temático y transversal del discurso de los informantes consultados en esta investigación. A partir del desglose del texto de las entrevistas en categorías o temas eje es posible localizar los “núcleos de sentido” en el discurso de los sujetos (Bardín, 1996), lo que permitió identificar y organizar los puntos de encuentro y desencuentro identificados en los relatos. Así, utilizando el tema como unidad de registro para la categorización, se establecieron preliminarmente áreas temáticas generales, derivando en la construcción inicial de una matriz de análisis temático, desprendida de los ejes utilizados en el instrumento de recolección de información.

Del trabajo de campo y del proceso iterativo e intensivo de revisión del material recopilado a posteriori, emergen nuevas categorías de análisis de mayor especificidad y profundidad que van transformando la matriz inicial propuesta, y dan origen a la que finalmente se utilizó para presentar el análisis de resultados de esta investigación.

## **4.6 Consideraciones éticas**

Esta investigación consideró que tanto los propósitos del estudio, sus objetivos y posterior uso de la información debían ser transparentados, por lo que se utilizó el consentimiento informado en la aplicación de los instrumentos. Por medio de un documento escrito firmado por ambas partes y también en forma oral al momento de la aplicación de los instrumentos, se informó a los entrevistado/as que la información recopilada es de carácter confidencial y sólo sería utilizada con fines académicos, entregando además datos de contacto de la investigadora para consultas que pudieran surgir a posteriori.

No fue ofrecida, ni otorgada compensación alguna a los informantes a modo de no distorsionar la información a recolectar.

Para otorgar una relevancia práctica a la investigación, sus resultados serán compartidos con los informantes y/u otros actores que pudiesen estar vinculados/interesados en temáticas desarrollo de la Provincia de Chiloé.

## **4.7 Limitaciones metodológicas**

En toda investigación social, es posible identificar limitaciones que podrían incurrir en sesgos metodológicos. En este caso, se identificaron tres: La primera se relaciona con el área de estudio y su complejidad geográfica. Aún cuando se asumió el desafío de no abandonar una necesaria visión sistémica para la investigación en territorios insulares y archipiélagos, y abarcar las diez comunas de la provincia de Chiloé, su extensión y dificultades de acceso asociados a las frecuencias de viaje sobretodo para las pequeñas islas del mar interior derivó en que la mayoría de las entrevistas fueron realizadas a actores locales ubicados en la isla grande de Chiloé. No obstante, en los criterios de selección de informantes se consideró una dimensión territorial que incorporara la visión de habitantes de al menos 3 las islas menores del archipiélago, la que sin embargo podría ser considerada insuficiente. Asimismo, la extensión territorial de la provincia y escasas capacidades institucionales de cobertura declaradas al momento de concertar entrevistas, derivó en dificultades para acceder informantes del grupo de actores públicos, obligando a la calendarización de una segunda etapa del trabajo de campo.

La segunda limitación metodológica se relaciona con la posible homogeneización de la muestra utilizada. Aún cuando se consideró una muestra no probabilística de selección de informantes, el grupo de actores locales de la sociedad civil fue definido de acuerdo a su pertenencia a organizaciones sociales locales territoriales y funcionales. Utilizar como informantes únicamente a dirigentes sociales puede llevar a un perfil homogéneo de entrevistados que se relacionan entre sí en tanto comparten espacios de

encuentro e intercambio de ideas en su calidad de representantes de organizaciones locales, comunales y/o provinciales.

Por último, la tercera limitación se refiere al acceso a información desde el Gobierno Central sobre la problemática en estudio. Inicialmente se consideró la obtención de datos primarios desde 3 grupos de informantes, incorporando la escala nacional a esta investigación a través de autoridades y/o funcionarios de la Unidad Coordinadora del Proyecto Puente Chacao, Dirección de Vialidad, MOP. Si bien en la etapa de diseño de la investigación, se concretó una reunión con esta oficina donde se obtuvo información sobre características generales y técnicas del proyecto, no pudieron ser concertadas instancias de entrevista tanto con la oficina nacional como regional del proyecto. Así, se optó por obtener la visión del Gobierno central sobre conectividad territorial para la provincia y sobre el Proyecto Puente Chacao desde la revisión de fuentes secundarias. No obstante, se realizó una entrevista de escala nacional vinculada al Plan Chiloé, dependiente de la Dirección Nacional de Vialidad, MOP.

## 5 CONTEXTUALIZACIÓN

### 5.1 Antecedentes de Conectividad de la Provincia de Chiloé

#### 5.1.1 Sistema de conectividad interna

El actual sistema de conectividad interna de la provincia esta constituido por dos vías: terrestre y marítima. La diversidad geográfica del territorio marca una diferencia en cuanto a la conectividad de la isla grande de Chiloé y las islas menores del archipiélago, manteniendo una fuerte relación de dependencia hacia ella: un continente a pequeña escala en términos de acceso a servicios, abastecimiento de bienes de consumo y comercialización de productos agrícolas.

En la isla de grande de Chiloé, se ubican siete de las diez comunas de la Provincia: Ancud, Quemchi, Dalcahue, Castro, Chonchi, Queilen y Quellón. Su principal vía de conexión terrestre es la Ruta 5, último tramo de la carretera panamericana que se reinicia, luego de su interrupción en el canal de Chacao, en el sector de Chacao comuna de Ancud, y finaliza en la comuna de Quellón, atravesando en sentido norte-sur la mayor parte de la isla grande.

**Imagen 2: Ruta 5 en cruce Manao; comuna de Ancud.**



**Imagen 3: Ruta 5 sector Pupelde-Coquiao; comuna de Ancud.**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

La ruta 5 se suma a una red de caminos públicos secundarios de diferentes características: pavimentados (hormigón y/o asfalto), de carpetas de ripio y de tierra, de responsabilidad de Vialidad, MOP, configurando una red vial de una extensión aproximada de 2.500 kilómetros, de los cuales los caminos pavimentados no superan el 25%. La red de caminos secundarios conectan las distintas localidades entre sí y/o con la ruta 5, permitiendo así el desplazamiento hacia los distintos centros

urbanos localizados dentro de la isla mayor del archipiélago., Cada comuna posee responsabilidad presupuestaria sobre la mantención de su red de caminos públicos municipales no enrolados en los registros de vialidad (Dirección Provincial de Vialidad Chiloé, 2015).

**Imagen 4: Ruta W-35, acceso a ciudad de Quemchi**



**Imagen 5: Ruta W-850 Huillinco-Cucao; comuna de Chonchi**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

**Imagen 6: Caminos secundarios sector Chacao; comuna de Ancud.**



**Imagen 7: Caminos secundarios sector Los Patos, Manao; comuna de Ancud.**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

Junto a los proyectos aún en desarrollo del Plan Chiloé, el MOP ha levantado recientemente la construcción de la ampliación a doble vía de la ruta 5 desde Chacao hasta la comuna de Chonchi. Esta obra concesionada, se vincularía al proyecto del puente Chacao dando continuidad además al reciente mejoramiento a doble calzada de la ruta 5 en el tramo Puerto Montt-Pargua. La iniciativa ha sido bien recibida por el gremio de transporte local que además valora positivamente los avances en conectividad

interna ya ejecutados por el plan Chiloé, y el mejoramiento de la ruta 5, considerada “*columna vertebral*” de la provincia, Además, se proyecta la ejecución de un nuevo plan de caminos secundarios que implica la pavimentación de aproximadamente unos 500 kilómetros.

En cuanto a la conectividad marítima, la histórica vocación de los habitantes del archipiélago por actividades como la pesca artesanal y la recolección de productos marinos de borde costero, propició la localización de gran parte de sus asentamientos en la costa oriental de la isla grande, en pequeñas ciudades-puerto. Las comunas de Castro y Quellón poseen un desarrollo de infraestructura portuaria de mayor escala, constituyendo centros de transferencia de carga para la actividad productiva y turística de la isla grande. En el caso de Castro, siendo ruta de cruceros nacionales e internacionales y en Quellón, ruta de enlace y soporte de conectividad marítima de la industria acuícola asentada en la XI región.

**Imagen 8: Puerto ciudad de Quellón, comuna de Quellón**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

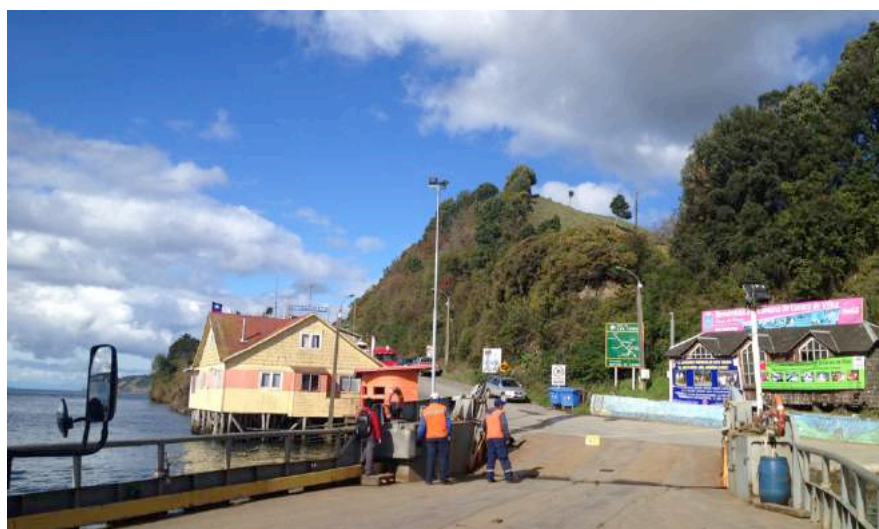
En las comunas con territorio únicamente insular como la isla de Quinchao e isla Lemuy, segunda y tercera de mayor superficie dentro del archipiélago, operan servicios diurnos de empresas navieras privadas para vehículos y pasajeros, con subsidio al transporte marítimo.

**Imagen 9 y 10: Cruce Canal Yal, vía de conexión isla Lemuy y sector Huicha, comuna de Chonchi.**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

**Imagen 11: Sistema de transporte marítimo a Isla de Quinchao a través del canal Dalcahue.**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

Para las pequeñas islas pertenecientes a las comunas de Quemchi, Quinchao, Castro, Queilen y Quellón, existen servicios de embarcaciones menores de traslado de pasajeros, algunas de ellas actualmente con subsidio al transporte marítimo. La frecuencia de viajes varía entre dos y tres veces por semana, abarcando incluso el grupo de las Islas Desertores en la provincia de Palena. Dichas rutas permiten conectar a sus habitantes con los centros urbanos de la isla grande.

**Imagen 12: Puerto de Achao, Isla de Quinchao: Ruta de acceso a islas del mar interior de Chiloé y Provincia de Palena**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

**Imagen 13: Rampa sector Pelú, Isla Cailín, comuna de Quellón**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

La conectividad terrestre al interior de las islas menores, se caracteriza por la presencia de caminos de carpetas de ripio o tierra de responsabilidad municipal. La excepción está en las islas de Quinchao y Lemuy, cuya conectividad terrestre se sostiene a través de una vía principal asfaltada que las recorre de extremo a extremo de responsabilidad de Vialidad, y caminos adyacentes en carpetas de ripio y tierra que generalmente conectan las distintas localidades a la vía principal.

**Imagen 15: Camino vecinal sector Liucura, Isla Lemuy; comuna de Puqueldón.**



**Imagen 14: Camino vecinal sector Pelú, Isla Cailín; comuna de Quellón.**

Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

**Imagen 16: Ruta W-637 Puqueldón-Detif, comuna de Puqueldón. Principal vía terrestre Isla Lemuy**



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

### *5.1.2 Sistema de conectividad externa*

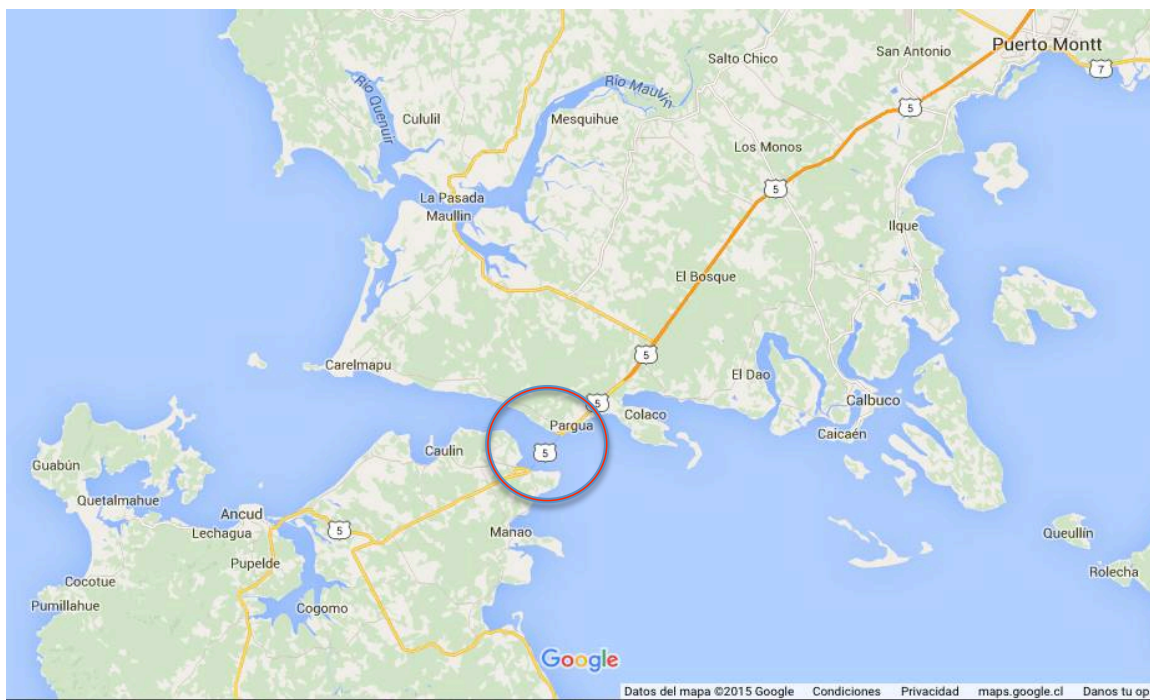
Actualmente, la provincia de Chiloé se conecta hacia el territorio continental por medio de dos modalidades: por vía marítima hacia la provincia de Llanquihue a través del canal de Chacao, y hacia la

provincia de Palena y undécima región desde el puerto de Quellón y, por vía aeroportuaria con la reciente construcción del aeródromo Mocopulli, al resto del territorio nacional. Debido a que esta investigación se centra en el sistema de conectividad externa del archipiélago de Chiloé hacia territorio continental a través de la provincia de Llanquihue, sólo fue considerado el servicio de transporte marítimo hacia la provincia de Llanquihue a través del canal de Chacao y, el servicio de transporte aeroportuario.

#### 5.1.2.1 Servicio de transporte marítimo hacia la provincia de Llanquihue, a través del canal de Chacao

Históricamente, la vía marítima es la más utilizada por los habitantes del archipiélago para viajar hacia el continente a través del cruce del Canal de Chacao, que une el sector de Pargua en la Provincia de Llanquihue con el sector de Chacao en la comuna de Ancud. Es la que permite conectarse con la capital Regional Puerto Montt, distante a unos 63 kilómetros de Chacao, puerta de entrada a la Provincia de Chiloé y, al resto del país por vía terrestre.

**Imagen 17: Localización Canal de Chacao**



Fuente: Elaboración propia en base a Google Maps.

Actualmente, el servicio de transporte marítimo es operado por las empresas privadas Naviera Cruz del Sur y Transmarchilay, para el transbordo de vehículos de carga, vehículos particulares y pasajeros. Cada empresa posee 4 naves para proveer del servicio, operando los 365 días del año en

horario continuado durante el día, y con una disminución en la frecuencia durante la noche. Sus restricciones para la operación se vinculan principalmente a malas condiciones climáticas que ameriten el cierre de puertos, y mareas que aumentan los tiempos de espera en las zonas de embarque.

**Imagen 18: Sistema de conectividad externa marítima en Canal de Chacao**



Fuente: Trabajo de campo de la autora, agosto-octubre 2014 y febrero-marzo, 2015.

**Imagen 19: Desembarque rampa Chacao, provincia de Chiloé.**



**Imagen 20: Servicio de transbordadores en cruce del Canal de Chacao.**



Fuente: Trabajo de campo de la autora, agosto-octubre 2014 y febrero-marzo, 2015.

#### 5.1.2.2 Servicio de transporte aeroportuario

La conexión aeroportuaria de la Provincia es otorgada a través de la operación del Aeródromo

Mocopulli desde noviembre de 2012 para vuelos comerciales, y cuya construcción se contemplaba dentro de las obras comprometidas por el Plan Chiloé. Se encuentra ubicado en la comuna de Dalcahue, distante aproximadamente a unos 20 kilómetros de la Capital Provincial, Castro. Adicionalmente, existe otro aeródromo de menor envergadura en la comuna de Quellón, al sur de la isla grande donde también fueron ejecutados proyectos para su mejoramiento y, varias pistas de aterrizaje en distintas comunas de la provincia incluso dentro de las islas menores del archipiélago para vuelos privados de avionetas menores. En la actualidad, la línea aérea LAN es la única con presencia en la zona, con una frecuencia de cinco vuelos semanales (LAN, 2014).

## **5.2 Acciones públicas para el mejoramiento de la conectividad de la provincia de Chiloé**

### *5.2.1 Primeros antecedentes para la conectividad permanente de la isla grande de Chiloé*

La intención de otorgar conectividad territorial a la Isla grande de Chiloé con el continente, se enmarca dentro del plan de conectar el territorio nacional a través de la Ruta 5, tiene entre sus primeros antecedentes, la Convención sobre la Carretera Panamericana, aprobada por los gobiernos representados en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, celebrada el 23 de diciembre de 1936 en la ciudad de Buenos Aires. Aquí se establece el compromiso colaborativo de 21 Repúblicas por finalizar la construcción de una carretera que permita la comunicación permanente entre sus territorios (Hernández & Ruiz, 1999). Más tarde -en 1968- el parlamentario Félix Garay, vinculado a la zona y que después de visitar Estados Unidos y el puente Golden Gate, presentó una propuesta que dio origen a la ley N° 17591 del 05 de enero de 1972, donde se incluye específicamente el tramo del Canal de Chacao en el sistema de planeamiento y construcción de la carretera Panamericana (Carrasco, s/f; Delamaza, 2009).

Posteriormente, durante el Gobierno del Ex Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996), el Ministerio de Obras Públicas a través de la Dirección General de Concesiones se encargan los estudios técnicos que evalúan una conexión fija a través de un puente colgante ó túnel o bien el mejoramiento del servicio de transbordadores (Ingeniería Cuatro, 1997). En esta instancia fueron parlamentarios de la zona quienes volvieron a impulsar la iniciativa, que tenía simpatizantes a nivel local desde inicios de los años '90: la Cámara de Comercio Detallista A.G de la comuna de Ancud, quienes tomaron contacto con el gestor de la iniciativa de construcción de un puente, el Sr. Félix Garay, y parlamentarios de la zona a modo de estrategia comunicacional que visualizara el interés y demanda de la comunidad chilota de una conectividad permanente entre la isla grande y el continente.

Así, el 12 de noviembre del año 2000 y con la Cámara de Comercio como organización convocante, se conforma el “Movimiento de Apoyo a la construcción del Puente sobre el canal de Chacao”, también comité pro-puente, organización de hecho y de carácter comunicativo funcional cuyo principal objetivo consistía en *“lograr que la comunidad de Chiloé acepte informadamente las obras de la construcción del Puente en el Canal de Chacao que unirá Chiloé y el continente”* (Carrasco, S/F). Mas tarde divisiones internas producto del cambio en su constitución de una organización de hecho a una de derecho provocaron su separación en dos agrupaciones distintas aún cuando compartieran los mismos propósitos.

En el 2001, y bajo la administración del Ex Presidente Ricardo Lagos, el proyecto es bautizado bajo el nombre de “Puente Bicentenario”, obra destinada a ser inaugurada para el aniversario del bicentenario del país (2010), ingresando de manera voluntaria al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en febrero del 2002 y obteniendo Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable el 6 de diciembre del mismo año.

El año 2005, mediante R.Ex N°1633, se adjudica el contrato de concesión para la construcción y explotación de la obra y sus accesos la Sociedad Concesionaria Puente Chiloé S.A. Sin embargo, el año 2006, el proyecto es desestimado en razón de sus costos, que superaban lo establecido en el contrato. La propuesta del consorcio endosaba al Estado el pago de la diferencia entre el monto establecido en el contrato de licitación y las estimaciones de la etapa de diseño y propuesta de estructuración financiera, inscrita dentro de la Fase de Ingeniería del proyecto. La concesión es declarada “fuera de bases”, debido a que el MOP consideró que tal diferencia en los costos debía ser cubierta por la empresa concesionaria. En noviembre del mismo año, mediante R. Ex N°3890 se declara la inconveniencia del proyecto para el interés fiscal, negándose la autorización para el inicio de la Etapa III de la Fase de Ingeniería. En 2007, se declara la extinción del contrato de concesión del Puente Chacao (Ojeda, 2009).

El anuncio de desistimiento de la construcción del puente sobre el canal de Chacao en 2006 enciende un conflicto a nivel local que tuvo entre sus protagonistas a autoridades políticas de la zona, el comité pro-puente y el empresariado local de transporte, representada por la Asociación de gremios por la Conectividad de Chiloé, organización de congregando a una serie de organizaciones de transporte de carga y pasajeros, asociaciones de pescadores, de salud primaria, párvulos, cámaras de comercio y turismo de distintas comunas de la provincia, sumándose así, esta organización a los actores que desde los años '90 habían impulsado la iniciativa de construcción de este proyecto. Así, en agosto del mismo año, es presentado el Plan de desarrollo integral de Chiloé Plan Chiloé como respuesta inmediata del Gobierno central para aplacar el conflicto local estallado, a partir del desistimiento de construcción del Puente sobre el canal de Chacao.

