

CAPÍTULO 2.

Derechos humanos

en sectores

rurales de Chile

I. Antecedentes / II. Estándares internacionales / III. Políticas en torno a la ruralidad en Chile /
IV. Aspectos de caracterización de regiones con mayor población rural en materia de derechos humanos /
V. Afectaciones a los derechos de grupos de especial protección rurales / VI. Brechas, afectaciones y rol
del estado en la situación de ruralidad / Consideraciones finales / Recomendaciones / Bibliografía



Foto: Casa de máquinas tren San Fernando, cubierto por flores amarillas dado el abandono del ramal. Comuna de San Fernando. Fuente: Ricardo Rubio.

I. Antecedentes

Este capítulo tiene como objetivo general analizar, desde la perspectiva de los derechos humanos, la situación de acceso a servicios y equipamientos públicos básicos de los y las habitantes que viven en regiones de alta ruralidad y evaluar la actuación del Estado en su rol de garante. Como objetivos específicos, se proponen: a) caracterizar la situación de acceso a servicios y equipamientos públicos básicos en regiones de alta ruralidad, considerando los distintos conceptos y criterios utilizados para definir esas regiones; b) identificar los nudos críticos de acceso a servicios y equipamientos y su afectación en la población rural, con particular atención en grupos de especial protección; y c) evaluar el rol que ha jugado el Estado en la disminución o profundización de los déficits de acceso a servicios y equipamientos en estas zonas del país. (nota 1) (nota 2)

Por lo pronto, en Chile, históricamente la “visión urbana” de los territorios ha convertido, desde el punto de vista conceptual, a las zonas rurales en territorios residuales, vale decir, entendidos, muchas veces, como espacios no urbanizados carentes de procesos y de una institucionalidad moderna y, en particular, enfrentados a cuatro fenómenos (Bustos, Contreras e Insunza, 2018) que han sido caracterizados como:

(nota 1) Para este capítulo se revisaron antecedentes documentales y bibliográficos sobre la situación de los derechos humanos de los habitantes de territorios rurales a partir variables temáticas como la salud, la educación y la conectividad, con especial enfoque en mujeres, niños, niñas y adolescentes, y personas mayores. Adicionalmente, se realizaron entrevistas, grupos focales y visitas a terreno en Atacama (polo de ruralidad norte), las regiones de O’Higgins, y Ñuble (polo de ruralidad centro sur), y las regiones de Araucanía, Los Ríos y Los Lagos (polo de ruralidad sur), de acuerdo a la densidad de población rural del Plan Nacional de Desarrollo Rural (2020).

(nota 2) Cabe destacar que los objetivos dispuestos para este capítulo están pensados para reflexionar sobre aquellos fenómenos que atañen transversalmente a los territorios rurales y, por tanto, excluyen aquellos temas concentrados en ciertos territorios, pero que potencialmente pueden ser de preocupación del INDH como –por ejemplo– aquellos referidos a conflictos interculturales.

1. La primacía de economías extractivistas y con mano de obra barata.
2. Migración interna y constante desplazamiento de personas dadas las oportunidades laborales con temporalidad definida.
3. Falta de oportunidades de bienestar social para las comunidades o personas que llegan a trabajar a dichos territorios.
4. Pobreza estructural.

Sin embargo, al profundizar el abordaje, la realidad rural chilena del siglo XXI se presenta mucho más compleja, con fenómenos más dinámicos ya que –tal como se describe en el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2006)– las concepciones históricas que guiaban las políticas públicas y el imaginario social sobre lo rural, vinculadas a la hacienda y lo agrícola, no estaban dando cuenta de las profundas transformaciones que el modelo agroexportador había gatillado en los últimos 40 años, pero tampoco de la diversidad geográfica, cultural, social y étnica que lo rural comprendía.

En efecto, Canales y Canales (2012) sostienen que el impacto de la agroindustria en el país incluye un fenómeno de repoblamiento de los territorios bajo una lógica que rompe el tradicional vínculo entre lo agrario y rural presente hasta los años 60, emergiendo así un nuevo desafío conceptual que involucra a los habitantes de territorios en los que económicamente predomina la actividad piscisilvoagropecuaria, (nota 3) ya sea primaria, agroindustrial o de servicios, concibiendo subconjuntos rurales y urbanos a la vez.

El Informe PNUD (2006) se propuso hablar de “nueva ruralidad”, marcando, así, un giro en la forma de concebir los territorios rurales y sus relaciones con los espacios urbanos, tratando de resolver, a su vez, algunos sesgos concretos relativos a la definición de lo rural a partir de umbrales de población y funciones productivas específicas.

Esta nueva ruralidad, como concepto orientador de la formulación y planificación de políticas públicas relativas al desarrollo rural, aparece en forma más clara en 2020, durante la administración del presidente Sebastián Piñera, cuando se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), en respuesta al proceso de discusión en torno a esta temática iniciado en 2012, en su primera administración, y continuado por el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, a partir del diagnóstico según el cual

se observan cambios en la matriz productiva, de servicios como el turismo o las energías renovables no convencionales, la acuicultura y las industrias agroalimentarias, dinamizando la transformación rural y generando nuevos espacios de oportunidades más allá de las actividades primarias.

(nota 3) El sector silvoagropecuario está compuesto por las actividades de productos agrícolas, frutas, ganado, productos pecuarios y carnes, productos silvícolas, madera y papel.

Es preciso reconocer el patrimonio cultural y natural como aspecto constitutivo de lo rural y componente clave del desarrollo sostenible del país y el bienestar de su población. En el actual escenario, donde las problemáticas culturales y ambientales, globales y locales, imponen crecientes desafíos a la ciencia, a la tecnología, a la gestión territorial y a las políticas públicas, es del todo pertinente inducir un círculo virtuoso entre el crecimiento y el desarrollo de actividades económicas, por una parte, y el cuidado del patrimonio cultural y natural, por otra (PNDR, 2020, pp.7-8).

El informe *Estudios de Política Rural de la OCDE: Chile 2014* (Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, 2016), jugó un rol clave en esta discusión. En dicho trabajo se diagnosticó, entre otras cosas, que, si bien la estrategia agroexportadora había contribuido a mejorar los indicadores nacionales de desarrollo, este se expresaba territorialmente de manera desigual; vale decir, que las actividades que más aportan al PIB se desarrollan en territorios rurales que no perciben todos los potenciales beneficios de dichas actividades y que, por el contrario, dependen económica y políticamente de los centros político-administrativos.

El Informe Final (nota 4) de la mesa técnica *Lineamientos para el uso de las definiciones de ruralidad en Chile* (2022), (nota 5) apunta que

Uno de los aportes de la PNDR es ofrecer una nueva definición de ruralidad basada en los criterios que propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los cuales se adaptaron al caso chileno. Esta definición tiene la ventaja de incorporar áreas intermedias o mixtas y permitir la comparación con otros países, sin embargo, fue necesario revisar los umbrales de población y densidad considerando las diferencias de Chile con el resto de los países de la organización.

La PNDR entiende por “territorio rural” aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por una densidad poblacional inferior a 150 (habs./km²). El cual presenta una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna, de esta forma es posible clasificar todo el territorio nacional, en comunas urbanas, rurales o mixtas (p.6).

(nota 4) Elaborado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura como Secretaría Ejecutiva de la Política Nacional de Desarrollo Rural con la participación de los ministerios miembros de la COMICIVYT: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Energía, Ministerio de Economía, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud y Ministerio de Agricultura, además de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

(nota 5) Disponible en: <https://www.masvidarural.gob.cl/wp-content/uploads/2022/03/Lineamientos-para-el-uso-de-las-definiciones-de-ruralidad-en-Chile.pdf>. Consultado el 28 de octubre de 2022.

De ahí resultan tres categorías (PNDR, 2020):

- Comuna predominantemente rural: donde el 50% o más de la población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un máximo de 50.000 habitantes.
- Comuna mixta: donde entre el 25% y el 50% de su población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un máximo de 100.000 habitantes.
- Comuna predominantemente urbana: donde el 25% o menos de la población, vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un mínimo de 50.000 habitantes. Se incorporan a esta categoría, además del criterio de población máxima, las comunas que son capitales regionales.

La dimensión territorial es clave en las trayectorias de desarrollo de los países, es el eje de la organización político-administrativa del Estado y la base material de la actividad económica. El territorio es, además, el espacio donde las personas acceden a la mayoría de los bienes (nota 6) y servicios (nota 7) públicos requeridos para satisfacer sus necesidades, donde ejercen sus derechos políticos y sociales, y donde desarrollan sus proyectos de vida (PNUD, 2018).