### 5.2.2 *Infraestructura de conectividad y salmonicultura*

La inserción de la salmonicultura y su carácter irruptivo enunciado por Román (2009), también generó transformaciones en la infraestructura de conectividad provincial. Entre 1990 y 2012 se produce una tendencia al alza en la inversión en conectividad vial, marcando una evolución en la cobertura y calidad de la infraestructura de conectividad terrestre coincidente con la consolidación de la actividad salmonera en la zona y una vocación de la infraestructura de conectividad para facilitar la actividad económica a través de una expedita circulación de bienes y servicios de la industria (Avilés, 2014). Entre las áreas de inversión se encontrarían:

- a) Mejoramiento del eje longitudinal de la ruta 5, facilitando el desplazamiento de transporte de mayor tonelaje en sentido norte-sur de la isla grande, e integrando a la comuna de Quellón al sistema productivo provincial, localización de gran parte de los centros de cultivo de la industria acuícola;
- b) Una concentración de infraestructura caminera mayormente de ripio en el tercio central de la isla grande (sentido este-oeste) posibilitando la distribución de insumos de la industria y,
- c) Cambios de carpeta en la isla de Quinchao y Lemuy, ambas con fuerte presencia de centros de cultivos en el mar interior adyacente.

En cuanto a la conectividad marítima, también se identifica un incremento en la inversión pública en infraestructura de muelles, puertos y embarcaderos entre los años 2006-2009, coincidiendo además con los proyectos contemplados en el plan Chiloé a cargo de la Dirección de obras portuarias del MOP. La infraestructura pública, utilizada tanto para el transporte de pasajeros como para actividades productivas y recreacionales, correspondería a un 40% a diferencia del 60% perteneciente al sector privado, utilizada como soporte a la actividad industrial (Avilés, 2014). De esta manera es posible confirmar que la relación entre la acuicultura y la mayor inversión del Estado en conectividad desplegada en la provincia desde su irrupción en la zona, se adscribe al propósito de impulsar políticas públicas de conectividad para facilitar la actividad económica y productiva (Figuerola y Rozas, 2005).

### 5.2.3 *Plan Chiloé*

El Plan de Desarrollo Integral de Chiloé (PLADICH), se gestó en un contexto en que la coyuntura política nacional se movía en un escenario de pugna sobre centralismo y descentralización derivado de la discusión parlamentaria entre la solicitud de inyección de mayores recursos al Plan Transantiago, y el anuncio de suspender el proyecto de construcción del puente sobre el canal de Chacao (Delamaza en Fernández, 2012).

En agosto de 2006 es presentado el Plan Chiloé como respuesta inmediata del Gobierno central y mecanismo compensatorio para aplacar el conflicto local estallado que fue encabezado por

autoridades políticas de la zona y a los principales sectores directamente afectados con esta decisión, el empresariado local de transporte, que sin embargo no contó con el respaldo ampliado de la ciudadanía y otros actores sociales e institucionales, resultando una movilización parcial y manejada principalmente por los grupos interesados en la ejecución del proyecto (Delamaza, en Fernández 2012).

Con el objetivo de *“mejorar sustancialmente la conectividad vial, marítima y aeroportuaria del archipiélago, elementos fundamentales para incentivar su desarrollo y lograr una mejor calidad de vida para todos sus habitantes”* (MOP, 2014.), la iniciativa contemplaba una cartera integrada de proyectos de conectividad emanados del MOP y otros servicios públicos como acceso a salud, desarrollo territorial, transportes, obras patrimoniales, vivienda, telecomunicaciones, electrificación rural y educación. La ejecución de este plan implicaba un trabajo coordinado entre el MOP y servicios públicos involucrados a nivel central y regional, y también con autoridades locales, provinciales y regionales, para otorgar prioridad a proyectos postergados por el gobierno regional (Ojeda, 2009). Así, se definieron 126 proyectos a ser ejecutados durante el período 2006-2012, por una inversión inicial de MMU\$ 400; donde un 77% del presupuesto correspondía a inversión en vialidad (MOP, 2014). Al mes de septiembre de 2014, la inversión del PLADICH es de MM\$ 374.745, y tiene fijado un plazo estimado de término para el año 2018.

Desde su implementación a la actualidad, la Dirección de Vialidad tiene a su cargo 9 grandes proyectos entre los que destacan el mejoramiento de la ruta 5 entre Chacao y Quellón, la ruta costera y turística y la construcción del Puente Dalcahue. A estos se suman proyectos de agua potable rural y programas de mejoramiento de la conectividad marítima a través de la Dirección de Obras Portuarias. En su desarrollo, se han realizado una serie de modificaciones al alcance del plan como el cambio en los tipos de contratos para los programas de conservación de obras viales (2013), y la iniciativa de concesionar la Ruta 5 (obras en ejecución By Pass Castro y construcción en estándar doble calzada entre la conexión Sur del Puente Chacao hasta el acceso Chonchi) en el 2014. Tal modificación fue considerada para redirigir la inversión de esta obra (MM\$ 93.670) hacia otros contratos programados, siendo informada y sometida a votación en los concejos municipales de las 10 comunas de la Provincia, y aprobada por unanimidad. Adicionalmente, desde el mes de julio de 2014 la construcción del Puente Dalcahue se encuentra en etapa de prefactibilidad (MOP, 2014).

Una de las principales dificultades asociadas a un buen término del PLADICH desde la Dirección de Vialidad está dada por la metodología de evaluación costo-beneficio de los proyectos. Las condiciones de geográficas y de dispersión de la población en la Provincia resultan en proyectos de altos costos que son evaluados con una baja rentabilidad social. Para resolver esto, se ha trabajado junto al Ministerio de Desarrollo Social en la evaluación de proyectos mediante una metodología de costo-eficiencia que permita otorgar rentabilidad social a los proyectos (Reporte Plan Chiloé, Dirección de Vialidad MOP, 2014).

#### 5.2.4 Reactivación del proyecto Puente sobre el Canal de Chacao

El actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet ha decidido darle continuidad al proyecto del “Puente sobre el canal de Chacao”. Re-evaluado durante el Gobierno del Ex–Presidente Sebastián Piñera, en 2012 fue enviado nuevamente a licitación y adjudicado el inicio de contrato el 18 de febrero del año 2014, al consorcio OAS, Hyundai, Systra, Aas-Jackobsen, conglomerado multinacional de capitales brasileños, coreanos, franceses y noruegos.

Una de las principales modificaciones realizadas con la reevaluación del proyecto es que, a diferencia de instancias anteriores donde el modelo de contratación de la obra correspondía a un contrato de concesión, en esta oportunidad la construcción de la obra se ejecutará bajo una modalidad de contrato tradicional a cargo de la Dirección de Vialidad, MOP; siendo diseñada y construida con dineros del presupuesto fiscal y administrado por el Estado con un costo aproximado de MMU\$740.

En términos de diseño, el enlace fijo proyectado corresponde a la construcción de un puente de 2.750 metros de longitud de macizo a macizo y sus accesos norte y sur, permitiendo una conexión permanente entre la isla grande de Chiloé y el continente y, plena conectividad a la ruta 5. El inicio de obras se proyecta para el año 2015, un plazo propuesto de construcción de 79 meses, una entrada en operación aproximadamente para el año 2019 y una vida útil de la obra proyectada a 100 años (MOP, 2014).

Dentro de las características de la obra destaca su infraestructura sensible a los vientos, destinado únicamente al tránsito vehicular a través de 4 pistas a ser recorridas en una velocidad estimada de 100 KM/H, reduciendo el tiempo de desplazamiento en menos de dos minutos y eliminando la incertidumbre en el cruce del canal de Chacao (MOP, 2014). La localización de las faenas de construcción de la obra, maestranza para ensamblaje y acopio, han sido proyectadas en la ribera norte del canal de Chacao (sector Pargua). La mano de obra estipulada para esta etapa es de alrededor de 2 mil trabajadores al año, donde no más de un 15% de los trabajadores serían extranjeros, a modo de potenciar la contratación de mano de obra local. En la ribera sur del Canal (sector Chacao) se contempla la construcción de un centro de visitantes que cumpla funciones informativas y turísticas de la obra y de la Provincia de Chiloé (Oficina coordinadora Proyecto Puente Chacao, 11 marzo, 2014).

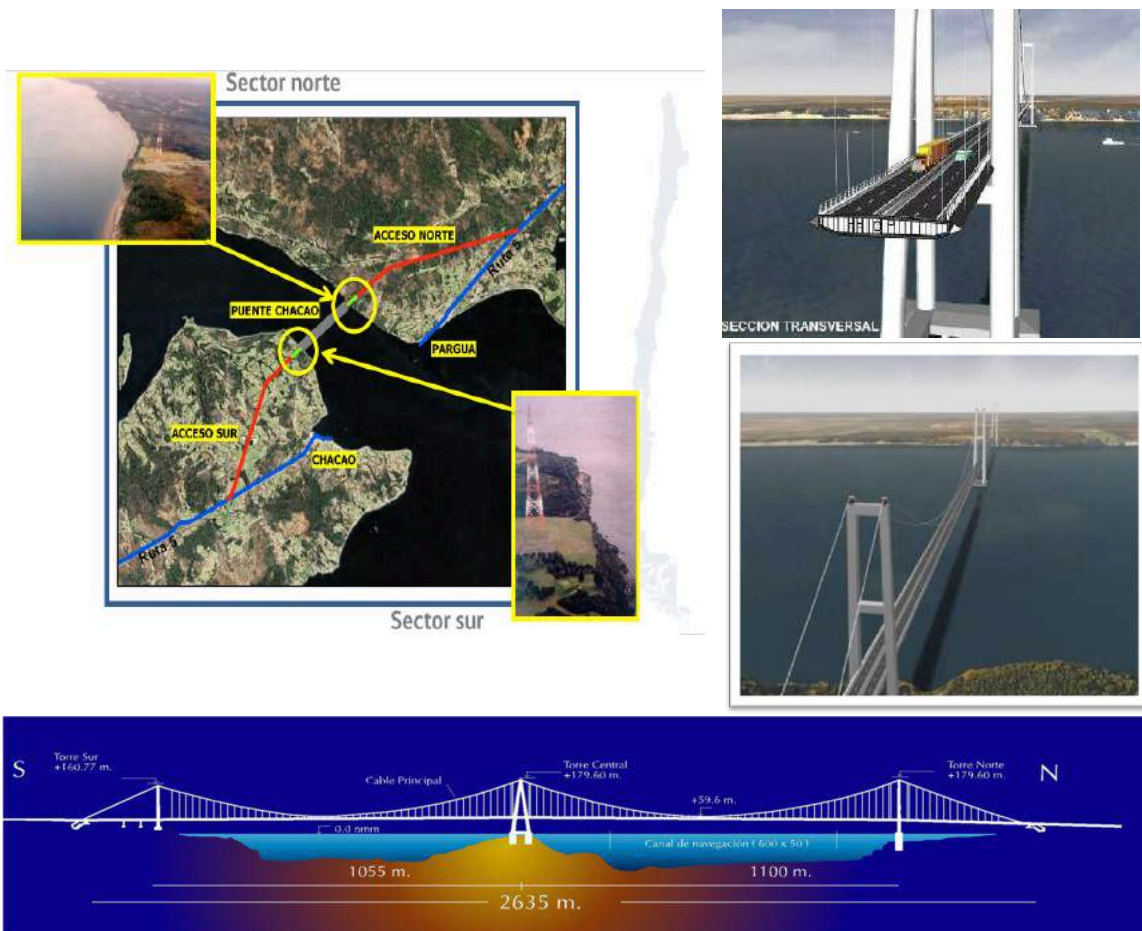
Así, la construcción de esta obra ha sido mencionado en varias oportunidades por el actual Ministro de Obras Públicas, Alberto Undurraga como “un desafío para la ingeniería y la integración del país” (*Diario la Tercera*, 25 Noviembre, 2014), convirtiéndose en una obra emblemática a nivel latinoamericano, que permitiría intercambio tecnológico y transferencia de conocimiento (Oficina coordinadora Proyecto Puente Chacao, 11 marzo, 2014).

Imagen 21: Localización plataforma de sondaje, en canal de Chacao



Fuente: Trabajo de campo de la autora: agosto-octubre 2014 y febrero-marzo 2015.

Imagen 22: Emplazamiento y características estructura proyecto Puente sobre el Canal de Chacao



Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile.

## 6 ANÁLISIS DE RESULTADOS

Tal como se enunciara en el capítulo de propuesta metodológica, el análisis de los relatos de los informantes se realizó a partir una matriz relacionada a las líneas temáticas definidas en el instrumento de recolección de información:

**Tabla 2: Matriz de análisis de datos primarios**

<b>Conectividad como elemento central para el desarrollo local de la Provincia de Chiloé</b>	Principales problemáticas identificadas en Sistema de conectividad interna
	Principales problemáticas identificadas en Sistema de Conectividad hacia el territorio continental
	Vínculos entre conectividad y otros elementos valorados para el desarrollo: a) Salud b) Educación Superior c) Turismo
<b>Posiciones y controversias desde actores públicos y sociedad civil de la provincia ante la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao</b>	Dimensiones de la problemática desde las posiciones de apoyo y rechazo al proyecto.
	Construcción de las controversias sobre conectividad y desarrollo desde la tensión
	Perspectivas emergentes identificadas ante la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao desde actores locales
<b>Alcances de la gestión pública en el territorio: Relaciones entre actores públicos y la sociedad civil ante la construcción del proyecto “Puente sobre el Canal de Chacao”</b>	Articulación de actores públicos en el territorio
	Instancias de socialización y participación asociadas al proyecto

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, el capítulo de análisis de resultados se construye a partir de 3 subcapítulos de análisis. En el primer subcapítulo se ahonda en las principales problemáticas de los sistemas de conectividad interna como externa declaradas por los informantes consultados, así como sus vínculos con las principales demandas con criterio social de la comunidad chilota. En el segundo subcapítulo, se identifican los elementos constituyentes de las diferentes dimensiones de la problemática desde las históricas posiciones de apoyo y rechazo al proyecto: sociopolítica, socioeconómica, sociocultural y socioecológica. Luego, se da cuenta de las principales controversias que emergen desde la tensión entre los argumentos que componen las dimensiones de esta problemática, para así finalizar proponiendo la emergencia de 4 perspectivas vinculadas a la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao desde

actores locales. Finalmente el tercer subcapítulo, se refiere a las relaciones entre actores públicos y la sociedad civil en el marco del proyecto, considerando la articulación de actores públicos para su ejecución, así como las acciones de socialización y participación vinculadas a éste.

## **6.1 Conectividad como elemento central para el desarrollo local de la Provincia de Chiloé**

### *6.1.1 Principales problemáticas identificadas en Sistema de conectividad interna*

En cuanto a las percepciones acerca del sistema de conectividad interna provincial declaradas por actores locales de la sociedad civil, es posible identificar que en la mayoría de los entrevistados su cobertura y accesibilidad es considerada deficiente. Dentro de las principales problemáticas mencionadas en los relatos se encuentran un bajo y lento cumplimiento de las obras comprometidas en el Plan Chiloé, el mal estado de caminos y, al fuerte déficit de conectividad de las islas menores del archipiélago tanto marítima como vial y restricciones en su uso.

Si bien se reconoce que la implementación del Plan Chiloé generó una mayor inversión en la conectividad vial y marítima de la provincia, se detecta una escasa visibilidad en los avances logrados por éste, las cuales pueden ser atribuidas a una falta de continuidad en su implementación. A partir del cambio de gobierno en 2010, se habrían generado modificaciones en las metodologías de evaluación de rentabilidad social de los proyectos, quedando detenidos o en procesos de reevaluación proyectos emblemáticos para el sistema de conectividad interna provincial como el puente sobre el canal Dalcahue, que otorgaría conectividad permanente entre la isla de Quinchao (comunas de Curaco de Vélez y Quinchao) y la isla grande y la ruta costera Chacao-Quemchi.

... el plan Chiloé no se cumplió... o sea, prueba de ello es que nosotros no tenemos puente (Puente Dalcahue) (...) aparte de las ramplas que... que hicieron en algunas islas que se yo, pero de ahí... nada, todo mal, todo mal... (Integrante asamblea social, agrupación cultural el Rodezno, Isla de Quinchao, Curaco de Vélez)

En cuanto a la ruta costera, mas allá de ser una ruta de tipo turística de una extensión aproximada entre 40-45 kilómetros que se extendería desde el sector de Chacao hasta la comuna de Quemchi, también se convertiría en alternativa de conectividad terrestre a la Ruta 5 para dicho tramo. Actualmente, la Ruta 5, constituye el eje vial que conecta a la totalidad de las comunas ubicadas en la isla grande, por lo que ante incidentes y/o accidentes que provoquen cortes en la carretera, el flujo vehicular se paraliza completamente entre los extremos de la isla. Por lo anterior, la ruta costera ha sido ampliamente demandada por la comunidad y considerada incluso por uno de los entrevistados como “*una deuda tremenda*” del Plan Chiloé. Además, aún cuando se han ejecutado mejoramientos, su carpeta

de pavimento data de aproximadamente 40 años por lo que en diversos tramos se encontraría en mal estado.

... creo que la autoridad no le ha tomado el peso correspondiente que corresponde para tener la ruta alternativa, que es la ruta también de las rutas de las iglesias del patrimonio de la humanidad de Chiloé...(Concejál, Quemchi).

Otras de las críticas vinculadas al Plan Chiloé se refieren a dificultades en el cumplimiento de plazos en los contratos de obras que no habrían considerado características climáticas de la zona y/o que al poco tiempo de ser entregadas requerían reparaciones. Y también, porque al no existir participación de la ciudadanía, se presentarían confusiones respecto de los proyectos que son de competencia del plan, cuales son de responsabilidad de los municipios o de la Dirección Provincial de vialidad.

A lo antes mencionado, se suma que el Plan Chiloé no habría tenido la coordinación necesaria para resolver las problemáticas que se había propuesto en sus inicios. Los proyectos contenidos corresponderían a obras que ya habían sido contempladas de manera sectorial, por lo que sólo se trataría de un conjunto de proyectos que carecerían de integración para promover el desarrollo del archipiélago.

... había una gran cantidad de proyectos que duplicaban los esfuerzos y por lo tanto lo que había era una carpeta llena de proyectos por separado y no un proyecto llamado Plan Chiloé, o sea... obras viales que se hacían y luego venían obras viales que tenían que intervenir en las obras ya hechas para poder seguir, o sea claramente había una ausencia de convergencia entre los esfuerzos de los distintos servicios... (Integrante asamblea social Achao, Isla de Quinchao, Quinchao).

Respecto a los principales déficit para la conectividad marítima de las islas menores, se asocian a la limitada frecuencia y dependencia del servicio a las condiciones climáticas, dificultando el acceso a servicios públicos, información y asistencia a actividades que se realizan en la isla grande, y generando costos adicionales para los isleños en casos en que la agenda de actividades a realizar no coincidan con los itinerarios de retorno de la lancha, debiendo hospedarse en la isla grande y esperar hasta el siguiente día de recorrido. *“...a uno le toca ir a una oficina urgente tal día, y no hay recorrido, igual pierde su... o una hora en el hospital, pierde igual su día, ya no lo recupera más”* (Presidente JV Isla Cailín, Quellón).

Este punto es subrayado además por los informantes que tienen algún cargo de representación social dentro de sus comunidades, puesto que las limitantes de conectividad se convierten también en limitantes para la participación y la organización social a nivel comunal y provincial.

Por otra parte, también se comentan las dificultades asociadas a las restricciones en la utilización del servicio de transporte marítimo subsidiado. Si bien los costos de viaje son menores, existiría la limitante de la cuota de carga asignada para cada pasajero, no pudiendo superar los 50 kilos. Esto suscitaría inconvenientes en quienes deben transportar sus productos hacia la isla grande para ser

comercializados o bien trasladar los productos adquiridos para el abastecimiento familiar, debiendo pagar por un servicio de transporte privado. Además se constata un fuerte déficit en la conectividad entre las diferentes islas menores del archipiélago, las cuales se conectan entre sí solo a través de las embarcaciones de sus propios habitantes.

... entre las islas no hay ningún tipo de relación o sea aparte de que los... de que la gente se junta en los veranos a jugar un torneo de fútbol... de ahí no se ven nunca más, hay islas que están... no se, yo creo que sí... está Caguach, de Quenac a Caguach yo lo paso en 5 minutos pero ellos tienen un pequeño botecito que hace recorridos, o sea tienen conectividad ahí si sales por la parte de atrás de la isla,... y no conozco mas islas que tengan conectividad entre ellas, no hay...(Integrante Asamblea social y Agrupación cultural el Rodezno, Isla de Quinchao, Curaco de Vélez)

Finalmente, se señala también acerca de la baja presencia de recorridos de los servicios de transporte terrestre de pasajeros en localidades rurales debido al mal estado de los caminos, desincentivaría la operación de la empresa privada, la que en el caso de las islas de Quinchao y Lemuy se encuentra además condicionada a los horarios de operación de los transbordadores.