Esta centralidad del territorio resulta particularmente relevante en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), suscrita por Chile y otros 192 países para el período 2015-2030. En ella se materializa un nuevo horizonte normativo para las naciones: lograr que el desarrollo

(nota 6) Según la Cepal (2013, p. 16), el concepto de bien público “atañe principalmente a bienes intangibles de consumo colectivo que afectan la calidad de vida de las personas si acaso su disponibilidad y acceso son negados”, [...] que cumplen “dos condiciones necesarias y esenciales que se refieren a características de su oferta y demanda: la no disminución del bien o servicio ofertado como consecuencia de su consumo o prestación y la no exclusión de otros usuarios mediante el acto de consumo o prestación (Frank, 1992)”. “De aquí que estos bienes son gestionados y regulados por el Estado, y financiados vía impuestos. Dadas estas condiciones de los bienes públicos, se sostiene que una característica adicional de estos bienes y servicios es la no rivalidad entre sus usuarios, debido a que el acto de consumo no implica una menor disponibilidad del bien para otros usuarios que también lo requieran, de modo que no existe competencia entre usuarios actuales y potenciales del bien por su adquisición, o del servicio por su prestación (Maddala y Miller, 1996).”

(nota 7) “El concepto de servicio público se refiere a las actividades de responsabilidad del Estado que la sociedad define como necesarias para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esto implica que el Estado debe cautelar, garantizar y proteger el acceso de los ciudadanos y demás miembros de la sociedad a la prestación de los servicios que aseguran la satisfacción de las necesidades que han sido definidas como tareas propias del quehacer público y de cumplimiento obligatorio para el desarrollo social, económico, político y cultural de los países. En consecuencia, la naturaleza del concepto de servicio público es esencialmente política (antes que jurídica o económica), al punto de expresar en la organización y administración del Estado las formas concretas de la articulación social y de las relaciones de dominación que se materializan y representan en este” (Cepal, 2013, p. 63).

garantice la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes, pero sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras de satisfacer las propias, de modo de permitir a todas las personas desarrollar su potencial en un medio ambiente saludable, con dignidad e igualdad.

Este último término –el de igualdad– tanto en Chile como en el resto de América Latina ha sido un foco de atención recurrente. Pese a ello, no parece existir en la literatura consenso respecto de cómo definir las igualdades y las desigualdades territoriales, a tal punto que es posible encontrar sobre la misma temática términos como “heterogeneidades” (Cepal, 2016), “disparidades” (OCDE, 2016), “brechas de desarrollo” (CEPAL, 2016), “desigualdades” (CEPAL, 2010; Crispi, 2013; Fábrega, 2013), entre otros, dando pistas de la complejidad del fenómeno.

No obstante, la heterogeneidad conceptual no ha sido obstáculo para la producción de conocimiento sobre la temática territorial y la desigualdad, articulándose como un polo de investigación de larga data, especialmente asociada a la conformación de las ciudades y las segregaciones sociodemográficas que allí se dan. Sobre esa línea de trabajo, el mismo INDH, en su Informe Anual 2021, presentó un capítulo sobre “Barrios críticos”, donde se abordaron las vulneraciones hacia la población en las que ha incurrido el Estado, por acción u omisión, producto, principalmente, de la planificación territorial y del enfoque punitivo hacia sectores en los que el acceso a bienes y servicios es deficiente y desigual.

Es importante destacar que el tema territorial, sin embargo, no se acaba con las ciudades y su configuración, sino que se despliega más allá de sus márgenes y se expresa en desafíos económicos de carácter regional y local, en rezagos de acceso a bienes y servicios de localidades aisladas, en situaciones de conflicto a partir de riesgos socioambientales en comunidades a lo largo del país – tal como se ha evidenciado en el Mapa de Conflictos Socioambientales del INDH o en las Misiones de Observación a Mariquina, Tierra Amarilla y el Alto Biobío –. También se hace presente en las particulares vulneraciones que sufren habitantes de grupos de especial protección que viven en zonas rurales, como el caso de las mujeres trabajadoras, abordado en el Informe Anual 2018.

En efecto, en términos concretos, regiones con alta producción industrial, que muestran al mismo tiempo una contribución robusta al PIB del país, presentan también altas desigualdades en ingreso, incluyendo en algunos casos, porcentajes mayores al promedio nacional (GINI de 0,47). (nota 8)

(nota 8) El índice de Gini o coeficiente de Gini es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio. El valor del índice de Gini se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano).

Tabla 1. Desigualdad de ingresos a partir de Gini y PIB per cápita regional en Chile

Región	Índice de Gini	PIB per cápita (MM)
Región de Tarapacá	0.52	18.3
Región de Antofagasta	0.53	39.3
Región de Atacama	0.52	17.8
Región de Coquimbo	0.51	9.4
Región de Valparaíso	0.53	8.4
Región del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins	0.51	10.8
Región del Maule	0.54	7.4
Región del Biobío	0.52	8.3
Región de La Araucanía	0.56	6.3
Región de Los Lagos	0.53	8.3
Región de Aysén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	0.55	11.3
Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	0.53	11.0
Región Metropolitana de Santiago	0.57	11.3
Región de Los Ríos	0.54	7.2
Región de Arica y Parinacota	0.48	7.0
Región de Ñuble	0.51	5.7

Fuente: Elaboración propia, a partir de CENSO 2017.

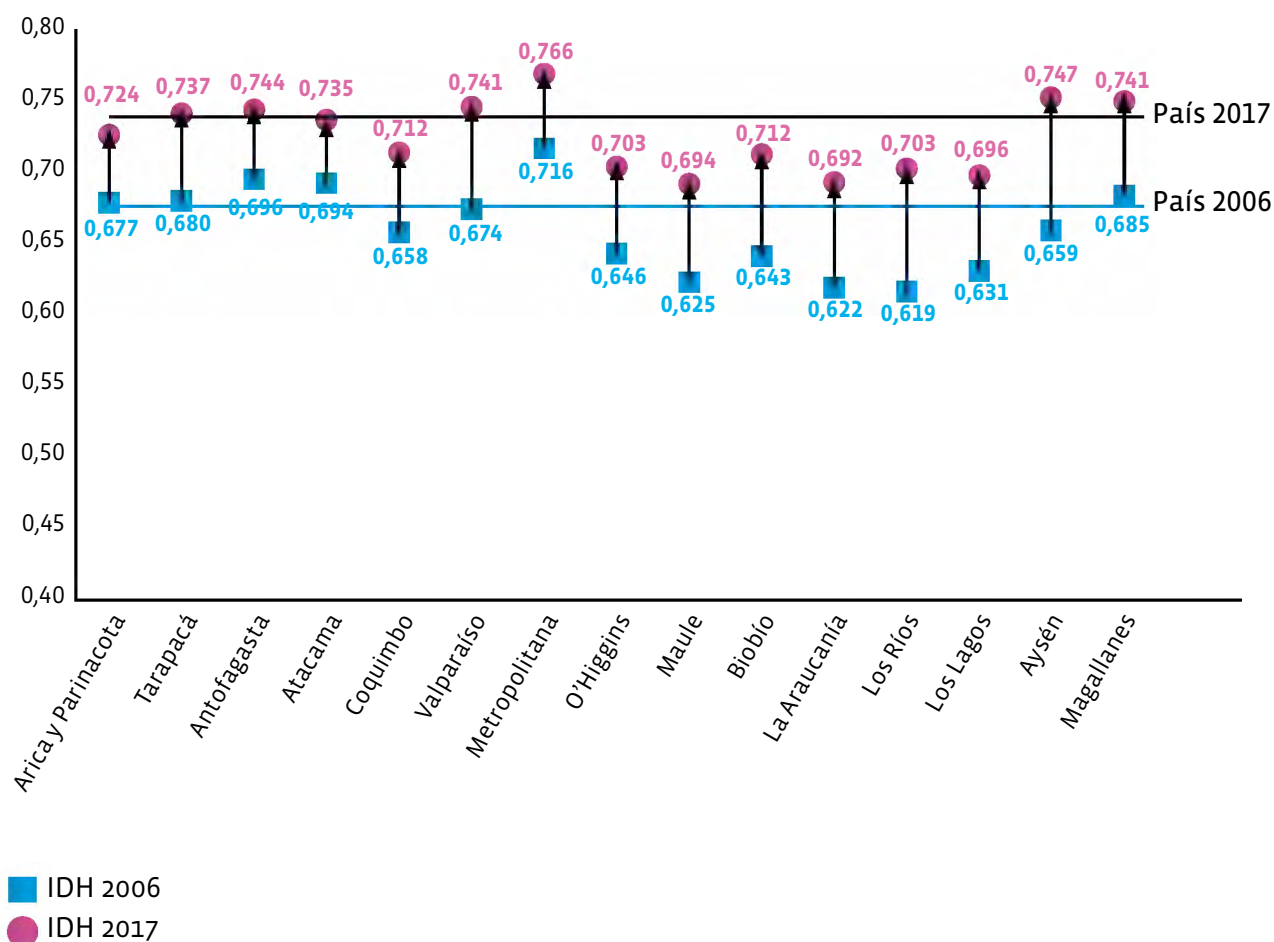
Ahora bien, cuando a este dato se suma la categoría de ruralidad y ruralidad mixta, vale decir, territorios que presentan características tanto urbanas como rurales, los datos de desigualdad de ingresos adquieren una dimensión más compleja.