Desde la Dirección Provincial de Vialidad se comparte la necesidad para dotar de una mejor conectividad interna a la provincia. Desde aquí, las dificultades de cobertura y accesibilidad de la red de conectividad interna, no sólo se asocian a la complejidad territorial de la provincia, sino que también a los desequilibrios existentes entre sus diversas comunas y las capacidades institucionales y presupuestarias de los municipios y de esta misma repartición pública para satisfacer dichas demandas, fundamentalmente en la conectividad interna de las islas menores del archipiélago. Salvo las islas de Quinchao y Lemuy, ninguna otra posee caminos interiores enrolados en los registros de Vialidad, por lo que su mantención es responsabilidad de cada comuna significando altos costos dentro del presupuesto municipal.

... como Dirección de Vialidad tampoco llegamos a esas islas, porque esas islas no tienen conectividad de transbordo, entonces ahí igual hay un tema... que no hay un transbordo público (...) para nosotros igual... arrendar un transbordador para que vayan nuestras maquinarias igual nos sale bastante caro... ir para allá y volver, y tu una vez que te haces cargo de un camino, (...) tampoco nosotros tenemos... esos recursos para hacernos cargo en forma permanente de esas islas, no están... ahí hay un déficit (Dirección Provincial de Vialidad Chiloé)

De esta manera, la conectividad interna se transforma en uno de los principales requerimientos de la sociedad civil, debido a su transversalidad con otras demandas con criterio social históricas de la provincia, ya que no sólo implica el desplazamiento de un lugar a otro, sino que también soporte de acceso a servicios básicos como la salud, la educación y a la movilidad de la economía local. Si bien en cada comuna se levantan demandas locales para el mejoramiento de la conectividad comunal, existe una visión compartida que el territorio de mayor precariedad dentro del archipiélago corresponde a las islas del mar interior, debido a capacidades presupuestarias y de acceso de municipios y organismos públicos para atender estos requerimientos. Las políticas públicas aplicadas se han centrado mayormente en la

ejecución de proyectos para potenciar la conectividad terrestre de la isla grande, antes que promover un sistema de conectividad integral que reconozca y desarrolle la modalidad natural de desplazamiento a través del mar, lo que podría además contener en alguna medida la migración y el desdoblamiento del mar interior.

### 6.1.2 Principales problemáticas identificadas en Sistema de Conectividad hacia el territorio continental

En relación al servicio de transporte marítimo hacia la provincia de Llanquihue, si bien se desprende de los relatos que su operación se ha modernizado en los últimos años, efectuándose obras de mejoramiento de infraestructura portuaria en el marco del Plan Chiloé, y que constituye un especial atractivo para el turismo local, no está exento de críticas. Estas se vinculan a su eficiencia, principalmente a los tiempos de viaje y tiempos de espera en las zonas de embarque, sobretodo en la época estival donde aumenta considerablemente el flujo vehicular hacia el archipiélago. En este sentido, se manifiesta que la cantidad de tiempo requerido para el cruce del canal de Chacao es menor al efectivamente utilizado por los transbordadores respondiendo a una estrategia empresarial de disminución de costos a través del ahorro de combustible y a que no existirían las plazas adecuadas que permitan un embarque y desembarque más expedito.

“...pudiendo demorarse veinte minutos, se demoran media hora en cruzar, porque si en veinte minutos van a gastar 10% más de petróleo, entonces no, no pueden gastar eso, entonces andan a media máquina (Presidente UCJJVV rurales, Ancud)

Desde el gremio local de transporte terrestre se manifiesta que a lo anterior, se suman altos costos por el servicio, falta de garantías para la conectividad, escaso compromiso de las empresas navieras con la eficiencia del servicio y prácticas de discriminación (en el caso de la Empresa Cruz del Sur) hacia el transporte de carga y otras empresas privadas de buses, en cuanto a la tarifa por el servicio y a priorización de vehículos en el embarque. Esto tendría importantes repercusiones en el dinamismo de la economía local y convertirían al canal de Chacao en la piedra de tope para la fluidez en la movilidad de recursos que entran y salen de la provincia: “...para nosotros como gremio digamos, el canal de Chacao es el cerebro de la isla, si eso no funciona, no funciona la economía de la isla...” (Presidente de la Asociación de dueños de camiones San Carlos de Ancud, miembro asociación de gremios por la conectividad de Chiloé). Los conflictos con las empresas navieras motivaron que la Dirección de Obras Portuarias del MOP entregara en 2012 el servicio de administración de las rampas de Chacao y Pargua a la Empresa Portuaria Puerto Montt (Empormontt), con los objetivos de mejorar las condiciones de equidad en el embarque y desembarque de los vehículos hacia los transbordadores, reducir los tiempos de viaje y permanencia de las naves en terminales, mejorar condiciones de seguridad y comodidad en el embarque, así como también el nivel de cumplimiento de horarios y continuidad de servicios (DOP, 2012)

“... no es que los navieros tenían una actitud eh... positiva en mejorar la conectividad, ellos han mejorado digamos a raíz de las demandas de los gremios y ...a raíz de que el Gobierno también entendió que no podía dejar solos a los navieros porque discriminaban a los buses... no permitían competencia, cobrándole una tarifa mayor que la que habitualmente cobraban en el caso de Cruz del Sur... en el caso de los camiones los discriminaban y... y siempre había preferencia más por el vehículo pequeño, en total los camiones seguían esperando y la economía se mueve a través de los camiones...” (Presidente de la Asociación de dueños de camiones San Carlos de Ancud, miembro Asociación de Gremios por la conectividad de Chiloé)

Por otra parte, desde la sociedad civil, si bien se comparten la mayoría de las críticas en cuanto a la operación del servicio, es posible notar que la demanda por los tiempos de espera de los transbordadores para el cruce del canal de Chacao no generaría las mismas incomodidades, ya que desde que se instalara la empresa intermediaria, habrían mejorado los tiempos de desplazamiento. Así, los conflictos entre el gremio de transportes y comercio, y el servicio de las empresas navieras se vincularían a una dimensión económica: a la imposibilidad de los empresarios de transporte de carga local de realizar una mayor cantidad de viajes entre el continente y el archipiélago a raíz de los tiempos de viaje y espera y, a la intermitencia del servicio durante la noche.

... nosotros igual tenemos una visión... es que la verdad como te digo... a la industria le afecta... a las personas naturales en general esperar un poco más o menos en el transbordador... yo creo que no afecta... (Presidente Unidad vecinal N°21 Alonso de Ercilla de Chacao, Ancud)

Además, se reconoce que la conectividad marítima hacia el continente siempre ha estado presente. Aun cuando el servicio que opera desde hace décadas es considerado ineficiente y su modernización ha sido a costa del aumento de la tarifa para los usuarios, la isla grande de Chiloé no se encontraría en una situación crítica de aislamiento geográfico, lo que se manifiesta en expresiones como *“desde antiguamente siempre estuvimos conectados con el continente”* (miembro comunidad Weketrumao, sector Chadmo, Quellón).

Los informantes consultados coinciden en un análisis al débil rol del Estado en asegurar la conectividad hacia el continente, pero desde distintas perspectivas: por un lado se demanda una mayor participación del Estado para otorgar garantías de conectividad potenciando el actual sistema de transporte marítimo, a través de mayor fiscalización, generando condiciones para la competencia en la oferta por el servicio, o bien interviniendo directamente a través de inversión en la dotación de éste, en vez de la aplicación de políticas de subsidiaridad a las empresas privadas que prestan el servicio y promoviendo así la formación de monopolios.

Por otra parte, las organizaciones que respaldan la construcción de un Puente sobre el canal de Chacao, sustentan sus argumentos en la ineficiencia sostenida en el tiempo del actual servicio y a las infructuosas alternativas de contar con un sistema de conectividad marítima estatal, por lo que el rol del Estado aquí se vería fortalecido al optar por la decisión de construir un enlace fijo hacia el continente.

“... el Estado tiene que cumplir con el proceso, nosotros no podemos estar pagando en algo que tiene que ser público como privado... y ese es un proceso en el que hemos estado luchando desde el noventa (...) la única solución que había en las últimas reuniones que tuvimos nosotros con el ministro Bitar era darle la posibilidad que como las rampas eran estatales, darle la posibilidad a otros empresarios que se instalaran, (...)... pero definitivamente... te insisto, tarde o temprano el tema no era ese, el Estado no quería hacerse cargo de colocar los transbordadores y pensando siempre en la posibilidad de poder tener una conectividad real con un puente...” (Presidente Cámara de comercio y turismo, Castro)

Así, es posible constatar desde los informantes que han participado de las discusiones con el Gobierno central sobre posibles alternativas para el mejoramiento de la conectividad externa en el canal de Chacao, la importancia que reviste la eficiencia en el cruce del canal de Chacao para la economía local y también, que la visión del Estado ha apuntado hacia la transformación de la modalidad de conectividad a través de un puente, antes que a promover una política estatal de mejoramiento del actual sistema de transporte marítimo.

En cuanto al servicio de transporte aeroportuario, de los relatos se desprende que el aeródromo Mocopulli representa un mejoramiento al sistema de conectividad externa de la provincia tanto de salida como de entrada: permitiendo la salida de manera rápida de los habitantes de Chiloé en caso de urgencias médicas o motivos laborales sobretodo con destino a Santiago y, porque ha tenido un importante impacto en la actividad turística, lo que se vería reflejado, según los informantes, en el arribo de visitantes de corta estadía que utilizan las instalaciones de hotelería para el segmento de altos ingresos presentes en la zona durante todo el año.

Sin embargo, se recoge que hay tres condiciones que generan disconformidad: Primero, un flujo de pasajeros no previsto que ha generado que la capacidad de la infraestructura se viera sobrepasada desde un principio, por lo que se proyectan nuevas obras de ampliación del terminal. Segundo, la falta de competencia ante la operación de una única línea aérea que controla la frecuencia, destinos y tarifas del servicio, provocando escasa disponibilidad de pasajes y conexiones con otras ciudades del país. Y tercero, la escasa oferta de servicios de transporte que permitan una continuidad en el servicio de conectividad aeroportuaria y terrestre, es decir, entre el aeródromo y la ruta 5, para conectarse a las ciudades principales cercanas.

Además, la conectividad aeroportuaria inicialmente se sustentaba en dos pilares fundamentales: mejorar el sistema de conectividad externa y como mecanismo compensatorio a las condiciones del servicio de salud provincial, permitiendo el traslado de pacientes graves a centros de mayor resolutivez dentro del continente. Sin embargo, en la práctica el vínculo entre conectividad aeroportuaria y salud también resultó débil. La adquisición de aviones ambulancia en el marco del Plan Chiloé, no fue realizada en razón del mejoramiento del hospital de Castro.

Si bien se reconoce que el Estado se encuentra presente en el financiamiento para la provisión

de infraestructura, emergen una crítica hacia la escasa presencia estatal que genere incentivos o regulaciones para que las características del servicio contemple consideraciones especiales: un mayor involucramiento para regular la intensa demanda, la frecuencia de vuelos, y una operación de manera integrada al sistema de conectividad interna de la provincia.

### *6.1.3 Vínculos entre conectividad y otros elementos valorados para el desarrollo*

Junto a las problemáticas en los sistemas de conectividad tanto interna como externa declaradas por los informantes consultados, sobresalen como elementos prioritarios para el desarrollo local las demandas históricas por salud y educación, así como también el turismo como potencial eje productivo, todas estas estrechamente relacionadas a la conectividad provincial.

#### *6.1.3.1 Salud*

En cuanto al sistema de salud provincial, las dificultades de accesibilidad geográfica, inequidad en la oferta y su escasa capacidad resolutive han sido una de las principales preocupaciones de la comunidad chilota, promoviendo la formación de organizaciones ciudadanas y la movilización social desde fines de la década de los '90 (Delamaza, 2009).

Aunque el Plan Chiloé consideraba dentro de sus proyectos iniciales la modernización de los hospitales de Castro, Ancud y Quellón, estos últimos se encontraban detenidos. Así, las demandas por “salud digna para Chiloé” han sido visibilizadas últimamente a través de la formación de asambleas sociales en la mayoría de las comunas del territorio provincial, gatilladas por el fallecimiento de dos mujeres en la comuna de Quellón entre los años 2012 y 2013 debido a negligencias médicas. La paralización de Quellón en mayo de 2013, exigía al gobierno soluciones concretas a las problemáticas de salud de la comuna y la provincia. La presión del conflicto requirió de la presencia de autoridades provinciales, regionales y del Ministro de la cartera para dar respuesta a las peticiones levantadas desde las asambleas comunales y provincial: mejoramiento de la red hospitalaria en servicios e infraestructura y, mayor inversión para la modernización de la red de salud pública provincial; todo esto desde la base que el contexto geográfico de la provincia requiere de medidas especiales para garantizar el derecho de acceso a la salud.

En este contexto, la mayoría de los entrevistados coinciden en que el sistema de salud provincial presenta serias deficiencias en cuanto a su infraestructura y servicios y también en su cobertura y accesibilidad debido a la complejidad territorial de archipiélago. La dispersión de la población y los elevados tiempos de desplazamiento hacia centros urbanos con infraestructura hospitalaria y consultorios de salud o incluso a centros de atención de menor complejidad como centros de salud familiar y postas, sobretodo para los habitantes de las islas menores, revelan la

importancia del sistema de conectividad interna. De acuerdo a uno de los entrevistados, una de las principales características en cuanto a los extensos tiempos de desplazamiento hacia centros de salud, reside en que el mayor porcentaje de ese tiempo estaría asociado a la espera de movilización, evidenciando la relación entre la accesibilidad a los centros de salud y la precariedad del sistema de conectividad interna. La escasez de vías pavimentadas de la red de caminos condicionaría la oferta de transporte y su frecuencia, generándose así fuertes inequidades en el modelo de atención de salud. Sin embargo, se identifican dos visiones acerca de esta problemática. Por una parte, se manifiesta el deber del Estado en garantizar el derecho de acceder a una atención de salud oportuna y con capacidad resolutoria dentro de la provincia, elevando la necesidad de un servicio de salud con mayor autonomía, atendiendo a las características de insularidad del archipiélago:

... de qué les sirve a alguien que vive en la isla de Añihué que haya un hospital base en Puerto Montt si mientras hay... una embarcación que te cruce, y si la marea da la posibilidad de cruzar de una isla a otra a la isla grande... porque esto es un archipiélago, no es una isla... es un archipiélago... tiene islas interiores... y más de treinta islas interiores... entonces esos ciudadanos... tienen que tener igual la posibilidad de... de acceder a la salud...( Integrante Asociación de Consumidores y Usuarios de Chiloé, Ancud)

Desde otra perspectiva se señala que, dado que la infraestructura de salud para atender casos de alta y mediana complejidad se encuentra en las capitales regionales del país, la responsabilidad del Estado estaría en otorgar acceso a los centros de atención más cercanos que cumplan con tales requerimientos, en este caso el expedito traslado hacia la capital regional, Puerto Montt. Así, la disminución en los tiempos de viaje que permitan una atención más resolutoria se convierten en argumento para demandar una conectividad permanente entre la provincia y el continente.

... siempre los servicios de salud van a derivar hacia el lugar de mayor complejidad, siempre, o sea eso no lo puedes cambiar, se llama red asistencial, eso es lo que hay que mejorar la red asistencial, (...) para nosotros es muy positivo que hayan hecho un hospital como el que hicieron en Puerto Montt, eso nos va a cambiar el eje, porque ya no tenemos que ir a Valdivia, ni ir a Temuco... (Integrante Agrupación Amigos del Hospital de Ancud, y ex integrante comité pro-puente, Ancud)

Igualmente, la falta de profesionales especialistas de las distintas áreas de la salud es considerado uno de los elementos deficitarios comunes del sistema de salud provincial, obligando al desplazamiento hacia la capital regional u otras ciudades del país. Aquí, nuevamente emergen visiones contrapuestas: Para la postura que se adscribe a potenciar un servicio de salud provincial con mayor autonomía, el problema radicaría en la falta de infraestructura para el ejercicio de especialidades médicas y la ausencia de incentivos estatales para el asentamiento permanente de médicos especialistas. Desde la postura que se apoya en una irresoluble dependencia hacia la capital regional en materias de salud se manifiesta que, aun cuando existiera la infraestructura y equipamientos necesarios, las condiciones de aislamiento y limitada accesibilidad a bienes y servicios en la provincia no resultaría atractiva para la residencia permanente de estos profesionales.

### 6.1.3.2 Educación superior

En cuanto a las demandas por educación superior, la escasa presencia de universidades (Universidad de Aconcagua y Universidad de Los Lagos), institutos profesionales (IP La Araucana e IPP) y centros de formación técnica (0), y su limitada oferta de carreras profesionales y técnicas dentro de la provincia son recurrentes dentro de los relatos de los informantes. Esta situación ha impulsado la forzada migración de jóvenes para acceder a estudios superiores hacia Puerto Montt u otras ciudades del país, implicando altos costos para sus familias.

... aquí el joven sale de cuarto medio y... y ahí queda, tiene que salir... Temuco, Valdivia para poder seguir la enseñanza superior, entonces eso... se le hace difícil a la gente de bajos recursos, porque pa' salir a la universidad aparte que tiene que pagar los aranceles, tiene que pagar la pensión, y le sale difícil que no todos lo pueden hacer, entonces eso... en eso estamos retrasados (Presidente UCJJVV Rurales, Quemchi).

El resultado del desplazamiento de los jóvenes con fines educacionales, incide en muchos casos en su migración definitiva y en un desdoblamiento del mundo rural, debido a la escasez de plazas de trabajo para profesionales calificados dentro de la provincia.

... ahí la mayoría no vuelve, porque además no hay cupos de trabajo para los jóvenes que vuelven, o tienen que trabajar en otra cosa o... porque no hay cupos por entonces se tienen que quedar en Santiago o en el lugar donde estudiaron (...) pasa lo mismo con los chicos del campo y de eso las islas y el campesinado en general en Chiloé se está quedando sin gente, sin gente joven, están los viejos, porque los jóvenes salen, se van a estudiar y no vuelven a sus islas (Integrante Asamblea social y Agrupación cultural el Rodezno, Isla de Quinchao, Curaco de Vélez)

En relación a la oferta de educación superior, el plan Chiloé comprometía la implementación de un centro de formación técnica que no fue ejecutado y que luego de modificaciones se traduciría en un proyecto de universidad. Así, la Universidad de Los Lagos en 2012 se adjudica el concurso público del Ministerio de Educación para la ejecución y desarrollo del Plan de Mejoramiento Institucional definitivo "Chiloé Superior", permitiendo la construcción de un nuevo campus en la ciudad de Castro, aún cuando ésta ya se encuentra presente en la provincia impartiendo carreras técnicas profesionales en sus sedes de Castro y Ancud (ULAGOS, 2015).

Lo anterior, sumado a las dificultades de desplazamiento dentro del territorio provincial que también genera obstáculos en el acceso de estudiantes del resto de las comunas del archipiélago hacia las ciudades de la provincia que cuentan con oferta formativa en educación superior.

### 6.1.3.3 Turismo

En relación al turismo, de los relatos se desprende que esta actividad es considerada uno de los principales ejes a potenciar para el desarrollo local, que además se oriente hacia objetivos de conservación del patrimonio natural y fortalecimiento del patrimonio cultural del archipiélago. Por lo mismo, la cobertura y calidad del sistema de conectividad interna adquiere relevancia, en tanto acceso

seguro a sitios de interés patrimonial.

... todo lo que se hace en conectividad es en beneficio del turismo... tú vas a poder llegar a todas partes, donde tú quieras... y vamos pavimentado o asfaltado... y eso va a ser un punto importante para que el turismo se... digamos se abra a todas las comunas... y a todos los puntos ojalá... más extremos donde realmente la gente quiera visitar y sacar fotos y... ir a las playas tan bonitas que tenemos (Presidente Cámara de comercio y turismo, Castro).

Sin embargo, aún cuando la actividad turística se encuentra instalada en la provincia desde hace unos 30 años, su desarrollo aún es incipiente. De las entrevistas se recoge que la comunidad chilota no estaría preparada para absorber la actual demanda, y captar sus potenciales beneficios. Esto se vincularía no sólo a la escasa profesionalización de la actividad, la calidad de la oferta de servicios y su escasa cobertura mas allá de los centros urbanos mas consolidados; sino que también, a problemáticas asociadas a la planificación territorial como la saturación del tejido vial de las ciudades principales, la demanda de servicios básicos producto del fuerte incremento en el flujo de visitantes en temporada estival y a las limitadas capacidades de los gobiernos locales para fomentar la actividad como herramienta de contribución al desarrollo económico local. Así, resultaría determinante la responsabilidad de los municipios para la integración del turismo como eje de desarrollo, resaltando la falta de capital humano en la administración municipal para impulsar una visión estratégica alineada dentro del contexto provincial que permita aprovechar su potencial turístico e incentivar un enfoque hacia un turismo diversificado, que considere su singularidad geográfica, y que pueda ser realizado durante todo el año.

Además, la reciente instalación de servicios hoteleros dirigidos a un público de altos ingresos, ubicados principalmente en la comuna de Castro, ha causado cierto recelo en la comunidad chilota. Esto se debería a que sus propietarios serían empresarios foráneos que han comprado terrenos a sus habitantes originarios por bajos precios. Se comenta que la desigualdad económica entre los nuevos residentes y la población originaria es notoria, no generándose mayores vínculos con la comunidad donde se encuentran localizados, dando lugar a un proceso de gentrificación en zonas rurales (Barton, Román, Salazar & McPhee, 2012) y también en zonas típicas como el sector de los palafitos del puente Gamboa en la ciudad de Castro. Esta situación, para los entrevistados, no favorecerían el turismo local y la cultura chilota, ya que la participación local en este tipo de turismo se limita únicamente a optar a trabajos de baja calificación en dichos establecimientos.

... hoy día somos aplastados por la gente que tiene plata, y va a llegar un minuto que van a arrancar o van a trabajar para la gente que tiene plata” (...) generan timidez y falta de respeto, los que vienen de afuera tienen que adaptarse, la gente impone en las comunidades sus maneras... (lonko comunidad Chanquín – Cucao, Chonchi)

A nivel regional, el turismo se encuentra incorporado como uno de los ámbitos estratégicos de desarrollo dentro de la Estrategia Regional de Innovación de la Región de los Lagos, por lo que se

encuentra en formulación una política regional de turismo, orientando una mirada estratégica de inversión que potencie la diversidad territorial de la Región de Los Lagos y su reconocimiento como destino turístico. La visión del Gobierno Regional en cuanto al turismo para la provincia de Chiloé coincide con lo declarado por los entrevistados: promover un desarrollo turístico local, de pequeña escala y sustentable; asociado al patrimonio natural y cultural de la provincia (División de Planificación, Gobierno Regional Los Lagos, 2015).

Otros de los elementos mencionados por los entrevistados se vinculan al escaso apoyo a la pequeña agricultura donde la conectividad juega un importante rol al momento de movilizar productos para su comercialización, la provisión de servicios básicos sobretudo en sectores rurales y en las islas menores del archipiélago como electrificación rural, agua potable, servicios sanitarios, acceso a vivienda y la disposición de medidas para afrontar la crisis hídrica que afecta a la provincia durante los meses de verano.

## **6.2 Posiciones, controversias y perspectivas desde actores locales ante la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao**

Desde que el Diputado de la zona Félix Garay promoviera la idea de unir la isla de Chiloé y el continente a través de un puente a fines de la década de los '50 (Carrasco, s/f), la comunidad chilota se ha dividido entre adherentes y detractores. De esta manera, el análisis de resultados de esta investigación parte reconociendo la existencia de dos posiciones enfrentadas ante la materialización de este proyecto (Carrasco, s/f; Vidal, s/f; Ramírez et al., 2009), usualmente entendidas como aprobación/rechazo o bien, a favor/en contra.

A partir de los relatos de los informantes consultados se constata en un primer momento, que la problemática construcción del Puente sobre el Canal de Chacao se compone de múltiples dimensiones: políticas, socio-económicas, culturales y ambientales, las que contienen las valoraciones que los informantes otorgan a los potenciales impactos del proyecto y que emergen desde la tensión entre estas dos posiciones opuestas iniciales.

Por lo mismo, en un segundo momento el análisis plantea precisamente ahondar en estas tensiones o bien controversias, que emergen de las situaciones de incertidumbre ante eventos que de no ser anticipados podrían dar origen a situaciones de desborde, *“que no es posible prevenir, evitar ni contener, en que están mezclados factores técnicos, humanos y naturales”* (Tironi, 2011:118). No se trata de que la puesta en marcha de este proyecto de conectividad constituya un hecho inevitable o imposible de prevenir, sino que sus posibles efectos tanto positivos como negativos, no pueden ser dados como ciertos a priori, sino que justamente se instalan en un escenario futuro, es decir, desde lo incierto.

Del ensamblaje de argumentos que construyen las principales controversias acerca del proyecto, es posible reconocer no sólo convergencias sino que además un entramado de relaciones controversiales inter-grupos e incluso intra-actor, dentro de un mismo relato y que no necesariamente resultan excluyentes a las posiciones de aprobación o rechazo, resaltando la complejidad de clasificar las opiniones de los informantes desde una lógica dualista. Así, en un tercer momento se identifican 4 perspectivas emergentes o bien nuevas posiciones desde actores locales acerca de la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao.

Esta manera de enfrentar esta problemática, proveniente de la Teoría del actor red *-Action Network Theory; ANT-* (Tironi, 2011), entrega interesantes elementos para avanzar en la comprensión de las inquietudes que generan en las comunidades locales la inserción de grandes proyectos, ya sean públicos o privados, donde pareciera que los argumentos técnicos son los únicamente validados en los procesos de toma de decisiones.

### 6.2.1 Dimensiones de la problemática proyecto Puente sobre el Canal de Chacao.

La primera etapa del análisis se centró en identificar las principales dimensiones y los argumentos que componen la problemática sobre el proyecto Puente sobre el Canal de Chacao declaradas por los informantes desde las posiciones de apoyo y rechazo al proyecto, las que se presentan a continuación:

**Tabla 3: Cuadro Resumen: Componentes de las dimensiones de la problemática de construcción del puente sobre el canal de Chacao desde posiciones de apoyo y rechazo**

Dimensión		Posición de apoyo	Posición de rechazo
Socio-Política	Aislamiento político	Descentralización en inversión pública: Fin a la postergación institucional y aislamiento geográfico	Centralismo: Consolidación de situación de dependencia
	Capacidades Gobierno local	Desafío para servicios públicos y municipios	Municipios y servicios públicos no estarían preparados para enfrentar potenciales impactos
	Interés Geopolítico	Acercar la XI Región al territorio nacional	Provincia como sitio de paso de la industria acuicola
Socio-económica	Acceso a servicios	Cercanía a centro regional para acceso a servicios públicos Acceso a centros de salud con mayor resolutivez y a especialistas	Salud y educación requieren de mayor resolutivez dentro de la provincia Falta de políticas públicas que incentiven la llegada de especialistas de la salud
	Cambio en modalidad de conectividad externa	Disminución en tiempos de viaje, garantías de conectividad y disminución en costos	No hay certidumbre en disminución de costos de conectividad Posible pérdida de beneficios sociales de zona aislada
	Migración	Nuevos habitantes dinamizarían la economía local Incentivo para profesionales calificados a realizar actividades en la provincia sin tener que asentarse en ella	Mayor presión en servicios básicos a escala provincial Gentrificación Aumento en delincuencia producto de la llegada de habitantes no deseados

		Delincuencia ya instalada dentro de la provincia	
	Inversión	Apalancamiento de inversión pública y privada	Paralización de inversión pública Instalación de inversión privada extractiva
	Empleo	Aumento en empleabilidad por puestos de trabajo disponibles en obra y servicios asociados	Empleo precario y temporal
	Turismo	Mayor flujo de visitantes Puente como hito turístico	En condición de insularidad y conectividad marítima estaría el atractivo turístico
<b>Socio-Cultural</b>		Pérdida de tradiciones no tiene relación a la construcción de infraestructura Corresponde a la sociedad civil y a los municipios proteger el patrimonio cultural	Riesgo de cosmopolitismo Intensificación en la pérdida de identidad cultural
<b>Socio-Ambiental</b>		No se generarían impactos ambientales negativos asociados a la obra	Impacto paisajístico y ambiental por posible entrada de actividades extractivas. Aumento en la presión ambiental por migración temporal y permanente

Entre los elementos controversiales más ampliamente discutidos por los informantes corresponden a la dimensión socioeconómica, destacando los beneficios directos asociados al cambio en la modalidad de conectividad externa como la disminución en tiempos de viaje y potencial disminución en costos de conectividad, empleo y acceso a servicios. Le siguen los elementos sociopolíticos, vinculados a la condición de aislamiento de la provincia, y luego los elementos controversiales asociados a los posibles impactos en la cultura tradicional chilota. Finalmente emergen los potenciales impactos socioecológicos que podría acarrear esta megaobra para la provincia, principalmente durante su etapa de operación.

### 6.2.2 *Encuentros y desencuentros: Principales controversias sobre el proyecto Puente sobre el canal de Chacao desde la tensión*

Al distinguir los elementos constituyentes de las dimensiones antes definidas, se constata la tensión entre los posibles impactos y desbordes que podría generar la ejecución de este proyecto derivados de las posiciones iniciales de aprobación/rechazo, dando origen a las controversias presentadas a continuación:

#### 6.2.2.1 Controversias Sociopolíticas: Entre la descentralización y el centralismo

Una de las principales controversias del ámbito sociopolítico está asociada a la acción del Estado en la provincia de Chiloé. La escasa inversión pública, el histórico abandono institucional y una fuerte dependencia hacia el centro regional, Puerto Montt definen un contexto que formaría parte de su situación de aislamiento geográfico.

Desde aquí, es posible identificar argumentos que destacan la importancia de esta obra como hito para la descentralización de la inversión pública, sobretodo para territorios aislados., Así, emerge una visión regionalista que demanda una mayor inyección de recursos estatales hacia las diferentes regiones del país desde el reconocimiento de “*fronteras interiores*” en el territorio nacional las que dificultan a su población alcanzar mejores niveles de vida y limitan el acceso a bienes y servicios dentro de sus territorios. Asimismo se pone acento en los potenciales beneficios que entregaría la integración territorial para el desarrollo de la provincia: la disminución en tiempos de viaje hacia centros urbanos de mayor jerarquía como la capital regional y al resto del país, permitiría el acceso a bienes y servicios públicos no disponibles dentro de Chiloé y también, incentivo para la migración temporal o permanente de profesionales de mayor calificación hacia la provincia sin tener que asentarse en ella, resaltando el acceso a servicios de salud y profesionales especialistas. La baja densidad poblacional y su alta dispersión no permitirían cumplir las condiciones de rentabilidad social necesaria para optar a centros de atención de salud de alta complejidad.

... el tema de la salud va a estar emparejado con la construcción de los hospitales, con la construcción del puente, y esta doble vía que está prácticamente terminada eh... vamos a tener especialistas con mayor interés en estar en Chiloé, sea en Ancud, sea en Castro, sea en Quellón... y va a pasar lo mismo con el tema educativo (...) esta garantía de pasar en un tiempo acotado por el puente va a significar no cierto que también haya un interés digamos de... de que hayan docentes de muy buena calidad trabajando en Ancud o en Castro (...) yo creo que la vida de Chiloé va a cambiar fuertemente... (miembro Asociación de gremios por la conectividad)

La cercanía a centros urbanos de mayor jerarquía no sería exclusivo para Chiloé, extendiéndose hacia zonas de la XI región conectadas a la provincia a través del puerto de Quellón. Lo anterior resultaría además beneficioso para la circulación de carga desde y hacia dicha zona, otorgándole una importancia geopolítica para el país.

... incluso es un tema geopolítico porque va a unir eh... a la undécima región, que va significar para Quellón?... Eh... si tenemos el puente sobre el canal de Chacao, una doble vía hasta Chonchi, a un paso de Quellón, no va a transitar cuanto producto de la undécima región?... yo creo que acá hay que ser generoso y visualizar no cierto, realmente, el cambio...la... el que seamos parte de ... de nuestro país (Alcaldesa, comuna de Ancud)

La adscripción a estos argumentos proviene fundamentalmente desde organizaciones sociales y autoridades políticas involucradas en la discusión sobre las problemáticas de conectividad externa de la provincia, manifestando con mayor intensidad su apoyo a la decisión presidencial de construir un enlace fijo entre la isla de Chiloé y el continente, y que se encuentran localizadas principalmente en la comuna de Ancud. Para los entrevistados, esta mayor adhesión al proyecto se explica porque dicha comuna es la más cercana al territorio continental y por tanto recibiría de manera directa los impactos asociados a la construcción de la obra, constituyendo una oportunidad de mejorar la deprimida situación económica comunal.

La valoración positiva del proyecto es también compartida por los entrevistados que consideran que esta obra constituye “*un adelanto*” para la provincia, en tanto “*todo adelanto que llegue es bueno para Chiloé*” (Presidente JV sector Detif, Isla Lemuy, Puqueldón) remarcando la situación de postergación de Chiloé dentro del contexto nacional debido a su condición insular y periférica.

... yo pienso que nosotros como chilotes tenemos que ver la otra cara de la moneda que siempre hemos sido como isleños, como chilotes, siempre hemos sido postergados, de repente uno se mira y dice “hemos sido el patio trasero de las ciudades grandes” (Presidente JV sector Detif, Isla Lemuy, Puqueldón)

Sin embargo, también se identifican argumentos que señalan que la ejecución de este proyecto de conectividad, corresponde a una visión centralista que no se adscribe a ninguna propuesta de desarrollo integral para la provincia, respondiendo únicamente a la dotación de infraestructura desde un contexto nacional y focalizada a convertirse en soporte para la industria extractiva de recursos naturales localizada en la zona.

... hoy día otra vez quieren conectarnos al continente con el puente, sin saber que nosotros... el principal puente que queremos es la voluntad, el apoyo del gobierno para poder hacer las obras que necesitamos en Chiloé: La salud, la educación, la conectividad, en fin... ese es el puente que necesitamos, no ese que van a construir para los empresarios en Chacao, ese está hecho para los empresarios y para que sigan explotando la undécima región y todo y Chiloé se transforme en la carretera, en el pasadizo, en el pasillo para que los empresarios saquen sus mercaderías, los recursos... (Presidente Red Provincial de Cultura, Dalcahue)

De esta manera, se cuestiona la pertinencia del proyecto, en tanto no resultaría prioritario para el desarrollo de Chiloé. Las históricas demandas por una mayor conectividad interna marítima y terrestre, un sistema de salud más autónomo, mayores oportunidades en el acceso a la educación superior y el apoyo a la agricultura y a la actividad turística entre otras son considerados elementos centrales para el desarrollo local, marcando una perspectiva que resalta la importancia de proveer condiciones de resolutivez para dichos requerimientos al interior del territorio provincial, antes que reforzar la dependencia político-administrativa hacia el centro regional.

... que va a ser el puente, que vamos a llegar rápido a Puerto Montt vamos a llegar, pero siempre nosotros vamos a seguir dependiendo ... de la salud, la persona que está grave tiene que ir a Puerto Montt y eso es lo que nosotros no queríamos, queríamos que se esté bien aquí... que la salud lo tengamos aquí... en nuestra isla de Chiloé, (Presidente UCJJVV rurales, Quemchi)

Además se señala que si bien la construcción de esta obra es considerada beneficiosa en términos de disminución de tiempos de viaje, ésta sería más bien relativa y ventajosa para las comunas más cercanas al sector de Chacao, en el norte de la isla grande, sobre todo cuando se utiliza el argumento de acceso a centros de salud de mayor resolutivez para el caso de urgencias médicas.

... si tú le preguntai a alguien de la isla Chaulinec quiere puente... y le incide en algo un puente y no le inciden en nada... porque para llegar a Puerto Montt son 10 horas... o sea, si ahorra 10, 15, 20 o 40 minutos acá en el transbordo... o como algunos dicen que hace la diferencia entre la vida y la muerte, yo creo que ahí da lo mismo... (Presidente JV Alonso de Ercilla Villa Chacao, Ancud)

También se deja entrever que las percepciones locales acerca de la situación de aislamiento son mas fuertes en su dimensión política que geográfica, y se encuentran asociadas a la postergación y abandono institucional que desde los informantes hace invisible la provincia de Chiloé para el Estado, lo que se traducido en la baja asignación de fondos públicos para el desarrollo de proyectos dentro del archipiélago.

“... a mi entender Chile llega hasta Puerto Montt, ahí se ven todas las cuestiones, todo lo que llega, llega hasta Puerto Montt y Chiloé?, estaba en el olvido hace muchos años atrás...” (Ex dirigente social, sector Rilán, Castro)

“...los grandes fondos llegan de Parga para allá, o sea uno pasa a Parga y se da cuenta de que la diferencia de la inversión está de ahí para allá, y... somos bien poco tomados en cuenta y eso es lo que nosotros peleamos...” (Presidente, UCJJVV rurales, Castro)

Así, se constata una visión que apunta hacia el desarrollo endógeno de la provincia que destaca la importancia de aplicar políticas públicas situadas en el territorio, que trasciendan el ámbito sectorial y aborden de manera integral las particulares condiciones geográficas en las que se enmarcan, antes que a fortalecer la relación de dependencia centro–periferia entre el archipiélago y el continente. Desde aquí, se desliza incluso un incipiente discurso de autonomía territorial, que sin embargo reconoce que las dificultades para tales propósitos se encuentran ancladas en la Constitución de la República y el modelo de país que se ha construido en los últimos 40 años.

Otro de los puntos que se destaca refiere a las capacidades de la institucionalidad local para identificar los potenciales impactos negativos que podría generar el proyecto y anticipar la implementación de medidas de mitigación que eviten situaciones de desborde, ya sea en la planificación de los centros urbanos de la provincia, efectos culturales, deterioro ambiental, entre otros. Si bien para un grupo de entrevistados, éste constituiría el riesgo mas crítico asociado a esta obra, es entendido mas bien como un desafío que no ha sido abordado debidamente por los servicios públicos y municipios, influyendo en las posibilidades de maximizar las oportunidades para el desarrollo que se le asignan a esta obra.

... si las autoridades no están al día o no son capaces de distinguir cuales son las oportunidades y prepararse para las amenazas, yo creo que lamentablemente vamos a perder eh... cuatro años o cinco años del desarrollo de la gente (Presidente, Comité Pro-puente, Ancud)

Ante el desconocimiento reconocido por los gobiernos locales para enfrentar un proyecto de esta envergadura se manifiesta como necesaria la búsqueda de apoyos externos ya sea desde la misma gestión pública u otros organismos técnicos como universidades. En un escenario de escasa o nula injerencia de los municipios chilotes en el proceso de toma de decisiones del proyecto y de incertidumbre sobre sus impactos, los ámbitos de acción de los gobiernos locales se verían aún mas reducidos, volviendo hacia la misma lógica centralista que determinó la construcción de esta obra, la manera de resolver sus posibles externalidades.

De esta manera, se constata la tensión entre los argumentos que conciben este proyecto como ejemplo de una necesaria descentralización de la inversión pública que pone fin a la histórica postergación institucional de la provincia en cuanto a la dotación de infraestructura de conectividad permanente hacia el continente, enfocada en los beneficios de la integración territorial, y otra donde sobresale el carácter centralista de esta iniciativa desde su origen presidencial, promoviendo una consolidación de la dependencia hacia la capital regional y con escasas capacidades de los gobiernos locales para enfrentar las potenciales externalidades de esta obra, poniendo en cuestión su pertinencia y contribución al desarrollo de la provincia.

#### 6.2.2.2 Controversias socioculturales: ¿Qué queda por arriesgar?

En esta dimensión, la controversia emerge de la discusión acerca de los impactos que podría generar esta obra en la identidad cultural del archipiélago, sus posibles transformaciones o bien la pérdida o desarraigo de una singularidad cultural que es compartida por los informantes y reconocida a nivel nacional e internacional.

En este sentido, se recoge que la dimensión cultural y el desarrollo de actividades productivas no resultarían incompatibles, por lo que las oportunidades para el progreso expresados en la figura del puente no provocarían efecto alguno en su patrimonio cultural, ni en el vivir cotidiano de los habitantes de la provincia.

yo no veo en que pueda influir, (...) yo habitante Lemuyano, en que me puede afectar, yo tengo mi forma de vida, y mi forma de vida que yo tengo en mi casa, con mi familia, yo no me lo va a cambiar nadie mi forma de vivir, ¿entiende?.. (Presidente JV sector Detif, Isla Lemuy, Puqueldón)

Se postula que la integración territorial en su dimensión física, a través de un enlace permanente, podría incluso fortalecer el resguardo de su distintiva riqueza cultural, entendida como ventaja comparativa asociada a su potencial turístico y oportunidad para promover una apertura cultural de la provincia: *“...es la oportunidad para mostrar mas al mundo nuestras costumbres y al mismo tiempo para atender mejor a la gente que es de afuera que conozca nuestras costumbres, nuestra cultura...”* (Presidente Comité pro-puente, Ancud).

La responsabilidad de proteger, mantener y poner en valor la identidad cultura chilota recaería tanto en los habitantes de Chiloé como en los municipios, ya sea a través de instrumentos de planificación y corporaciones de educación. Sin embargo, se manifiesta una escasa gestión municipal en temas culturales que vayan mas allá de la promoción de actividades costumbristas vinculadas al turismo en la época de verano.

Es posible identificar también argumentos que sostiene que las costumbres y actividades tradicionales de la cultura chilota en su mayoría ya han desaparecido, sindicando la inserción de la

actividad acuícola y la masificación de los medios de comunicación como fuertes elementos transformadores de la cultura local. Además, se manifiesta que aún cuando ya no se realizarían actividades tradicionales de trabajo comunitario en la vida cotidiana como la minga, el medán o el yoco, no se ha extinguido uno de sus componentes esenciales: el sentido de pertenencia a una comunidad, donde la reciprocidad resultaría fundamental al momento de hacer frente las limitaciones de la geografía.

... yo creo que nunca mas se va a romper o sea... de eso si estoy segura, que un puente no va a transformar la espiritualidad de las comunidades en Chiloé, (Integrante asamblea social y agrupación cultural El Rodezno, Isla de Quinchao, Curaco de Vélez)

Sin embargo, también se identifica una preocupación ante los posibles efectos sobre la distinción cultural del archipiélago. La fuerte sensación de pertenencia al territorio, la que se define desde su distinción con el continente, constituiría un elemento central de la singular identidad cultural de la provincia.

... Chiloé es un mundo distinto, es un mundo diferente, y por eso que le digo, que no se cual es tanto el interés que tiene este país de conectarnos, de conectarnos con el continente si no somos parte del continente...(Presidente Red Provincial de Cultura, Dalcahue)

Desde esta mirada, una conectividad permanente hacia el territorio continental representaría una posible amenaza de homogeneización cultural y cosmopolitismo expresado en el acelerado ritmo de vida característico de grandes centros urbanos. Se sostiene que la conectividad marítima ha marcado el ritmo de vida de la comunidad chilota, a partir del *“paso cansino”* que la navegación le imprime incluso al desarrollo de la provincia, lo cual se vería radicalmente modificado con la construcción del puente, impidiendo así su evolución natural.