Tabla 2. Desigualdad de ingresos en zonas urbanas, rurales y mixtas y PIB per cápita regional en Chile.

Región	Índice de Gini			PIB per cápita (MM)
	Urbana	Rural	Mixta	
Región de Tarapacá	0.52	0.46	-	18.3
Región de Antofagasta	0.53	0.49	-	39.3
Región de Atacama	0.53	0.49	0.48	17.8
Región de Coquimbo	0.51	0.50	-	9.4
Región de Valparaíso	0.54	0.47	0.52	8.4
Región del Libertador Gral. Bernardo O'Higgins	0.53	0.48	0.47	10.8
Región del Maule	0.51	0.58	0.48	7.4
Región del Biobío	0.52	0.51	0.48	8.3
Región de La Araucanía	0.56	0.56	0.53	6.3
Región de Los Lagos	0.53	0.53	0.52	8.3
Región de Aysén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	0.56	0.53	-	11.3
Región de Magallanes y de la Antártica Chilena	0.52	0.55	-	11.0
Región Metropolitana de Santiago	0.57	0.49	0.60	11.3
Región de Los Ríos	0.53	0.54	0.53	7.2
Región de Arica y Parinacota	0.48	0.52	-	7.0
Región de Ñuble	0.53	0.49	0.49	5.7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos CASEN 2020.

Sobre esto último, es relevante destacar que, a lo largo de los años, la falta de coherencia y coordinación entre organismos públicos ha profundizado aún más esta desigualdad territorial en el acceso a servicios y equipamientos públicos. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe sobre desigualdad regional en Chile (2018), presentó los resultados del Índice de Desarrollo Humano (IDH), mostrando diferencias desventajosas, especialmente, en aquellas regiones donde había mayor ruralidad y población indígena, demostrando la necesidad de un enfoque interseccional respecto del tema.

Gráfico 1. Índice de Desarrollo Humano: comparación regional y temporal.**Índice de desarrollo humano regional, 2006 y 2017**

Fuente: PNUD, 2018.

Un factor que permite explicar los desafíos del Estado sobre esta materia, es que el nivel operativo más básico para formular los planes y programas de desarrollo –esto es, la contabilidad de población rural en el país– se había hecho a partir de una distinción gruesa entre lo urbano y no urbano, anclada territorialmente por umbrales de población y por caracterizaciones socioeconómicas específicas de la actividad extractiva, generando respuestas sectorializadas y sin un sentido sistémico y dinámico del territorio.

En efecto, solo cambiando el método de categorización, tal como lo ha sugerido la misma OCDE (2016) y consignado en el PNDR, no es el 12% sino el 25,5% de la población nacional la que habitaría territorios rurales. De esta manera, la falta de una política de desarrollo rural con mirada territorial e intersectorial atentaría contra la posibilidad de mejorar la calidad de vida de una parte importante de la población.

Tabla 3. Clasificación comunal y proporción de población rural por región.

Clasificación comunal y proporción de población rural por región.						
Regiones	Clasificación comunal			% Población rural		% Territorio rural**
	Comunas rurales	Comunas mixtas	Comunas urbanas	INE	PNDR	
Arica	3	0	1	8,3	2,1	72
Tarapacá	5	0	2	6,2	9,3	93
Antofagasta	7	0	2	5,9	13,2	63
Atacama	7	1	1	9	46,2	77
Coquimbo	12	0	3	18,8	26,1	83
Valparaíso	11	18	9	9	29,2	80
Metropolitana	6	5	41	3,7	4,2	64
O'Higgins	16	13	4	25,6	53,3	65
Maule	20	7	3	26,8	55,7	90
Ñuble	15	5	1	30,6	61,6	96
Biobío	15	10	8	11,4	32	87
Araucanía	19	11	2	29,1	64,9	95
Los Ríos	8	3	1	28,3	56,8	95
Los Lagos	23	5	2	26,4	50,8	95
Aysén	9	0	1	20,4	44	93
Magallanes*	9	0	1	8,1	21	86
Total País	185	78	82	12,2	25,5	82

* Dada su extensión, se excluye del análisis la superficie del territorio chileno antártico (1.250.000 km²) y la población de la comuna de La Antártica (138 habs.).