Otra de las preocupaciones declaradas por los informantes se relaciona directamente a la etapa de construcción, consecuencia de la migración de mano de obra foránea hacia la provincia. De la información que se maneja a nivel doméstico surgen inquietudes ante la llegada de trabajadores extranjeros –provenientes principalmente de Corea- que se asentarían en los campamentos proyectados en el sector de Chacao, comuna de Ancud. Ante la posible mixtura sociocultural que se genere con estos nuevos residentes, a nivel local ya se ha acuñado incluso el término *“chinotes”*.

Así, es posible reconocer que han sido la condiciones de insularidad y aislamiento, elementos fundamentales para delinear la distintiva cultura local, la cual es valorada por la totalidad de los informantes. Sin embargo, se recoge que la relación entre la dimensión sociocultural y la transformación geográfica de la isla grande de Chiloé a península, a partir de su conexión permanente al continente es entendida desde tres visiones distintas: como una amenaza a la singularidad cultural de la provincia y elemento obstaculizador para su desarrollo autónomo; como una oportunidad de apertura cultural que podría generar beneficios para el turismo local en tanto ventaja comparativa, contribuyendo incluso a fortalecer el patrimonio cultural; y, una tercera perspectiva que no le atribuiría a la construcción del

puede tener mayores efectos sobre la identidad territorial del archipiélago de los ya ocurridos con la irrupción de la industria salmonera, y subrayando que a pesar de ello, el sentido de arraigo al territorio se ha mantenido entre los habitantes de la provincia.

### 6.2.2.3 Controversias socioeconómicas: ¿Oportunidad para el progreso de la provincia?

Dentro de los principales argumentos esgrimidos por los informantes consultados que manifiestan una posición favorable a la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao se identifican los potenciales beneficios sociales y económicos directos asociados a una conectividad permanente: la disminución en tiempos de viaje hacia centros urbanos de referencia como la capital regional y por tanto el acceso a la red de servicios básicos y públicos de escasa cobertura en la provincia.

Además, una integración más efectiva al sistema económico nacional permitiría un flujo más expedito de las cargas que entran y salen del territorio provincial, generando un impacto positivo directo para la población en la comercialización de productos locales, en la posible disminución de costos de los productos que ingresan a la provincia, y también una disminución en los costos actuales de transporte para el cruce del canal de Chacao.

... se ha hablado de un costo de un peaje de mantención que debería ser menor al costo que hay hoy día de pago en los transbordadores y eso redundaría obviamente en... en beneficios tanto para la gente que se traslada y... y también al bajar los costos de transporte también deberían bajar los costos de los productos que llegan a la isla, lo que beneficiaría a la población de Chiloé (Oficina SECPLAN, Achao, Quinchao).

No obstante, aún cuando la disminución de los tiempos de viaje hacia el continente es reconocida como un elemento positivo en la mayoría de los entrevistados, se distinguen también argumentos que cuestionan la generación de beneficios económicos asociados a esta obra y su traspaso hacia la población en general, siendo los “grandes empresarios” y el segmento de población que viaja recurrentemente al continente los únicos beneficiados a través de este proyecto. Por tanto, el puente no resultaría ser un artefacto transformador de la calidad de vida de los habitantes de Chiloé que desarrollan la mayor parte de sus actividades dentro del territorio provincial: “... *yo creo que, el que tenga plata se va a beneficiar, y el que no va a seguir siendo el mismo*” (Presidente, JV sector Liucura, Isla Lemuy, Puqueldón). Mas aún, si bien la información que se maneja de manera doméstica sobre los costos que tendría el uso de esta infraestructura sería menor al actual, hasta el momento no se ha dado a conocer información oficial sobre esta materia.

Otro de los beneficios directos declarados se vincula al empleo en la fase de construcción del puente, generando plazas de trabajo directas y sobretodo indirectas, resaltando las oportunidades para el desarrollo de proveedores locales en la prestación de servicios: “...*el puente sobre el canal de Chacao no solamente es la mano de obra directa que estamos hablando de 800 personas en el periodo peak, sino que se triplicaría a*

*través del área de servicios que es... transportes, alimentación, hospedaje...*” (Presidente, Comité Pro-puente, Ancud). No obstante, surgen cuestionamientos al posible mejoramiento del empleo, ya que corresponderían a empleos precarios, de baja calificación y limitados temporalmente sólo a la etapa de construcción, levantándose así una crítica hacia la escasa visión de desarrollo en el largo plazo para la provincia.

Igualmente, se identifica una concepción de esta obra como incentivo para la instalación de nuevas inversiones tanto públicas como privadas. Desde los gremios de transporte y gobiernos locales, se destacan las nuevas obras viales proyectadas para la provincia en el marco de la construcción del puente, como el proyecto de doble vía para la ruta 5 Chacao-Chonchi, lo que significaría además el mejoramiento de caminos secundarios. Desde otra perspectiva, la fuerte inversión asociada al puente genera preocupaciones ante el posible estancamiento en la ejecución de proyectos considerados como prioritarios para el desarrollo y bienestar de la comunidad principalmente en áreas de salud, educación superior y conectividad interna. Sin embargo, este argumento es desestimado al señalar que la inversión destinada a la obra corresponde a fondos sectoriales del MOP, que no tendrían incidencia en el presupuesto que otras carteras ministeriales asignen a la provincia.

En cuanto a la inversión privada, la transformación en el sistema de conectividad externa constituiría un incentivo para la instalación en la zona de nuevas empresas y proyectos industriales, que promoverían el mejoramiento de la empleabilidad local y también la migración temporal y permanente de nuevos habitantes atraídos por oportunidades de trabajo derivadas de la instalación de nuevos capitales a la zona, y en la fase de construcción de la obra misma, contribuyendo ambas a la dinamización de la economía local, *“...el mayor impacto que produce el puente va a ser el desarrollo que va generar en esta isla, desarrollo en todo... inversión, industria, todo lo que... lo que pueda llegar acá...”* (Alcaldesa, Ancud).

También se visualiza una migración temporal cruzada: de profesionales chilotes que por la cercanía decidan trasladarse diariamente a trabajar a la capital regional o bien, profesionales residentes en la ciudad de Puerto Montt que no deseen asentarse en Chiloé y viajen a desarrollar sus actividades; esto es proyectado principalmente en el caso de especialistas médicos, impactando positivamente en el sistema de salud provincial.

Se postula además que la construcción del puente, generaría un impacto positivo en el turismo, con un mayor flujo de visitantes en época estival y también el resto del año, producto de la disminución en costos y tiempos de viaje hacia la provincia, favoreciendo la consolidación de la actividad como polo de desarrollo provincial, y también como un activo en sí mismo, ya que existiría un segmento turístico interesado en visitar esta mega-obra.

Sin embargo, se reconoce una preocupación sobre los impactos de la intensificación de

procesos migratorios hacia la provincia y su capacidad de carga, pudiendo agudizar los procesos de gentrificación ya existentes sobretodo en el mundo rural, saturación de servicios básicos, y acentuar la expansión urbana no planificada de sus ciudades principales.

Otra de las inquietudes socioeconómicas recogidas refiere a la asignación de beneficios del Estado por la designación de zona aislada. La potencial transformación geográfica “de isla a península” podría traducirse en un cese de mecanismos destinados a incentivar la generación de mano de obra en territorios aislados y también en las bonificaciones por zona para empleados públicos “...*los que somos empleados públicos y trabajadores tenemos el 40% de zona, cuando quedemos conectados al continente se pierde el 40% de zona, o sea los sueldos van a bajar...*” (Presidente Red Provincial de Cultura, Dalcahue). Sin embargo para otros informantes, los beneficios sociales no debiesen sufrir modificaciones en tanto que las condiciones de vida de la comunidad chilota, no sería impactada sustancialmente.

Así, las controversias socio-económicas emergen de la tensión entre una visión del Puente sobre el canal de Chacao como oportunidad para el progreso de la provincia a partir de los efectos positivos que generaría en la economía local la disminución de tiempos y costos de conectividad. Las proyecciones de mejoramiento de la empleabilidad a partir de la construcción de la obra en sí, la incorporación de nuevos capitales y también de personas que invertirían dentro de la provincia y el fortalecimiento de la actividad turística, se traducirían en beneficios sociales para la población residente en el archipiélago, promoviéndose así que el eje fundamental para el progreso/desarrollo estarían en el ámbito de la economía.

Pero también, emerge una perspectiva que cuestiona los beneficios socioeconómicos atribuidos al proyecto, ya que éstos se enfocarían a incentivar la actividad económica y productiva a través de la inserción de capitales externos como lo ocurrido con la industria acuícola, y a facilitar el flujo de cargas y capitales hacia la undécima región. Desequilibrando aún más la situación de dependencia económica de la provincia. La disminución en tiempos de viajes y costos hacia el centro regional resultaría secundaria en un escenario en que gran parte de los habitantes de la provincia no viaja con frecuencia hacia Puerto Montt salvo por motivos de salud y/o educación, desarrollando su mundo económico dentro de la provincia. Desde aquí, el foco para el desarrollo económico estaría en el fortalecimiento y protección de la actividad productiva local, la consolidación de un poder comprador dentro de la provincia y el apoyo a la comercialización de productos, incluso fuera de sus fronteras. Por tanto, la construcción de un enlace permanente no se encontraría enfocado al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la provincia, ni a resolver problemáticas locales con criterio social demandadas por la comunidad como es promovido desde la institucionalidad pública central, organizaciones sociales y gobiernos locales adherentes al proyecto, sino que por el contrario amenazarían las posibilidades de generar procesos de desarrollo local a largo plazo.

#### 6.2.2.4 Controversias socioecológicas : Entre el impacto cero y la presión ecológica

Las controversias socioecológicas, se vinculan a los posibles impactos que esta megaobra pudiese generar en el entorno provincial. Aún cuando algunos de los informantes manifiestan que la instalación de todo proyecto produce alteraciones en los ecosistemas, no se observa una preocupación generalizada acerca de efectos ambientales directos asociados a la ejecución del proyecto sino que se centran en los resguardos que deben ser tomados desde instituciones sectoriales para el cumplimiento de la regulación ambiental y tributaria en virtud del antecedente de degradación medioambiental generada por la industria acuícola en la zona. Mas aún, desde una posición de apoyo se señala que no existirían impactos ambientales significativos asociados a la construcción y operación del puente Chacao.

No obstante, del análisis de impactos ambientales por componente contenidos en el EIA del proyecto se recoge que si bien en su mayoría son calificados de significancia menor o mediana, se presentaría un impacto potencial significativo en la disminución de riqueza y abundancia de especies nativas de flora y fauna así como de pérdida de hábitat, alteración de desplazamientos locales de fauna en las zonas de apertura y despeje para el emplazamiento de accesos en la etapa de construcción de las obras, para los que se establecía la ejecución de un Plan de manejo forestal como medida compensatoria (EIA Puente sobre el Canal de Chacao, 2002).

En este documento además, se establecen escenarios posibles de desarrollo comunal, provincial y regional donde se preveen efectos potenciales que exceden las responsabilidades que pudiese tener la ejecución de la obra en sí, entre ellos la presión sobre recursos naturales, la cual constituye una preocupación para un grupo de informantes, ante la posible llegada de nuevos proyectos de inversión privada de carácter extractivo que podrían generar efectos ambientales en la provincia, como degradación ecológica por la explotación indiscriminada de recursos marinos y forestales : *“...Van a llegar a destruir, a comprar campos, y a destruir el monte, a eso van a llegar... si eso va a ocurrir, viene, si no es bien controlado, se viene...”* (Pdte, UCJJVV rurales, Castro)

... simplemente lo que va a beneficiar... eh... el puente sobre el canal de Chacao es pa' la explotación no es cierto... de los recursos naturales... (Integrante asamblea social y Werken consejo de comunidades williches de Chiloé, Queilen)

Tales incertidumbres tienen como antecedente la fuerte presión que la salmonicultura ha ejercido en el entorno y su escasa regulación ambiental desde el ámbito institucional, provocando contaminación del paisaje y de ecosistemas complejos como humedales de la costa oriental con desechos inorgánicos derivados de la industria, contaminación de ríos y columna de agua del mar interior y concentración de desechos orgánicos en el fondo marino. Para los informantes ha tenido además influencia en la disponibilidad y calidad de recursos marinos para el consumo, señalando

incluso impactos en la salud de la población como el aumento de casos de tuberculosis en los habitantes del archipiélago. Pero también, la fuerte pérdida de bosque nativo y el incremento de plantaciones forestales especies exógenas, la instalación de proyectos de energía eólica que según los informantes han provocado la degradación de capas vegetales del suelo (turberas), la extracción y comercialización de pomponales que mantienen la humedad y por consiguiente son un importante reservorio de agua, así como también los posibles efectos ambientales aún no identificados que conllevaría el otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación minera dentro de la provincia.

Otro de los elementos destacados en esta dimensión se dirige hacia los efectos negativos que acarrearía la migración temporal y permanente de personas a la provincia en una dimensión socioecológica. En cuanto a la etapa de construcción de la obra, si bien el asentamiento en campamentos en el sector de Chacao estará limitado a este período, se argumenta que actualmente ya existen situaciones críticas de cobertura de servicios sobretodo sanitaria, de crisis hídrica a nivel provincial, manejo de residuos, y también saturación de los centros urbanos, principalmente en época estival.

... los impactos más terribles encuentro yo es la sola construcción porque mira, la construcción a pesar de que se diga que es un puente mecano, y toda esa cuestión, que viene armado, y son piezas que se van armando... bla, bla, bla, bla... demanda gran cantidad de agua, igual las mismas doscientas personas que llegaron ayer a Chacao, significa que sube la demanda de agua, si nosotros tenemos problemas de agua ahora, aunque la gente se quede en Pargua, igual va a demandar servicios acá... (Integrante Asociación de Consumidores, Ancud)

Dichas inquietudes, no son exclusivas del proyecto del puente, se comparten en el caso de una migración por la instalación de nuevos proyectos de inversión en la zona, al incremento en nuevos visitantes a la provincia motivados por su atractivo turístico y a una migración de carácter permanente, es decir la posible llegada de nuevos residentes al archipiélago.

A los potenciales impactos antes mencionados, se suma el impacto paisajístico de la infraestructura. De acuerdo al EIA del proyecto, los impactos en el paisaje y estética son calificados como de significancia menor en la alteración de la configuración del paisaje en la etapa de construcción, mientras que para la etapa de explotación se evalúa un impacto positivo medianamente significativo, indicando el alto valor estético de estas estructuras arquitectónicas y su potencial turístico así como también en el acceso a nuevas vistas panorámicas del canal de Chacao desde el Puente y sus accesos (EIA Puente sobre el canal de Chacao, 2002). Sin embargo, para los entrevistados el emplazamiento de esta obra de infraestructura contraviene los propósitos de potenciar un turismo de intereses especiales fundado en la riqueza del patrimonio natural del archipiélago y a la condición misma de insularidad.

Así, en un territorio de características insulares, cuyas particularidades dan origen a condiciones

ecológicas especiales como el endemismo en determinadas especies de flora y fauna, la presencia de ecosistemas complejos y un reconocido atractivo paisajístico que se mantuvieron sin mayores alteraciones hasta la instalación de la industria acuícola, el posible resurgimiento del paradigma industrializador en la provincia representado en la figura del puente, instala importantes inquietudes desde una dimensión socioecológica derivadas del potencial aumento de la presión ecológica ya existente en el archipiélago.

### *6.2.3 Perspectivas emergentes identificadas ante la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao desde actores locales*

Del análisis de los argumentos que construyen las controversias antes presentadas, es posible identificar 4 perspectivas acerca de la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao desde actores locales. Si bien dos de las perspectivas que se presentan a continuación son de mayor intensidad y se asocian a las posiciones históricas de apoyo/rechazo al proyecto, surgen 2 nuevas perspectivas que pueden ser entendidas como posiciones emergentes.

La primera perspectiva, estaría asociada a una visión de esta infraestructura como artefacto modernizador que constituiría una oportunidad para el progreso/ desarrollo de la provincia a partir de sus efectos positivos principalmente en el ámbito de la economía. Desde aquí, el aislamiento geográfico es entendido como un rasgo negativo del territorio que habría impedido su desarrollo (Núñez et al., 2010), por lo que la integración territorial y apertura hacia el continente expresada en la disminución de tiempos de viaje y costos de conectividad, produciría una revalorización del territorio que favorecería la inyección de una mayor inversión pública, pero sobretudo la localización de nueva inversión privada, y también el acceso a servicios básicos y públicos disponibles en el continente.

La posible instalación de nuevos distritos industriales o la formación de clusters de encadenamiento productivo (Boisier, 2005) para la explotación de los recursos naturales existentes en la provincia y en la undécima región, o bien para responder a los requerimientos logísticos y de servicios terciarios asociados a la obra en sí, denotan un carácter exógeno de la matriz económica que contribuiría al crecimiento de la economía local desde el mejoramiento en los niveles de empleabilidad y el surgimiento de emprendimientos locales. Desde aquí se desprende que de los criterios valorados para el desarrollo de infraestructura de conectividad descritos por Figueroa y Rozas (2005) se aplicarían los propósitos que permitan facilitar la actividad económica y productiva, el desarrollo y la integración territorial, destacando además su carácter geopolítico al reducir las distancias hacia la undécima región.

En la segunda perspectiva, si bien se valoran positivamente los posibles beneficios directos e indirectos principalmente económicos que atraería el proyecto como: disminución de tiempos de viaje y

costos de conectividad, mayores plazas de trabajo para los habitantes de Chiloé, éste no constituiría una prioridad para el desarrollo de la provincia. Las históricas demandas con criterio social de sus habitantes como el mejoramiento del sistema de conectividad interna, acceso a servicios de salud de mayor resolutivez, educación superior dentro de la provincia, y apoyo al desarrollo de actividades productivas locales como la pequeña agricultura y el turismo, constituirían ejes prioritarios para la inversión pública a nivel local, por lo que la asignación de fondos para un proyecto de conectividad externa de tal envergadura carecería de pertinencia. De esta manera, si bien se destaca un criterio para la dotación de conectividad vinculado a favorecer la actividad económica al igual que en la perspectiva anterior, el aislamiento geográfico en su dimensión física aquí no constituiría un impedimento para el desarrollo, si lo sería el aislamiento político y postergación del Estado asociado a la falta de inversión pública en el territorio.

Bajo la tercera perspectiva emergente, subyace la visión del Puente sobre el Canal de Chacao como una realidad ineludible. La acción centralizada del Estado y escasa participación ciudadana asociada a proyectos de infraestructura pública marcan una visión que asume la doble jerarquía del desarrollo económico expuesta por Fløysand et al., (2010) destacada por el fuerte respaldo del Estado a iniciativas privadas con escasa participación de la institucionalidad local, por lo que aún cuando pudiese cuestionar su pertinencia, pone su foco de atención en capitalizar las oportunidades derivadas de la construcción de esta infraestructura, en las posibles medidas de mitigación asociadas al proyecto y la posibilidad de canalizarlas hacia demandas de la comunidad, ya sea una mayor inversión en caminos secundarios, asignación de fondos para el emprendimiento en actividades culturales y turísticas entre otros.

Por último, aparece una cuarta perspectiva que cuestiona no sólo la pertinencia del proyecto, sino que mas bien el enfoque sectorial de las políticas públicas que no se ajustan a las condiciones particulares del territorio (Pérez Cruz, 2013) y que por lo mismo no logran dar respuesta a los requerimientos de la provincia en cuanto a conectividad interna, salud, educación superior y fortalecimiento de iniciativas locales. Desde aquí, las distintivas condiciones geográficas del archipiélago constituirían una oportunidad para el desarrollo local antes que un problema (Arenas, Salazar & Núñez 2011). Las particularidades geográficas, su marcada identidad cultural y comunitaria con base en el lugar (De Young & Princen, 2012) y diversidad ecológica de la provincia de Chiloé configurarían un escenario propicio para revalorizar el territorio desde una mirada que pone el acento en endogeneizar procesos de desarrollo, demandando una mayor articulación de actores y capacidades locales en la consecución de cambios estructurales que conformen un proyecto político de desarrollo común (Biosier, 2001). Sin embargo, esta potencialidad sería puesta en riesgo en razón de los posibles impactos negativos en los aspectos sociopolíticos, socioculturales, socioeconómicos y socioecológicos derivados

de la ejecución de este proyecto. Pero también desde el centralismo político del Estado expresado en la decisión presidencial de construir esta obra, lo que unido a una escasa participación y transferencia de poder hacia el ámbito local (Antman, 1997), dificultarían las posibilidades de desencadenar procesos de desarrollo endógeno (Boisier, 2001, 2005). De esta manera, los criterios para el desarrollo de infraestructura de conectividad que se identifican aquí, irían en favor de propósitos estratégicos para facilitar la movilidad de la industria exportadora, conectando así la actividad productiva localizada en la provincia y en la undécima región con el circuito económico global (Figueroa y Rozas, 2005), convirtiendo así a la isla grande de Chiloé principalmente en espacio de tránsito de capitales exógenos.

### **6.3 Relaciones entre actores: ¿modelo de gobernanza o planificación centralizada?**

Los cambios en el modelo de gestión pública derivadas del neoliberalismo marcado por el debilitamiento de la participación del Estado en la dotación de servicios que aseguren el bienestar social, han propiciado la instalación de un modelo de gobernanza caracterizado por una apertura hacia la participación y articulación de los diversos actores públicos y privados con distintos niveles de influencia y afectación ante las decisiones de planificación que actúan sobre el territorio. Así, en este apartado, se explora en las relaciones escalares entre los distintos actores públicos e instancias de relacionamiento con la sociedad civil vinculadas al proyecto Puente sobre el Canal de Chacao.