**Se considera de manera conjunta el territorio de comunas mixtas y rurales.

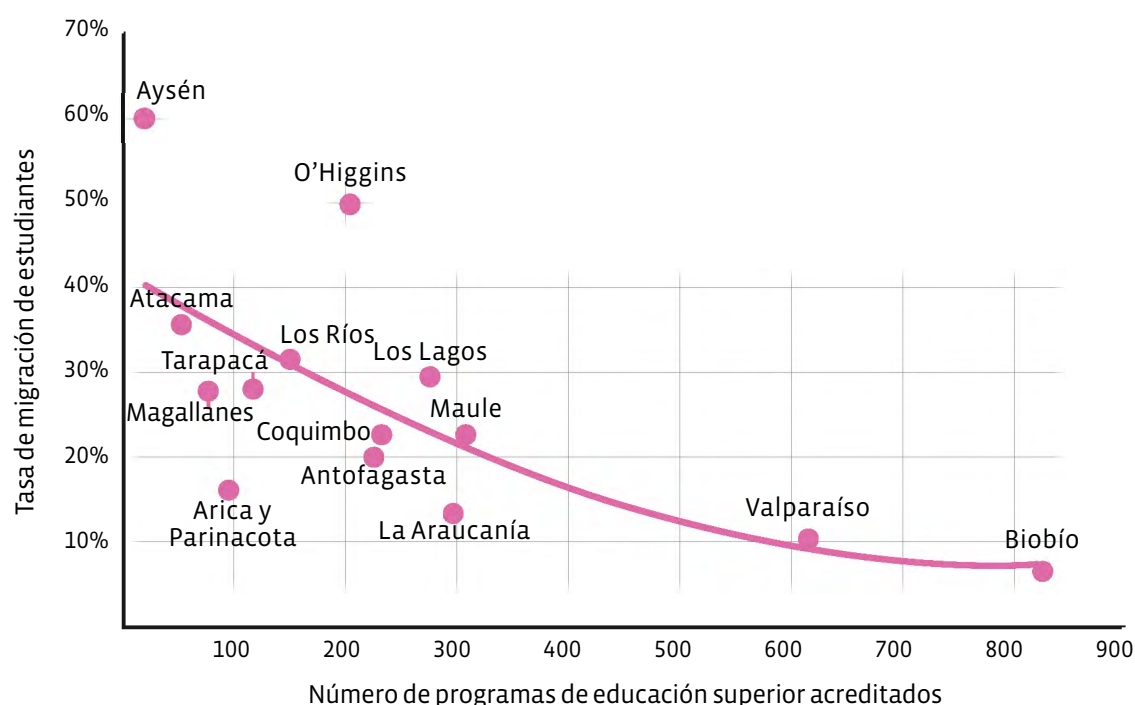
Fuente: Censo 2017.

En base a los datos presentados, se observa que en Chile el 25% de la población vive en la ruralidad, habitando el 82% del territorio nacional, lo que involucra un amplio espacio de diversidad natural, cultural y productiva. Esto implica que 263 de las 365 comunas del país son rurales, y en siete regiones la población rural supera el 45%. Además, hay tres grandes polos de ruralidad (en su amplio sentido) localizados en el norte grande, la zona centro sur y la zona sur (PNDR, 2020). En estos territorios se desarrollan, correspondientemente, la industria minera,

la agroindustria y la industria silvoagropecuaria, lo que conlleva una variedad de fenómenos complejos en las formas de relación al interior de las comunidades rurales, los modelos de tomas de decisión, y los flujos que se dan producto de la movilidad de recursos y personas dentro del territorio. Todas estas variables, a pesar de los cambios socioeconómicos que implican, no han logrado romper con la inercia de situar a la población rural en el campo, en un sentido estático, y se sigue respondiendo a sus necesidades desde un punto de vista acotado a la provisión de trabajo y la subsidiariedad para la disminución de brechas.

En ese sentido, por ejemplo, uno de los aspectos más destacados en la Encuesta Nacional de Derechos Humanos 2020 (ENDH) fue que los derechos menos protegidos y más vulnerados –según la población de las regiones de O’Higgins, el Maule y Ñuble, que concentran alta ruralidad– refieren a la seguridad social y los salarios dignos. De lo anterior se desprende que en aquellos lugares donde la respuesta del Estado se ha focalizado en el fomento de la empleabilidad, producto del desarrollo de la agroindustria, se perciben justamente mayores vulneraciones de derechos relativos al trabajo. Asimismo, al volver a los resultados del estudio de desigualdades regionales realizado por el PNUD (2018), vemos que en las regiones previamente mencionadas y otras de alta población rural como la de Aysén, La Araucanía o Atacama, las personas se encuentran en desventaja en relación a la educación y la salud.

Gráfico 2. Tasa de migración de estudiantes y número de programas en educación acreditados por región (CFT, IP, UNiversidades), 2016..



Fuente: PNUD (2018).

Nota: el cuadro original excluye a la Región Metropolitana.

Tabla 4. Acceso a salud mediante densidad de profesionales y camas por cada 1.000 habitantes.

Densidad de profesionales de la salud, por región, 2017				
	Densidad de médicos + enfermeras + matronas por cada 1.000 habitantes	Densidad de médicos del sector público por cada 1.000 beneficiarios de FONASA	Densidad de médicos especialistas del sector público por cada 1.000 habitantes	Camas hospitalización por cada 1.000 habitantes
Arica y Parinacota	3,56	1,38	0,65	2,0
Tarapacá	3,47	1,39	0,48	1,2
Antofagasta	3,01	1,21	0,63	2,1
Atacama	2,93	1,19	0,46	2,2
Coquimbo	2,65	1,17	0,54	1,3
Valparaíso	2,99	1,43	0,76	1,8
Metropolitana	2,89	1,43	1,35	2,1
O'Higgins	2,56	1,12	0,54	1,4
Maule	2,88	1,15	0,46	1,6
Biobío	3,51	1,51	0,69	2,0
La Araucanía	3,31	1,48	0,79	2,2
Los Ríos	3,75	1,73	0,83	2,9
Los Lagos	3,79	1,64	0,76	1,9
Aysén	5,42	3,06	0,89	2,3
Magallanes	4,69	1,93	1,03	3,1

Fuente: PNUD (2018).

Fuente: Elaboración propia. Para densidad de médicos, enfermeras y matronas, densidad de médicos por cada 10.000 beneficiarios de Fonasa, y densidad de médicos especialistas por cada 10.000 habitantes, ver Ministerio de Salud (2017). Los datos de camas de hospitalización por cada 1.000 habitantes, que consideran camas de hospitales públicos y clínicas privadas, se obtuvieron del Ministerio de Salud a través del Observatorio Regional (www.observatorioregional.cl)



Foto: Vista al pueblo de Mamiña, región de Tarapacá. Se destaca la aridez del entorno, los cultivos en el piso del valle y la precariedad de las viviendas. Fuente: Cristóbal Correa.

Los diagnósticos realizados en torno a esta temática, tal como se ha dicho, llevaron al Estado de Chile a diseñar un nuevo PNDR, que buscara abordar de manera más comprehensiva y con enfoque territorial, los nudos y brechas que se advertían. A dos años de su implementación, sin embargo, aún quedan aristas que, desde una perspectiva de derechos humanos, se deben profundizar. Tal como lo describe el Centro de Políticas Públicas UC en su informe *Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile*, aun cuando es bien recibido este diferente modelo de abordaje, es relevante considerar la emergencia de nuevos temas adyacentes y de gran impacto en los derechos de las personas. En la actualidad, sostienen, aparecen con claridad las tensiones que generan el cambio climático, la sequía y el género, pero en el futuro pueden ser otros elementos para los que se requiere encontrar mecanismos que permitan su incorporación en los planes o políticas territoriales, como se indicará más adelante.

Es así que, habiendo ya levantado el INDH la situación de derechos humanos en barrios críticos al interior de las ciudades en su Informe Anual 2021, con un enfoque urbano del problema territorial, en el presente capítulo se aborda la situación de derechos humanos de las zonas rurales del país. La emergencia de esta temática es clara al considerar el trabajo realizado durante los últimos años por el INDH, donde se ha tomado nota particularmente de las múltiples afectaciones de acceso a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en varios territorios rurales o de ruralidad mixta. (nota 9) En esos lugares se enfrentan desafíos comunes, como la deficiente conectividad (vial, telecomunicaciones, energética, entre otras); el menor suministro de bienes y servicios en comparación con los centros urbanos, la lejanía de los grandes mercados, la migración de la población a áreas urbanas, la falta de distribución equitativa de los recursos de las economías de escala, y un conjunto de problemas asociados a la falta de garantía de acceso a los derechos humanos que afecta a sus habitantes.

(nota 9) Ver páginas 3 y 4 de este capítulo, donde se explican las categorías de territorios/comunas del PNDR (predominantemente urbana, mixta, predominantemente rural).

II. Estándares internacionales

La discusión sobre territorialidad y derechos humanos se inserta de manera comprehensiva en el “derecho a una vida digna”, consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y en el artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En este último se establece que

Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condiciones de existencia, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (PIDESC, art. 11).