#### *6.3.1 Multiescalaridad de la gestión pública: ¿Articulación o instrumentalización de actores locales?*

Desde que se reactivara el proyecto, la Dirección de Vialidad del MOP a través de su Oficina de Coordinación General del proyecto Puente Chacao ubicada en Santiago, concentra las responsabilidades técnicas asociadas a las tareas de inspección de la obra y cumplimiento de los contratos suscritos con el consorcio ejecutor del diseño y construcción del Puente. Además, en enero de 2015, se forma la Comisión Asesora Ministerial del proyecto y obras relacionadas, presidida por el Ministro de Obras Públicas e integrada por miembros vinculados a la cartera, con experiencia en aspectos políticos y técnicos, autoridades del ámbito regional, y un representante de los municipios de la provincia.

A escala regional, la Oficina de Coordinación Regional del proyecto localizada en Puerto Montt, centra su acción en el ámbito territorial, actuando como unidad de apoyo en terreno de la oficina de coordinación general en ámbitos técnicos y de relacionamiento con actores locales. En una dimensión política, el Intendente -principal autoridad regional- integra la comisión asesora del proyecto, en calidad de representante del Gobierno Central en la Región de Los Lagos. En cuanto al rol de los servicios

públicos regionales, desde la División de Planificación del Gobierno Regional, se comenta que actualmente funciona una mesa de trabajo denominada “ciudad y territorio”, integrada por varias Secretarías Regionales Ministeriales donde se tratan temáticas de desarrollo urbano y territorial de la Región. Sin embargo, la discusión acerca de potenciales impactos que pudiera causar esta obra en la Región aún no habrían sido abordados dentro de esta mesa, manifestando además que el MOP maneja tanto los espacios consultivos, donde no está presente el Gobierno Regional, como los recursos asignados para medidas de mitigación.

En cuanto a instrumentos de gestión, si bien en la Estrategia Regional de Desarrollo 2009-2020 para la Región de los Lagos se declara dentro de las opciones estratégicas de conexiones para la integración interna y externa de la Región “Avanzar en una alternativa definitiva de conexión en el canal de Chacao e implementar la mejor solución transitoria que esté de acuerdo con el desarrollo económico de la isla de Chiloé” (GORE Los Lagos, 2009), no se menciona que dicha alternativa contemple la construcción de un puente y tampoco las maneras de enfrentar las potenciales externalidades que conllevaría la transformación de la actual modalidad de conectividad de la provincia.

En una escala provincial, y desde un ámbito técnico, la Dirección Provincial de Vialidad Chiloé posee un rol secundario en la ejecución del proyecto. Si bien han sido partícipes de actividades informativas organizadas desde el nivel central y asociadas a características técnicas de la obra, no forma parte del proceso de toma de decisiones.

... hemos sido invitados, porque el tema del puente sobre el canal de Chacao es un proyecto en el fondo del nivel central del MOP, entonces nosotros somos invitados, invitados obviamente a participar en cómo están haciendo los estudios, primero que era con una vía, después ya doble vía... de la forma en que se ha ido desarrollando (...) este puente tiene otra connotación, otra envergadura y obviamente requiere otro tipo de profesionales, por eso obviamente igual tiene su cabecera en el nivel central... (Dirección Provincial de Vialidad Chiloé)

En el ámbito político, la Gobernación provincial participa de la comisión asesora ministerial y del consejo para asignación de fondos concursables establecido en la RCA como medida compensatoria del proyecto al igual que los gobiernos locales, representados a través del edil Presidente de la Asociación de Municipios de Chiloé. Sin embargo, de acuerdo a la información recabada, esta organización no ha sostenido un rol activo en un contexto provincial, lo que sumado a la falta de otras instancias de encuentro entre autoridades locales, resulta en la ausencia de una mirada compartida que provenga de los municipios.

... hace años atrás habían una asociación fuerte, una asociación de municipios donde constantemente los alcaldes discutían sobre los beneficios comunales y obviamente provinciales, ahora esta asociación de municipios ya prácticamente no existe... (...) ya no hay una mirada provincial por parte de los alcaldes, hay una mirada muy muy comunal y eso también trae... trae complicaciones (Alcalde (s), Quellón)

A nivel comunal, y desde un ámbito de gestión aún cuando las ciudades principales de la Isla

Grande: Castro, Ancud y Quellón cuentan con Planes de Desarrollo Comunal actualizados, en ninguno de éstos se alude al proyecto Puente sobre el Canal de Chacao y menos a posibles acciones dirigidas a prever impactos derivados de su construcción y operación sobre estos centros urbanos comunales y la provincia en general. Esto coincide con lo señalado por los informantes vinculados a los municipios consultados, de los que se recoge que si bien han existido instancias de reunión con actores del gobierno central asociadas al proyecto, éstas han sido escasas, sólo de tipo informativas, dirigidas primordialmente hacia las autoridades comunales y vinculadas únicamente a aspectos técnicos de la obra, careciendo de información sobre potenciales impactos sociales, económicos, ambientales y culturales derivados de la transformación en la modalidad de conectividad hacia el continente. En cuanto a la posición de los gobiernos locales, desde los informantes consultados se desprende que no hay una postura clara declarada en cada municipio, siendo los Municipio de Ancud y de Quinchao los que han manifestado abiertamente su apoyo a la construcción de esta obra en razón de sus potenciales beneficios socioeconómicos.

Así, el proceso de toma de decisiones asociado al proyecto se localiza mas bien fuera de su área de intervención, con escasa participación de actores públicos del ámbito local, provincial y regional, respondiendo a un modelo organizacional de un Estado centralizado desde un enfoque de gestión de arriba hacia abajo.

### *6.3.2 Instancias de socialización y participación asociadas al proyecto: Emergencia de nuevos actores*

En los últimos dieciocho años en que se ha mantenido en estado latente la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao, diversos actores institucionales, políticos, privados y organizaciones sociales han adquirido mayor relevancia y participación en los procesos de toma de decisiones conforme al momento político en el cual se ha levantado la posibilidad de viabilizar dicho proyecto.

Uno de los actores que ha logrado permanencia en esta discusión, son las organizaciones ciudadanas locales vinculadas al gremio de transportes y comercio y turismo de la comuna de Ancud, desarrollando un trabajo comunicacional y de gestión directa con el gobierno central desde los años '90 para visibilizar las problemáticas de conectividad externa de la provincia y la necesidad de otorgar conectividad permanente entre la isla grande y el continente. Así, el Movimiento de Apoyo a la construcción del Puente sobre el canal de Chacao, el comité pro-puente, y desde el año 2006, la Asociación de Gremios por la conectividad de Chiloé que congrega a distintas organizaciones del ámbito provincial, se han convertido en interlocutores validados por el Gobierno Central, participando activamente de instancias de reuniones y comités de trabajo para discutir las demandas de conectividad de la Provincia.

Sin embargo, la acelerada reactivación del proyecto, que entre los años 2012-2014 cumpliera las

etapas de licitación del diseño, adjudicación y toma de razón en la Contraloría General de la República, impulsó a diversas organizaciones ciudadanas de la provincia a instalar en el escenario público local a través de actividades abiertas a la comunidad, manifestaciones, declaraciones públicas y debates, su rechazo al proyecto, la discusión acerca de su pertinencia y sus potenciales impactos. Su plataforma estuvo en la organización de espacios de diálogo entre organizaciones comunitarias a nivel provincial denominado “Pensar Chiloé”, que desde el 2013 propició una apertura en la discusión de problemáticas comunes dentro del archipiélago. Paralelamente, se forma el consejo de comunidades williches de Chiloé, conglomerado de organizaciones indígenas de alcance provincial que se convertiría en actor relevante en la oposición al proyecto por sus cuestionamientos al proceso de consulta indígena llevado a cabo por el MOP.

El año 2013 es también momento en que detona la formación de asambleas sociales en la mayoría de las comunas de Chiloé, con demandas dirigidas hacia una mayor autonomía del precario sistema de salud pública provincial y también, de organizaciones ciudadanas como el Consejo de Defensa del Archipiélago de Chiloé que agrupa organizaciones sociales, ambientales y culturales del ámbito provincial, y más recientemente el movimiento Defendamos Chiloé. Todas estas, se alinean en la crítica a la falta de pertinencia de este proyecto en razón de la existencia de requerimientos sociales prioritarios para el bienestar de la población que han sido postergados históricamente, también al centralismo de las políticas públicas que han operado en el territorio, sobretodo en la implementación de este proyecto y su escasa participación ciudadana, cuestionando además los mecanismos de participación utilizados en el caso de la consulta indígena realizada, e instalando una demanda asociada a las posibilidades de delinear desde lo local un desarrollo de la provincia vinculado a sus particulares condiciones geográficas.

Ahora bien, en cuanto a la participación ciudadana en el marco de este proyecto, existen antecedentes de un proceso de participación ciudadana anticipada realizado el año 2001 y un proceso de participación ciudadana de carácter formal cumplido de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente para los proyectos ingresados al SEIA, realizadas entre marzo y mayo del año 2002 (Informe Consolidado de Evaluación Ambiental (ICE) proyecto Puente Sobre el Canal de Chacao, S/F).

En la mayoría de los informantes consultados, se reclama la ausencia de instancias abiertas de información, diálogo y/o participación ciudadana para esta nueva etapa. Y también, la legitimidad de los procesos de discusión sobre las problemáticas de conectividad externa entre actores locales y el Gobierno central, en tanto que habría sido considerada únicamente la opinión de las organizaciones que han manifestado una posición favorable a su construcción.

...nosotros nunca tuvimos ninguna participación de nuestras comunidades, nuestras organizaciones, nuestros servicios, nunca tuvimos absolutamente, un diálogo con el Estado chileno que nos permita a nosotros... que nos permitan insertar nuestras ideas... poder enriquecer incluso el proyecto, que debería ser la satisfacción, el agrado de cada gobierno... (Pdte. Red Provincial de Cultura, Dalcahue)

Desde las autoridades del ámbito provincial y comunal, se comparten los cuestionamientos al desactualizado proceso de participación ciudadana. La ausencia de instancias de participación efectiva de los gobiernos locales en los procesos de toma de decisiones, así como también de procesos informativos y consultivos abiertos a la comunidad chilota, resaltan el centralismo en la implementación de este proyecto.

... quizás lo criticable de esta iniciativa es que... no fue un proceso de consulta mayoritario, no fue un proceso institucionalizado, planificado, mas bien fue una toma de decisión del Estado mirando muy... muy de Santiago, mirando la necesidad de... de contar con una conectividad mucho más expedita, eh... pero lamentablemente el proceso de sensibilización no fue... no fue el adecuado desde mi punto de vista, (...) tiene que haber sido un proceso mucho mas participativo en cuanto a la toma de decisiones (Alcalde (s), Quellón)

Además, se manifiesta que aún cuando existieran falencias en los procesos participación ciudadana implementados, éstos fueron aplicados dando cumplimiento a los requerimientos de cada etapa, por lo que no habría posibilidad de revertir por la vía institucional un proceso de participación ciudadana ya visado por la autoridad sectorial. Tales argumentos son compartidos por las organizaciones que han trabajado de manera mas directa con el Gobierno Central, considerando extemporáneas las críticas a la participación ciudadana en esta etapa. Si bien se reconoce que las instancias de participación han sido mas bien focalizadas, se argumenta que este proyecto es de larga data, ocurriendo en distintos momentos instancias de socialización y difusión en medios de comunicación local, visitas de autoridades del gobierno central o incluso en el acercamiento a las mismas organizaciones que apoyan el proyecto, donde sin embargo, no fue visibilizada una oposición organizada a la construcción del puente. Además, se interpela la responsabilidad de los municipios en la tarea de proveer espacios informativos para la comunidad, lo que no ha ocurrido en ninguna de las comunas de la provincia.

Por otro lado, en el marco del convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ratificado por Chile y en vigencia desde el 15 de septiembre de 2009, el MOP llevó a cabo el proceso de consulta indígena correspondiente al proyecto de construcción del puente sobre el canal de Chacao y sus accesos entre los meses de Mayo y Noviembre de 2013. El área de influencia del proyecto definida por el MOP, comprende territorio de las provincias de Llanquihue y Chiloé, donde se ubican los accesos norte y sur a la obra. Las comunidades incluidas en el proceso de consulta de la zona norte fueron las comunidades Pepiukelén y Quechalén Aitué de la localidad de Pargua, comuna de Calbuco perteneciente a la

provincia de Llanquihue. En la zona sur fue convocada la comunidad Estero Chacao, de la localidad de Chacao, comuna de Ancud.

Dentro de los principales cuestionamientos al proceso, se subraya que este no cumpliría con los estándares internacionales y el espíritu del convenio, siendo considerado fraudulento. La utilización del Decreto 66 que regula este proceso, reduce la consulta al área de influencia directa del proyecto, en circunstancias que para los representantes de las comunidades indígenas consultados y para la mayoría de los entrevistados, esta mega-obra impactaría la totalidad del territorio provincial, por tanto la consulta indígena debió incluir a todas las comunidades williche residente en la provincia, las que a través de diversas organizaciones han manifestado su oposición al proyecto.

... con el tema del puente sobre el canal de Chacao... ahí ya se empieza a hacer utilización de estos decretos... por qué porque lo que plantea el decreto 66 no es cierto... es... dice no cierto que... quiénes serán consultados... serán consultados a aquellos que se vean directamente afectados... y directamente afectados lo plantea también el convenio 169, pero también el convenio 169 habla de los pueblos, no habla de comunidades... ni sectores a los cuáles deben ser consultados... (Integrante asamblea social y Werken consejo de comunidades williches de Chiloé, Queilen)

Las críticas a la debida aplicación del proceso motivaron al Consejo de Comunidades Williches de Chiloé a interponer un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Puerto Montt en marzo de 2014, el que fuera rechazado, y ratificado por la Corte Suprema en julio del mismo año, argumentando que el recurso se encontraba fuera del plazo establecido para manifestarse acerca de la consulta. De esta manera, se revela que la aplicación de este mecanismo de participación se remitiría mas bien a una instrumentalización de este proceso, en función del cumplimiento al compromiso adquirido por el Estado al ratificar el convenio 169, antes que una instancia de diálogo y participación acorde al espíritu del convenio.

## 7 CONCLUSIONES

Volviendo a la pregunta de investigación, es posible constatar que las relaciones entre la política pública de conectividad para la integración territorial impulsadas por el gobierno central en la Provincia de Chiloé que dispone la construcción de un enlace permanente entre la Isla Grande de Chiloé y el continente y las percepciones de actores locales -públicos y de la sociedad civil sobre conectividad valorada para el desarrollo local, emergen desde la tensión y la incertidumbre.

La tensión se ve expresada en diferentes momentos del análisis de esta investigación, tanto en las problemáticas asociadas a los sistemas de conectividad del territorio provincial y sus vínculos con los aspectos valorados para el desarrollo local, en los principales argumentos esgrimidos para justificar o bien cuestionar la pertinencia de la construcción del Puente sobre el canal de Chacao y sus implicancias, y también en las acciones emanadas desde la gestión pública para abordar la implementación de este proyecto.

En los relatos de los informantes consultados se destaca el valor asignado a la conectividad en un territorio marcado por sus condiciones de aislamiento geográfico, considerada como un elemento central para el desarrollo de la provincia. Sin embargo la tensión emerge sobre cuál es el tipo de conectividad que responde a estos propósitos. De acuerdo a un grupo de entrevistados, la conectividad que adquiere centralidad para el desarrollo local correspondería a la conectividad interna, en tanto soporte para el desplazamiento hacia los centros urbanos comunales de intercambio y acceso a servicios públicos presentes en el territorio provincial, no obstante su cobertura y accesibilidad tanto en su modalidad vial como marítima es considerada deficiente y crítica en el caso del transporte marítimo para las islas menores del archipiélago, caracterizada por sus extensos tiempos de desplazamiento y la fuerte dependencia a las condiciones climáticas. Además, aún cuando se han generado acciones públicas destinadas a su mejoramiento como el plan Chiloé, el que constituía una gran oportunidad para estimular el desarrollo provincial, la percepción instalada en la mayoría de los entrevistados respecto de su evaluación indicaría un bajo y lento cumplimiento de las obras comprometidas, y también falta de integración y coordinación para la ejecución de los proyectos en carpeta, generando duplicación de esfuerzos desde los servicios públicos. Desde aquí es posible constatar el peso de su génesis, un paquete de compensaciones que se cimentó en decisiones asociadas a la coyuntura política del conflicto desencadenado a nivel local ante el desistimiento de construcción del puente sobre el canal de Chacao en el 2006, que no han logrado superar su centralismo (Delamaza, en Fernández, 2012) y por tanto, impulsar el desarrollo integral que proponía en sus inicios, ni tampoco la resolución a las históricas demandas locales de la provincia. Así, una mayor cobertura de la red de vías pavimentadas,

mejoramiento en la calidad de la red de caminos secundarios, y mejoramiento del sistema de transporte del mar interior, lo cual iría en función de lograr mayor accesibilidad, seguridad y disminución en los tiempos de desplazamiento dentro de la provincia, continúan siendo una de las principales demandas de la población chilota.

No obstante, el déficit en conectividad interna no es la única de las prioridades levantadas, resaltando la importancia de contar con una red asistencial de salud de mayor resolutivez y autonomía que responda a las condiciones geográficas de la provincia, acceso a la educación superior dentro del territorio provincial a modo de reducir la migración forzada de la población joven hacia el continente, así como también potenciar el mantenimiento y desarrollo actividades económicas tradicionales como la agricultura y potenciar el desarrollo de operadores turísticos locales, éste último considerado uno de los potenciales ejes de desarrollo a largo plazo, en base a la singular identidad cultural de la provincia y su patrimonio natural. Todas ellas demandarían un sistema de conectividad interna consolidado e integrado en sus modalidades vial y marítima, en tanto soporte para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la provincia.

Sin embargo, para otro grupo de entrevistados, sería la conectividad externa la que permitiría lograr este propósito. Desde aquí, la ineficiencia y falta de garantías de conectividad del actual sistema de transporte marítimo hacia el continente constituirían un obstáculo que frena el desarrollo provincial, por lo que transformar la modalidad de conectividad a un enlace permanente permitiría no sólo un desplazamiento más eficiente de personas y productos entre Chiloé y Puerto Montt, centro urbano de mayor jerarquía a nivel regional, y al resto del país, sino que también permitiría un acceso más efectivo a los servicios básicos y públicos, que en razón de sus condiciones de baja densidad y dispersión de la población no logran cumplir los criterios de rentabilidad social para su establecimiento dentro del territorio provincial y donde destaca el acceso a servicios de salud de mayor complejidad de manera más expedita. Así, la disminución en tiempos de viaje y también la potencial disminución en costos de conectividad, se convertirían en sus principales beneficios directos, los que conllevarían importantes impactos positivos en ámbitos económicos y sociales, alineándose así al discurso de integración territorial del gobierno central que promueve la construcción del puente sobre el canal de Chacao.

Si bien estas perspectivas se enfocan de manera distinta en cuanto a la modalidad de conectividad requerida para potenciar el desarrollo local, ambas convergen en una interpelación al rol del Estado al momento de proveer la conectividad necesaria para el desplazamiento de la población chilota tanto dentro como fuera del territorio provincial.

Desde aquí comienzan ya a delinearse las dos históricas posiciones iniciales de apoyo/rechazo a la construcción de este proyecto. Se identifica que esta problemática se compone de varias dimensiones,

las que derivan de las percepciones de los actores locales consultados sobre los potenciales impactos de esta obra de infraestructura, evidenciando las tensiones entre los argumentos sostenidos en cada una de sus dimensiones: sociopolítica, socioeconómica, sociocultural y socioecológica. Estas tensiones han sido entendidas como controversias en tanto que surgen y se mueven en la incertidumbre, su condición potencial reside en la posibilidad de desencadenar efectos ya sean positivos como negativos que no pueden ser dados a priori como ciertos, pero que encierran el riesgo de dar origen a situaciones de desbordes que no puedan ser contenidas por acciones públicas de planificación y/o gestión territorial.

Así, la controversia sociopolítica se construye desde la tensión entre los argumentos que valoran la inserción de esta obra de infraestructura como un hito de la descentralización de la inversión pública, con un alto valor asignado a la integración territorial en tanto reduciría la histórica postergación y aislamiento institucional del Estado hacia la provincia de Chiloé, en contraste a una visión de este proyecto como una expresión del centralismo político, que acentuaría aún más la dependencia del archipiélago hacia la capital regional. Desde la controversia socioeconómica, los argumentos se mueven entre los beneficios directos e indirectos asociados este proyecto, principalmente en el ámbito de la economía y en el acceso a servicios, y por otro lado en la incertidumbre acerca de éstos, que en el caso de ocurrir, podrían acarrear mayores externalidades negativas que positivas. Así, son puestas en cuestionamiento las posibilidades de dinamizar la economía local a partir de la generación de empleo directos o indirectos asociadas a la obra, de la migración temporal y permanente, de una mayor entrada de inversión pública y capitales privados y las posibilidades de potenciar el turismo entre otros. Por el contrario, se sostiene que una inversión de tal magnitud podría estancar otras inversiones públicas prioritarias para la provincia, que los flujos migratorios podrían aumentar la presión sobre los servicios básicos y acentuar procesos de gentrificación ya existentes. Otro de los elementos controversiales destacables en esta dimensión, corresponde a la posible disminución en los actuales costos de conectividad a partir del cobro de un peaje de mantención en la obra, no obstante aún no se ha dado conocer información oficial de la autoridad acerca de su valor. En cuanto a las controversias socioculturales, la tensión se centra en las afectaciones a la identidad cultural del archipiélago, desde aquí se sostiene por una parte que el desarrollo de obras infraestructura no pone en riesgo el componente identitario, por lo que la integración territorial es vista como una oportunidad para la apertura cultural y polo de atracción turística, también que los impactos más radicales en la dimensión cultural ocurrieron con la inserción de la industria salmonera en la provincia. Por otro lado, los impactos en las distintivas condiciones culturales del archipiélago se asocian al riesgo de homogeneización y cosmopolitismo derivado de la integración al continente. En la dimensión socioecológica surgen argumentos que no visualizan ningún impacto ambiental asociado a la obra en sí, aún cuando desde el EIA del proyecto si se identifican alteraciones significativas a la flora y fauna en el

emplazamiento y ejecución de obras de los accesos al puente. Desde otro sentido, los posibles impactos socioecológicos se asocian al período de operación de la obra, derivados de la potencial llegada de proyectos industriales de tipo extractivos, también la presión ambiental generada ante la intensificación de flujos migratorios hacia la provincia, y el impacto paisajístico generado por la estructura.

Del análisis de las principales controversias identificadas, emergen cuatro perspectivas asociadas a la eventual construcción del Puente sobre el Canal de Chacao desarrolladas en el capítulo de análisis de resultados: Una primera perspectiva que concibe la materialización de este proyecto como una oportunidad para el progreso/desarrollo de la provincia en razón de los potenciales efectos de la integración territorial para la economía local; una segunda perspectiva que valora la construcción de esta obra en razón de sus potenciales efectos positivos, sin embargo la integración territorial no constituiría solución a las demandas por mayor acceso a servicios; esto es, un sistema de salud de mayor resolutivez, acceso a educación superior y fomento a la actividad productiva, dichos servicios requerirían de estar disponibles dentro de la provincia. En una tercera perspectiva, la construcción del puente sobre el canal de Chacao corresponde a una decisión emanada del Estado que resulta inapelable, en un escenario caracterizado por doble jerarquía del desarrollo económico: acciones externas promovidas por el Estado, con poca incidencia y participación de la institucionalidad local, por lo que el foco debiese estar puesto en mecanismos compensatorios y de mitigación que permitan disminuir o evitar impactos no deseados. Bajo la cuarta perspectiva, cambiar la histórica modalidad de conectividad marítima a través de un puente no sólo generaría importantes externalidades negativas para la provincia sino que conducirían a impedir su desarrollo; elevando la crítica a la falta de pertinencia de las políticas públicas en territorios de condiciones geográficas especiales y al discurso de integración territorial para el mejoramiento de la calidad de vida, promovido desde el Estado.

Así, de las percepciones de los informantes consultados en cuanto a conectividad valorada para el desarrollo, los argumentos que construyen las controversias asociadas a la construcción del puente sobre el Canal de Chacao y las perspectivas identificadas, se evidencian distintas formas de entender el desarrollo local que las atraviesan: una que promueve el desarrollo de infraestructura pública de conectividad permanente como un hito que impulsaría el crecimiento económico para el desarrollo de la provincia desde un paradigma asociado a la industrialización (Ramírez et al., 2009), y otra que pone el acento en promover un desarrollo local endógeno que se encamina a potenciar las particularidades locales pero que requiere de políticas públicas con criterios territoriales.

Desde aquí surge también una conclusión metodológica, asociada a la complejidad de encerrar esta problemática únicamente desde posiciones de aprobación y/o rechazo. Ambas posiciones al ser analizadas desde sus dimensiones sociopolíticas, socioeconómicas, socioculturales y socioecológicas, no se vuelven excluyentes en su totalidad sino mas bien complementarias, puesto que aún cuando los

sujetos puedan declarar su adscripción a una u otra posición, sus discursos se construyen desde la contradicción y del ensamblaje entre ambas posiciones, permitiendo avanzar así en la proposición de 2 nuevas perspectivas que si bien son menos intensas que las asociadas a una lógica dualista, podrían ser entendidas también como posiciones emergentes.

Por otra parte, en cuanto a las relaciones entre Gobierno central y actores locales del ámbito público y de la sociedad civil, se constata la escasa articulación escalonada de la gestión pública para abordar este proyecto, identificándose varias condiciones que lo enmarcarían dentro de un modelo de planificación normativa, antes que en un modelo de gobernanza de un Estado neoliberal. Primero, porque este proyecto tiene como antecedente un compromiso político de carácter presidencial que se ha ido renovando desde el Gobierno del ex presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle; segundo, porque debido a su alto nivel técnico, ha centralizado en el MOP, como organismo técnico sectorial, los espacios de decisión y coordinación entre los actores con incidencia en su implementación. Tercero, el cambio en la modalidad de contratación del proyecto, pasando de uno concesionado a un modelo de contratación tradicional a cargo de la Dirección de Vialidad, con fondos asignados desde el presupuesto nacional, deja entrever el fuerte rol intervencionista del Estado al momento de impulsar la ejecución de esta obra de infraestructura.

Aquí, las tensiones identificadas se vinculan al débil relacionamiento de la comunidad chilota con el proyecto en esta etapa. Si bien la iniciativa ha sido socializada de manera doméstica desde fines de los años '60 y cumpliera con la normativa ambiental que obliga la ejecución de un proceso de participación ciudadana previo a la presentación del EIA, ésta fue realizada hace 13 años. Se constata que a excepción de las organizaciones que han manifestado abiertamente su aprobación a la construcción de esta obra, los ausentes en los procesos de decisión y diálogo ante su materialización han sido los actores locales, tanto desde el ámbito público como desde la sociedad civil organizada y no organizada. De los relatos de los informantes se recoge que las instancias de participación implementadas tanto para los gobiernos locales han sido escasas y únicamente de carácter informativo, en el caso de instancias de socialización y participación para la sociedad civil, éstas se encontrarían desactualizadas en tanto corresponden a la etapa de tramitación del proyecto, no habiéndose realizado nuevas actividades abiertas a la comunidad a excepción de la consulta indígena aplicada, la que sin embargo es cuestionada en tanto no se ajustaría a una instancia de participación acorde al espíritu del convenio 169. Todo esto, podría entenderse como una instrumentalización de los actores locales presentes en el territorio, en virtud de asegurar el cumplimiento de etapas formales obligatorias que viabilicen su implementación antes de promover la participación de la población directamente vinculada al proyecto, marcando el centralismo en su planificación y ejecución. De igual manera, la débil articulación entre los actores locales del ámbito público, y la ausencia del proyecto en los instrumentos

de gestión a nivel regional y local, como la Estrategia Regional de Desarrollo y Planes de Desarrollo Comunal podrían disminuir las posibilidades de la institucionalidad local de atender potenciales externalidades negativas emergentes.

Considerando la etapa actual del proyecto, promover espacios de articulación de la institucionalidad local en sus escalas comunales, provincial y regional, así como su apertura hacia la sociedad civil a través de instancias de diálogo que permitan abrir la discusión acerca de la pertinencia de la integración territorial expresada en la figura del puente, sus potenciales impactos y capacidades a nivel local para enfrentar las posibles transformaciones dentro del territorio, podrían contribuir no sólo a visibilizar a los actores locales, reconocerse entre sí, exponer sus preocupaciones y aclarar incertidumbres, sino que también posibilidad de trasladar estas inquietudes hacia instrumentos de planificación y gestión territorial. Esto, a través de la identificación y evaluación continua de transformaciones en las distintas dimensiones que encierra esta problemática y la proyección de escenarios futuros a modo de establecer mecanismos de protección, prevención y/o mitigación. No obstante, la potencia de la organización social no debiese ser desestimada, incluso a pesar de encontrarse el proyecto en etapa de ejecución. En este sentido, la actual emergencia de nuevas organizaciones sociales a nivel local interesadas en abrir espacios locales de discusión acerca de su pertinencia, requerimientos sociales dentro de la provincia y elementos prioritarios para su desarrollo, constituyen un importante punto de inicio.

Finalmente, a partir de los resultados obtenidos en esta investigación, surgen distintos elementos que alimentan la discusión acerca del rol que juega la conectividad en el desarrollo local, sobretudo en territorios especiales. Así, mas allá de este caso en particular, se reconoce el potencial contenido en el desarrollo de infraestructura de conectividad para fortalecer procesos de desarrollo local. Sin embargo, adquieren centralidad los propósitos, intereses y tipos de conectividad promovidas desde el Estado, así como también las repercusiones que estas iniciativas generan en sus entornos locales sobretudo en territorios de condiciones geográficas especiales. Ante una escasa presencia estatal, se deposita en la integración territorial las oportunidades para el mejoramiento de la calidad de vida antes que procurar, desde la implementación de políticas públicas con pertinencia territorial, condiciones que aseguren el bienestar social de sus habitantes dentro de sus espacios vitales. Todo esto llevaría al riesgo de caer en una instrumentalización del territorio, donde una mirada excesivamente global del desarrollo de la institucionalidad pública a escala nacional pero también desde los gobiernos locales (Román, 2009) dificultaría las posibilidades de endogeneizar el desarrollo.

La escasez de mecanismos institucionales efectivos de gobernanza y participación ciudadana que permitan articular una visión de desarrollo consensuada y orientada hacia el futuro desde autoridades regionales, provinciales, comunales y de la sociedad civil es quizás uno de los mayores

obstáculos para romper con el centralismo político, pero también desafío. La necesaria transferencia de poder para potenciar la articulación de capacidades locales, el traslado de una visión sectorial de la política pública hacia un enfoque territorial, así como desprenderse de las nociones centro-periferia y entender el territorio desde su centralidad única e irrenunciable como señalan Núñez, Arenas & Salazar (2011), constituirían elementos de un proceso de cambio social que encierra la potencia de convertirse en un proyecto político que pueda incluso encaminarse hacia la autonomía territorial.

## 8 FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Desde la línea de los Island Studies a la que se intenta aproximar esta tesis, y ante la eventual construcción del proyecto Puente sobre el canal de Chacao, identificar los principales elementos socioculturales, socioeconómicos, sociopolíticos y socioecológicos, que podrían verse afectados por las modificaciones en las relaciones de conectividad entre la provincia de Chiloé y el continente, y su geografía, convirtiendo la isla mayor del archipiélago en una península, constituirían una primera aproximación que podría contribuir en la construcción de una línea de base ex ante que permitiera evaluar los impactos de este enlace permanente en un escenario futuro. Además, la potencialidad de la provincia de Chiloé como objeto de estudio, delinea como otro posible camino de investigación, explorar en las relaciones de conectividad e intercambios sociales, económicos y culturales que se establecen en el archipiélago en tanto sistema.

Entender el territorio y la cultura como construcciones sociales en una relación dinámica e indisoluble permite situarse en un escenario en que las condiciones de insularidad y aislamiento son esenciales al momento de diseñar e implementar políticas de desarrollo en estos territorios. De esta manera, profundizar en las potenciales líneas que promuevan un desarrollo endógeno del territorio pero también sus dificultades considerando sus particularidades en términos políticos, socioculturales, económicos y ecológicos constituiría una oportunidad para el desarrollo de nuevas investigaciones.

Resultaría interesante además indagar en los efectos del desarrollo de estructuras de conectividad en otros territorios considerados especiales, su rol en procesos de desarrollo local y sus posibles repercusiones en la calidad de vida de sus habitantes.

## 9 BIBLIOGRAFÍA

- Arcadis Geotécnica (2001). Informe: Evaluación de impacto ambiental proyecto Puente Chacao: Capítulo 7.
- Amtmann, C. (1997). *Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional*. Revista Austral de Ciencias Sociales N°1, 5-14.
- Arenas, F., Quense, J., Salazar, A. (1999). *El aislamiento geográfico como desafío para el ordenamiento territorial. El caso de las comunas de Chile*. Revista de Geografía Norte Grande 26: 105-111.
- Arenas, F., Salazar, A., Núñez, A. (2011). *comp. El aislamiento geográfico ¿problema u oportunidad?. Experiencias, interpretaciones y Políticas Públicas*. Serie Geolibros N°15, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Avilés, D. (2014). *Relaciones público-privadas en el desarrollo territorial de Chiloé*. Tesis, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Santiago.
- Baldacchino, G. (2004). *The impact of bridges and other 'Fixed Links' on Island Communities: When Small Islands are Connected to Mainlands*. ISLANDS of the WORLD VIII International Conference: Changing Island - Changing Worlds". Kinmen Island (Quemoy), Taiwan.
- Baldacchino, G. (2007) ed. *Bridging Islands. The impact of fixed links*. The Acorn Press Canadá.
- Baldacchino, G. (2012). *Come visit, but don't overstay: critiquing a welcoming society*. Internacional journal of culture, tourism and hospitality research. VOL 6, N°2. 145-153
- Bardin, L. (1996). *El análisis de contenido*. Ediciones Akal. 2da. Edición.
- Barrientos, P. (2013) *Historia de Chiloé*. Ediciones Museo Regional de Ancud. 3era. Edición.
- Barthon, C. (2007). "Bridge impacts on Islands off the Coast of France". En Baldacchino, G. *Bridging islands: The impact of fixed links*. The Acorn Press Canadá, 219-236.
- Barton, J. R. (1997). *¿Revolución azul? El impacto regional de la acuicultura del Salmón en Chile*. EURE , XXII (68), 57-76.
- Barton, J. R et al. (2013). *¿Son nuevas las ruralidades de Chiloé?. Transformaciones territoriales y la "modernización" de los modos de vida rurales*. Anales Sociedad Chilena de Ciencias Geográficas 2012. 197-203.
- Barton, J. R., Pozo, R., Román, Á., & Salazar, A. (2013). *Reestructuración urbana de un territorio glocalizado: Una caracterización del crecimiento orgánico en las ciudades de Chiloé, 1979-2008*. Revista de Geografía Norte Grande (56), 121-142.
- Brigand, L et al. (2011). *Aislamiento geográfico en las islas costeras francesas y en la Región de Aysén en Patagonia Chilena: Primeros elementos comparativos*. En Arenas, F., Salazar, A., Núñez, A. *comp. El aislamiento geográfico ¿problema u oportunidad?. Experiencias, interpretaciones y Políticas Públicas*. Serie Geolibros N°15, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 23-33.
- Brigand, L et al. (2011). *Multiplicidad de miradas y valorización del aislamiento geográfico en la Región de Aysén*. En Arenas, F., Salazar, A., Núñez, A. *comp. El aislamiento geográfico ¿problema u oportunidad?. Experiencias,*

*interpretaciones y Políticas Públicas*. Serie Geolibros N°15, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 121-139.

Boisier, S (2001). *Desarrollo local. De qué estamos hablando?*. Publicado en Madoery, O. y Vásquez Barquero, A (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local*. Editorial Homo Sapiens, Rosario, 48-74.

Boisier, S (2005). *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?*. Revista de la Cepal 86, 47-62.

Buscaglia, M.(2011). *Islas conectadas, comunidades aisladas*. En Arenas, F., Salazar, A., Núñez, A. comp. *El aislamiento geográfico ¿problema u oportunidad?. Experiencias, interpretaciones y Políticas Públicas*. Serie Geolibros N°15, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 195-205.

Canales, M. (Ed.). (2006). *Metodologías de Investigación Social: Introducción a los oficios*. LOM Ediciones. Santiago de Chile.

Cárdenas, R. (2006). *Aro, aro: El sonido de la fiesta campesina chilota*. Patrimonio Cultural (38), 6.

Cárdenas, R., Montiel, D., Hall, C. (1991). *Los chonos y los veliches de Chiloé*. Ediciones Olimpho. Santiago de Chile.

Carrasco, R. (s/f). *Puente canal de Chacao. Un sueño que podría hacer realidad el progreso de Chiloé*. Sin editorial.

CET-Centro de Educación y Tecnología (2011). Actualización línea de base Chiloé: "Conservación y Gestión Adaptativa de los Sistemas Importantes del Patrimonio Agrícola Mundial (SIPAM)". Recuperado el 4 de noviembre de 2013 de <http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2011/10/sipam-chiloe.pdf>

CIDEZE - Comité interministerial para el desarrollo de zonas extremas y especiales. (2009). Planes especiales. Recuperado el 21 de agosto de 2014 de [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/planesespeciales\\_2.doc](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/planesespeciales_2.doc).

Conkling, P. (2007). *On Islanders and Islandness*. The Geographical Review, 97 (2), 191-201.

Daher, A., Jordán, R., Lira, L., & Rubio, G. (1990). *Territorios de Exportación*. EURE , XVI (48). Pp. 25-36.

Delamaza, G. (2009). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. LOM Ediciones, Santiago de Chile.

Delamaza, G. (2012). *El desarrollo territorial ausente en el plan Chiloé: La desigual negociación entre un territorio fragmentado y un Estado centralizado*. En M. Fernández y J. Salinas (eds), *Disputas Territoriales de Recursos Públicos. La Defensa de los Derechos Territoriales desde las Comunidades Locales en Chile y Latinoamérica: Experiencias y Lecciones*. Programa Ciudadanía y Gestión Pública CIC / ULA / RIL Editores, pp 405-436.

Delgado, E. (2011). *Geodiversidad y aislamiento geográfico. Alcances y percances en el contexto territorial*. En Arenas, F., Salazar, A., Núñez, A. comp. *El aislamiento geográfico ¿problema u oportunidad?. Experiencias, interpretaciones y Políticas Públicas*. Serie Geolibros N°15, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 158-168.

Demattos, C. (s/f). *De la planificación a la gobernanza. ¿Una gestión pública para regiones urbanas?*. Notas del autor conducentes a la elaboración de artículos publicados por la Revista Paranaense de Desarrollo (Curitiba, Brasil) N.º 107, julio-diciembre 2004; y por Ciudades (Puebla, México), N.º 66, abril-junio 2005.

De Young, R., & Princen, R. (2012). *The localization reader: Adapting to the Coming Downshift*. Massachusetts Institute of Technology.

Flint, R. W. (2013). *Practice of Sustainable Community Development, A Participatory Framework for Change*. Springer Science+Business Media New York.

Floysand, A., Barton, J., & Román, A. (2010). *La doble jerarquía del desarrollo económico y gobierno local en Chile: El caso de la salmicultura y los municipios chilotes*. EURE , 36 (108), 123-148.

Figuerola, O., Rozas, P. (2005). *Conectividad, ámbitos de impacto y desarrollo territorial: el caso de Chile*. Publicación Serie Recursos Naturales e infraestructura CEPAL N° 104.

García, F, et Al. (2004). *Origen y microdiferenciación de la población humana del Archipiélago de Chiloé*. Revista Chilena de Historia Natural n° 77: 539-546.

Gobernación Provincial Chiloé-Gobernación Chiloé. Fecha de consulta, 12 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.gobernacionchiloe.gov.cl>.

Gobierno Regional de Los Lagos-GORELOSLAGOS. Fecha de consulta 19 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.goreloslagos.cl>

Gobierno de Chile.Plan Región de Los Lagos 2010-2014.

Guber, R. (2004). *El Salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Editorial Paidós.

Hammer, D., & Wildavsky, A. (1990). La entrevista semi-estructurada de final abierto. Aproximación a una guía operativa. Revista Historia y fuente oral N°4 Entrevistar... ¿Para Qué?, 23-61.

Hernández, A., Ruiz, C. (1999). *“La Continentalización de Chiloé”*. Seminario de Título Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso.

INE – Instituto Nacional de Estadísticas (2007). División político administrativa y censal: Región de Los Lagos. Recuperado el 19 de junio de 2014 de <http://www.ineloslagos.cl/archivos%5Cfiles%5Cpdf%5CDivisionPoliticoAdministrativa%5Closlagos.pdf>.

LATAM airlines group -LAN airlines, Fecha de consulta: 13 agosto de 2014. Disponible en: <http://www.lan.com>.

Mansilla, S. (2006). *Chiloé y los dilemas de su identidad cultural ante el modeloneoliberal chileno: la visión de los artistas e intelectuales*. Revista Alpha 23, Universidad de Los Lagos, 9 – 36.

Mansilla, S. (2007). *Hay un Dios que todo lo compra: Identidad y Memoria de Chiloé en el siglo XXI*. Revista Austral de Ciencias Sociales 12, 145 – 158.

- Mansilla, S. (2009). *Mutaciones culturales de Chiloé: los mitos y las leyendas en la modernidad neoliberal isleña*. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales* 51, 271 – 299.
- McQuaid, R. & Greig, M. (2007). *“The bridge to Skye, Scotland”*. En Baldacchino, G. *Bridging islands: The impact of fixed links*. The Acorn Press Canadá, 185-202.
- Ministerio de Desarrollo Social-Observatorio social. (2013). Base de datos Reportes comunales de Caracterización Social. Región de Los Lagos. Recuperado el 12 de agosto de 2014 de [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/reportes\\_com1\\_2.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadores/reportes_com1_2.php)
- MOP- Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile (2014). Informe final: Proceso de consulta indígena Puente Chacao. Recuperado el 10 de marzo de 2014 de <http://www.mop.cl/puentechacao>.
- MOP–Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile (2012). Informe final: Evaluación Social Puente sobre el Canal de Chacao.
- MOP–Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, Gobierno de Chile. (2010). Plan Chiloé. Programa de Inversiones en Obras Públicas Período 2010-2014.
- MOP–Ministerio de Obras Públicas, Dirección de Planeamiento, Gobierno de Chile (2010). Informe seguimiento Plan Chiloé.
- MOP- Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile (s/f). Presentación Visión del Estado para la conectividad nacional. Recuperado el 28 de marzo de 2014 de [http://www.mop.cl/puentechacao/Documents/P\\_Ministro\\_Obras\\_Publicas](http://www.mop.cl/puentechacao/Documents/P_Ministro_Obras_Publicas).
- MOP- Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile (s/f). Presentación proyecto Puente Chacao. Integrando el territorio. Recuperado el 05 de marzo de 2014 de <http://www.mop.cl/puentechacao>.
- MOP- Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile (s/f). Presentación técnica proyecto Puente Chacao. Recuperado el 05 de marzo de 2014 de <http://www.mop.cl/puentechacao>.
- MOP- Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile (s/f). Resumen Ejecutivo proyecto Puente Chacao. Recuperado el 05 de marzo de 2014 de <http://www.mop.cl/puentechacao>.
- Moreno, R. (2006). *El modelo Pastoral jesuítico en Chiloé colonial*. *Veritas* Vol. 1, n° 14, 183 – 203.
- Nicolson, A. (2007). *The Islands*. *The Geographical Review* , 97 (2), 153-164.
- Núñez, A. (2011). *Territorios fronterizos, territorios aislados: Conceptos dinámicos de construcción histórica (procesos de significación)*. En Arenas, F., Salazar, A., Núñez, A. comp. *El aislamiento geográfico ¿problema u oportunidad?. Experiencias, interpretaciones y Políticas Públicas*. Serie Geolibros N°15, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 140-157.
- Núñez, A., Arenas, F., Brigand, L., Escobar, H., Peuziat, I & Salazar, A. (2010). *Territorialización del aislamiento geográfico: criterio ambiental para una nueva representación territorial en la Región de Aysén*. *Revista de Historia y Geografía* N° 24 : 47-66.

- Ojeda, M. (2009). *Incremento en la competitividad regional a través de mejoras en la infraestructura de conectividad. El caso de la Isla Grande de Chiloé*. Tesis, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- Peerson, G. & de Jonge, H. (2007). *‘Living behind dikes & dams. The transformation of the Dutch Islands Societies of Urk & Noord-Beveland*. En Baldacchino, G. Bridging islands: The impact of fixed links. The Acorn Press Canadá, 239-250.
- Pérez Cruz, M. (2013). *Coordinación intersectorial de la institucionalidad pública del Estado Chileno en localidades aisladas*. Revista Análisis internacional n° 7; 177-197.
- Poduje, I. (2008) *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y asuntos públicos, Año 3, N° 22.
- Ramírez et al. (2009). *Dinámicas territoriales en Chiloé central: La fuerza de las coaliciones extra territoriales*. Documento de trabajo N° 54, Programa Dinámicas Territoriales Rurales RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Román, Á. (2009). *Gobernabilidad para el desarrollo local: Nuevos desafíos generados por la salmonicultura a las municipalidades en un contexto de cambio global*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- Rovira, A. (2000). *Puerto Montt: El paso de una ciudad menor a centro de desarrollo inter-regional en una ciudad del sur de Chile*. Espacio y Desarrollo (12).
- Rovira, A. (2009). *La construcción de una metrópoli regional: El caso de Puerto Montt, centro urbano intermedio del sur de Chile*, en Hidalgo, R., de Mattos, C., & Arenas, F. (Edits.), Chile: Del País Urbano al País Metropolitano (1era ed). Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp 415-424.
- Serrano, C. (2010). *Políticas de desarrollo territorial en Chile*. Documento presentado en Jornada de Sociedad y Políticas públicas, Santiago, PUC-RIMISP, Centro Latinoamericano para el desarrollo rural.
- Servicio Nacional de Turismo- SERNATUR. Fecha de Consulta: 02 abril de 2015. Disponible en: <http://www.sernatur.cl>
- Stratford, E., Baldacchino, G., McMahon, E., Farbotko, C., & Harwood, A. (2011). *Envisioning the Archipelago*. Island Studies Journal , 6 (2), 113-130.
- SUBDERE – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (s/f). Política pública para territorios especiales aislados (documento base). Comité interministerial para el desarrollo de zonas extremas y especiales (CIDEZE). Recuperado el 2 de agosto de 2015 de [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/articles-67660\\_recurso\\_2.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/articles-67660_recurso_2.pdf).
- SUBDERE – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2008). Actualización estudio diagnóstico y propuesta para territorios aislados. Recuperado el 4 de agosto de 2015 de [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-73813\\_recurso\\_1.pdf](http://www.subdere.gov.cl/sites/default/noticiasold/articles-73813_recurso_1.pdf).
- SUBDERE – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011). Estudio identificación de territorios aislados. Recuperado el 3 de noviembre de 2014 de <http://www.subdere.gov.cl/documentacion/estudio-identificación-de-territorios-aislados-2011>.
- Tironi, E. (2011). *Abierta, gestión de controversias y justificaciones*. Uqbar editores.

Tuan, Yi Fu (2007). *Topofilia: Un estudio de las percepciones, actitudes y valores sobre el entorno*. Editorial Melusina.

Universidad de Los Lagos- ULAGOS, Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2015. Disponible en: <http://www.ulagos.cl>

Vidal, C. (s/f). “El impacto sociocultural del proyecto “Puente sobre el canal de Chacao”. Tesis Diplomado en Ciencias Sociales, Escuela de Antropología, Universidad de Chile.

Yin, R. K. (1994). *Case Studies Research: Design and Methods* (3° ed.). United States of América: SAGE Publications.

Zunino, H. (2009). *Reestructuración productiva y territorial en la ciudad de Puerto Montt y su área de influencia: El despliegue del poder y la rearticulación urbana*. En Hidalgo, R., de Mattos, C., & Arenas, F. (Edits.), Chile: Del País Urbano al País Metropolitano (1era ed). Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile. Pp. 425-438.

## 10 ANEXOS

### 10.1 Índice de aislamiento comunas Provincia de Chiloé

Tabla 4: Índice de aislamiento comunas Provincia de Chiloé

Comuna	Índice aislamiento	Posición en Ranking Nacional	Cuartil	Categoría de aislamiento
Curaco de Vélez	0,5808037	6	1	Crítico
Puqueldón	0,5775294	7	1	Crítico
Quemchi	0,5305933	20	1	Crítico
Queilen	0,4911593	36	1	Crítico
Dalcahue	0,4906039	37	1	Crítico
Chonchi	0,4732811	46	1	Crítico
Quellón	0,4385066	73	1	Crítico
Quinchao	0,4376643	76	2	Alto
Ancud	0,3752318	137	2	Alto
Castro	0,2569800	233	4	Bajo

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUBDERE (2008)

### 10.2 Distribución de la Población de la Provincia de Chiloé por comunas estimada al 2012

Tabla 5: Distribución de la Población de la Provincia de Chiloé por comunas estimada al 2012, superficie, densidad y distancia a la Capital Regional

Comuna	Superficie (Km <sup>2</sup> )	Densidad	Población estimada al 2012*	% Población rural	% Población urbana	Distancia a Capital Regional
Ancud	1.752,4	24,07	42.175	34,19	65,81	90
Castro	472,5	117,42	55.540	30,42	69,58	167
Chonchi	1.362,1	11,3	15.387	58,45	41,55	194
Curaco de Vélez	80	50,94	4.075	100	0	162
Dalcahue	1.239,4	13,22	16.381	36,00	64,00	154
Quemchi	440,3	21,08	9.277	69,57	30,43	146
Puqueldón	97,3	41,18	3.994	100	0	198
Queilen	332,9	15,97	5.319	55,27	44,73	240
Quinchao	160,6	55,38	8.916	51,95	48,005	184
Quellón	3.244,0	10,89	35.311	30,84	69,16	254

Fuente: Elaboración propia en base a SINIM (2014) y [www.goreloslagos.cl](http://www.goreloslagos.cl)

\* Estimaciones de población al 30 de junio de 2012 en base a datos demográficos INE 2002 (SINIM)

### 10.3 Resumen entrevistas realizadas

Tabla 6: Resumen entrevistas realizadas actores locales de la sociedad civil

Nombre Com	Nº	NomOrg
Ancud	9	Miembro asamblea social Ancud
		Miembro asociación de gremios por la conectividad de Chiloé (Provincial); Pdte. agrupación de transportistas San Carlos de Ancud
		Asociación de consumidores; comité por el agua
		Presidenta Junta de vecinos sector Pilluco
		Presidente Comité pro-puente
		Miembro Agrupación Pensar Chiloé; Asamblea social; comité defensa borde costero
		Presidente Junta de Vecinos Alonso de Ercilla Villa Chacao
		Presidente Unión Comunal Juntas de vecinos rurales Ancud
		Dirigente Agrupación amigos del Hospital
Quemchi	1	Presidente Unión Comunal Juntas de vecinos rurales Quemchi
Dalcahue	2	Presidente Red Provincial de Cultura de Chiloé
		Presidente Juntas de vecinos urbanas y rurales Dalcahue
Curaco de Vélez	1	Asamblea social Curaco de Vélez, Organización cultural El Rodezno
Quinchao	1	Asamblea social Achao
Castro	4	Asamblea social Castro; Consejo de defensa del archipiélago
		Cámara de comercio y turismo Castro
		Presidente Unión Comunal Juntas de vecinos rurales Castro
		Ex dirigente social, sector Rilán
Puqueldón	3	Presidenta Junta de vecinos Liucura
		Presidente Junta de vecinos Ichuac
		Presidente Junta de vecinos Detif
Chonchi	2	Presidente Junta de Vecinos sector Cucao
		Lonko sector Chanquín Cucao; miembro asoc. de lonkos y williches de Chiloé
Queilen	1	Asamblea social Queilen; werken consejo de comunidades williches
Quellón	4	Comunidad histórica Weketrumao; sector Chadmo
		Asamblea social Quellón
		Presidente Unión Comunal Juntas de vecinos rurales Quellón
		Presidente Junta de vecinos San Juan Bautista sector Pelú Isla Cailín
<b>Total</b>	<b>28</b>	

**Tabla 7: Resumen entrevistas realizadas actores públicos**

Nombre Com	Nº	NomOrg
Ancud	3	Ex alcalde Ancud
		Alcaldesa Ancud
		Encargada oficina de asuntos indígenas
Quemchi	1	Concejal
Quinchao	1	Secretaría comunal de planificación
Castro	1	Dirección desarrollo comunal
Chonchi	1	Concejal
Quellón	1	Alcalde (s)
Provincial	2	Gobernador Provincia de Chiloé
		Directora Provincial de Vialidad
Regional	3	Consejero Regional Provincia de Chiloé
		Asesor MOP proyecto Puente Chacao
		División de planificación Gobierno Regional Los Lagos
<b>Sub-Total</b>	<b>13</b>	
Nacional	1	Encargada Nacional Plan Chiloé, Dirección de Vialidad MOP
<b>Total</b>	<b>14</b>	

## 10.4 Instrumentos de recolección de información

### 10.4.1 Pauta de entrevistas

1. Caracterización informantes
  - a) Organización : Nombre, fecha de formación, formal o informal, cantidad de integrantes, motivaciones para su constitución, vínculos con otras organizaciones dentro de la comuna /provincia?
  - b) Informante; Rol dentro de la organización, tiempo de participación, procedencia,
2. Elementos constituyentes de la visión de desarrollo para el Archipiélago de Chiloé de actores locales públicos y de la sociedad civil
  - a) Principales elementos transformadores en la provincia en los últimos 20 años
  - b) Actuales ejes de desarrollo promovidos a nivel comunal y provincial, tipos de proyectos, desde donde son promovidos, - inversión pública/privada?
  - c) Iniciativas/proyectos que promuevan la identidad cultural de la zona, desarrollo de actividades tradicionales
  - d) Identificación de elementos deficitarios: Principales demandas y prioridades desde un criterio social a ser atendidas por el Estado a nivel comunal y provincial
  - e) Elementos a potenciar para el desarrollo local

3. Importancia asignada a la conectividad dentro del desarrollo territorial de la Provincia de Chiloé
  - a) Conectividad interna: i) Principal tipo de conectividad utilizado en su comuna (vial, marítima, aeroportuaria), ii) estado actual de conectividad en su comuna y percepciones a nivel provincial. iii) Principales requerimientos de conectividad a escala comunal y provincial, iv) Plan Chiloé: Balances a nivel comunal y provincial//Principales beneficios
  - b) Conectividad externa: i) Percepciones y evaluación servicios de conectividad externa marítima y aeroportuaria, ii) visión de integración territorial//Conectividad con el sistema regional y territorio nacional, principales vínculos de los habitantes de Chiloé con el territorio continental/A que viajan? iii) posibles vínculos entre conectividad permanente y desarrollo
4. Proyecto Puente Chacao
  - a) Impactos asociados al proyecto: principales beneficios y externalidades negativas de un enlace permanente, políticos, administrativos, socioeconómicos, ambientales, culturales u otros.
  - b) Relaciones entre actores: i) actores públicos gobierno local – central, ii) Relación entre la ciudadanía y municipios, iii) Instancias de información participación ciudadana formales y/o informales vinculadas al proyecto., iv) Consulta indígena
5. Principales aspectos de cambio en el modo de vida insular de los habitantes del Archipiélago de Chiloé previstos por actores – públicos y sociedad civil
6. Visión futura de la provincia

## 10.4.2 Cuestionario actores públicos de nivel central



### Cuestionario

1. Caracterización del informante (En este segmento se solicita una pequeña presentación del entrevistado)
  - a) Nombre entrevistado, Nombre Repartición pública, cargo
  - b) Desde cuando se encuentra en funcionamiento la oficina a su cargo?, Cual es su rol?
  - c) Tenía Ud. algún conocimiento previo de la provincia de Chiloé?, De que tipo?
2. Sistema de Conectividad de la Provincia de Chiloé
  - a) Conoce Ud. cuáles son los principales requerimientos de conectividad de la provincia de Chiloé e información sobre origen – destino de viajes realizados por sus habitantes?
  - b) En relación al Plan Chiloé (PLADICH), En su opinión ¿Cree Ud. que ha tenido la integralidad y coordinación necesaria para resolver los problemas de conectividad interna y de servicios que se propuso en sus inicios, ¿De que manera se ha expresado esa integralidad?
  - c) En relación a la implementación aeropuerto Mocopulli, ¿ha otorgado una mayor conectividad a los habitantes del archipiélago de Chiloé con el resto del territorio nacional?
  - d) Desde su cartera, cual ha sido la evaluación del actual sistema de conectividad marítima (transbordadores) que opera en el canal de Chacao?
3. Proyecto Puente Chacao
  - a) ¿En que etapa se encuentra actualmente el proyecto?
  - b) ¿Fueron evaluadas otras alternativas distintas a la construcción de un Puente sobre el canal de Chacao?, ¿En que etapa?
  - c) Cuales fueron las variables (técnicas, sociales u otras) que permitieron la viabilidad de este proyecto, en esta nueva etapa iniciada el año 2012?
  - d) Considerando que el proyecto cuenta con una RCA aprobada el año 2002, ¿Se evaluó su reingreso al Servicio de Evaluación de Impacto ambiental, producto de la actualización del proyecto?
  - e) Existe alguna coordinación entre el proyecto Puente sobre el canal de Chacao y el PLADICH?, ¿De que manera se expresa?
  - f) En relación al contrato suscrito con el consorcio que se adjudicó el proyecto de construcción del Puente sobre el canal de Chacao, ¿existen las condiciones para que el Estado a través de organismos competentes esté facultado para realizar modificaciones a las condiciones contractuales?
  - g) Considera Ud. que el puente sobre el canal de Chacao constituye un proyecto prioritario de conectividad a nivel nacional, regional y provincial?, ¿Por qué?
  - 3.1. Impactos asociados al proyecto
    - a) ¿Cuales son los posibles beneficios asociados al proyecto del puente sobre el canal de Chacao para los habitantes de la provincia de Chiloé? (político administrativos, económicos, ambientales, sociales u otros)
    - b) ¿Han sido considerados posibles efectos negativos asociados a este proyecto?, Cuales son las medidas consideradas para mitigar dichos impactos?, ¿se incluye como medida de mitigación modificaciones a los instrumentos de planificación territorial que aplican para la provincia de Chiloé?, existe algún tipo de coordinación con servicios públicos a nivel regional/provincial para abordar este tema?
    - c) Se cuenta con información referida a posibles efectos sobre la identidad cultural de la provincia y sobre el modo de vida de los habitantes de Chiloé que pudiese generar la construcción del puente sobre el canal de Chacao?, ¿Qué medidas serán implementadas para mitigar tales efectos?
  - 3.2. Procesos de Gobernanza y Participación en el proyecto
    - a) Cual/es fueron los criterios utilizados para definir el área de influencia del proyecto?
    - b) Además del proceso de participación ciudadana anticipada declarado en el EIA del proyecto el año 2001, ¿Se han realizado nuevas instancias participativas e informativas para los municipios y a la comunidad habitante del archipiélago de Chiloé? ¿En que momentos han sido realizadas?, ¿Que organismo/s están encargado/s de asegurar la participación ciudadana en el proyecto?
    - c) Respecto del convenio 169, ¿Qué medidas se adoptaron asociadas al proceso de consulta a las comunidades indígenas sobre el proyecto?, ¿Cuáles son los medios de verificación que permiten corroborar el cumplimiento del convenio 169 en cuanto al proceso de consulta indígena?
    - d) Cual ha sido el tipo de relación establecida desde la oficina regional de coordinación del proyecto con los gobiernos locales y provincial?, ¿Cuál es el rol de estos organismos en la toma de decisiones?, ¿Fueron consultados sobre la pertinencia de esta alternativa de conectividad permanente entre el continente y la provincia de Chiloé, desde que se anunciara la reactivación del proyecto en el 2012?
    - e) A su juicio, cree Ud. que los municipios de la provincia de Chiloé cuentan con la capacidad institucional para asumir el desafío de administrar los impactos positivos y negativos asociados a este proyecto?
4. Visión futura de la provincia de Chiloé
  - a) ¿Como ve Ud. la provincia de Chiloé en 10 años más?
  - b) En el contexto de la construcción del puente sobre el canal de Chacao, ¿Qué aspectos/elementos debiesen ser potenciados para el desarrollo del archipiélago?, ¿Por qué?
  - c) Existen proyectos futuros de conectividad interna o externa, (vial, marítima, aeroportuaria) desde MOP para la provincia de Chiloé? ¿De que manera se vinculan éstos al proyecto del Puente sobre el canal de Chacao?

Elaborado por Carla Coquedano A. – Socióloga, Alumna de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, PUC.

## 10.5 Consentimiento informado



Fecha: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### Consentimiento informado

Buenos días/tardes, mi nombre es Carla Coquedano Alvarado, y es mi interés invitarle a participar en la investigación "Conectividad para el desarrollo local en territorios insulares: El caso de la Provincia de Chiloé en el contexto de construcción del puente sobre el canal de Chacao", la cual corresponde a mi proyecto de tesis para optar al grado de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, programa impartido por el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

El propósito de esta investigación consiste en distinguir las tensiones entre el discurso de conectividad territorial a través de enlaces fijos del gobierno central y las visiones de actores locales - públicos y de la sociedad civil- sobre desarrollo territorial a nivel local y las transformaciones en el "modo de vida insular" de los habitantes del archipiélago de Chiloé, en el contexto de la construcción del Puente sobre el Canal de Chacao.

Para ello, se le solicitará responder una serie de preguntas en un formato de entrevista de una duración aproximada de 60 minutos. La entrevista será registrada en una grabación de voz, a fin de poder transcribir y analizar las ideas que en ella aparezcan.

Su participación no representa ningún riesgo para Usted salvo la posibilidad de solicitud de tiempo extra del señalado para finalizar la entrevista. Tampoco significará beneficio material alguno, pues no se entregarán incentivos de ningún tipo para acceder a la información solicitada. Los beneficios indirectos se asocian a que Usted podrá acceder a los resultados de la investigación, lo cual puede contribuir a su reflexión acerca del tema en estudio.

Su participación es voluntaria, por lo que puede decidir no participar, no responder alguna de las preguntas, negarse a la grabación de la entrevista o parte de ella, o retirarse del estudio en cualquier momento si así lo desea, sin tener que dar justificación alguna. En caso de surgir información significativa, durante el desarrollo de la investigación, que pudiese tener alguna relación con su voluntad de seguir participando será debidamente informado/a.

Esta investigación ha considerado poner especial cuidado respecto de los derechos de las personas, en particular de los derechos indígenas avalados por el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

Para el resguardo de su identidad, toda la información que se recoja, incluidos sus datos personales, corresponden a información de carácter confidencial y no será usada para ningún propósito distinto al desarrollo de esta investigación y divulgación de los resultados de la misma. Cualquier información derivada del proyecto de investigación que le identifique personalmente no será publicada o revelada sin antes solicitar su consentimiento particular.

Cualquier consulta o inquietud respecto de la investigación y las implicancias de su participación, pueden ser discutidas en cualquier momento, ya sea durante la entrega de esta información, al momento de la entrevista, si desea participar del estudio, o posteriormente contactándose directamente con la investigadora responsable: Carla Coquedano A., al teléfono (09) 91352848 ó a través de correo electrónico a ccoquedano@uc.cl.

Agradezco su disposición y tiempo destinado a la entrega de esta información.

### Firma del Consentimiento Informado

He tomado conocimiento íntegro de la información entregada por la investigadora responsable, aceptando las condiciones antes señaladas. Mi firma significa que estoy de acuerdo con participar de esta investigación.

Recibo una copia del presente consentimiento informado.

Nombre Participante: \_\_\_\_\_

Firma del Participante: \_\_\_\_\_

Nombre Investigadora: Carla Coquedano Alvarado

Firma Investigador: \_\_\_\_\_