También lo enuncian algunas convenciones especializadas, ratificadas por Chile, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW): “Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones” (art. 14.2), y en particular, la Recomendación General N° 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: “Los Estados partes deberían eliminar todas las formas de discriminación contra grupos de mujeres rurales desfavorecidos y marginados. Por ejemplo, los Estados partes deberían velar por que los grupos de mujeres rurales desfavorecidos y marginados (...) estén protegidas contra las formas entrecruzadas de discriminación y tengan acceso a educación, empleo, agua y saneamiento y atención sanitaria, entre otras cosas.” (punto 15, 2016); y la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN): “Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (art. 27.1).

Sobre esto, cabe destacar dos aspectos sustanciales que emergen del derecho a la vida digna: por un lado, la interseccionalidad e indivisibilidad de derechos expresados en el territorio; y, por otro, la concreción del derecho a la vida digna en tanto condición de dignidad en la existencia.

Sobre lo primero, los datos de desarrollo humano, salud y educación presentados en los antecedentes de este Informe indican la presencia de brechas en el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, sobre todo en aquellos espacios segregados, con rezago o aislados, no restringiéndose a un derecho en particular, sino que vinculándose sustantivamente a un conjunto de ellos. Por ejemplo, aspectos complementarios como el derecho a una vivienda adecuada, expresados en este caso en la Observación General N° 4 del Comité DESC, o a la seguridad personal, consagrado en el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el que reconoce que “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”, así como el derecho al acceso a la justicia –consagrado en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en el marco del Sistema Universal de Derechos Humanos, en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP)–, quedan contenidos de manera integral en el principio del derecho a una vida digna.

En este sentido, la vida digna y sus factores asociados no pueden ser inmunes al tipo de “rendición de cuentas en materia de derechos humanos que se aplica a las políticas públicas que se afectan de forma múltiple, como lo son el derecho a la salud, a una alimentación adecuada, al agua, al trabajo, a la tierra, a la propiedad, a la seguridad en la tenencia, a un ambiente sano, a la vestimenta, a la educación, igualdad, no discriminación, entre otros” (Comité DESC, 2014). Y, en esa línea, el abordaje sesgado que se le había dado hasta hace poco tiempo a la desigualdad territorial puede ser una importante señal de incumplimiento del principio de indivisibilidad de los derechos humanos y la interdependencia que implica ese carácter indivisible.

Sobre lo segundo, la Corte IDH ha sido activa en darle concreción al derecho de vida digna planteando la obligación de garantizar las condiciones materiales necesarias que permitan su ejercicio. En base a este precepto, se considera la vulneración de este derecho cuando se omite esta acción, vale decir, cuando hay incumplimiento de obligaciones positivas del Estado en la garantía de condiciones de existencia material, en particular cuando toca a grupos de especial protección. (nota 10)

Esta relación entre derecho a la vida digna y condiciones de existencia materiales que sean compatibles con su ejercicio se vincula de manera nítida con el deber de desarrollo progresivo de los DESC, del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). En efecto, el contenido de las obligaciones estatales de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria, se mide de forma explícita por derechos sociales que surgen del PIDESC y del Protocolo de San Salvador (Beloff, M, y Clérico, L; 2016).

La traducción territorial de esta relación se encuentra en la Observación General N° 20 del Comité DESC, referida al artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El punto 34 de su cuarto capítulo declara

El ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto no debe depender del lugar en que resida o haya residido una persona, ni estar determinado por él. Por ejemplo, no debe depender del hecho de vivir o estar inscrito en una zona urbana o rural o en un asentamiento formal o informal, ni de ser desplazado interno o llevar un estilo de vida nómada tradicional. Es preciso erradicar, en la práctica, las disparidades entre localidades y regiones, por ejemplo, garantizando la distribución uniforme, en cuanto al acceso y la calidad, de los servicios sanitarios de atención primaria, secundaria y paliativa.

En este marco, sobre todo en lo que refiere a las disparidades locales y la obligación de garantizar una distribución uniforme, el enfoque de los ODS ha provisto una mirada operacional para

(nota 10) Véase en general, Corte IDH, Caso de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) vs Guatemala, sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C N°63, párrafos 144 a 146; o Corte IDH, Caso Juan Humberto Sánchez vs Honduras, sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C N°99, párrafo 110.

definir áreas de medición y progresión. (nota 11) Para el caso nacional, en base a los datos presentados hasta ahora, tienen especial interés los Objetivos: 1, sobre dar fin a la pobreza; 3, referido a salud y bienestar; 4, sobre educación de calidad; 5, asociado a igualdad de género; 6, sobre agua limpia y saneamiento; (nota 12) 8, referido a trabajo decente y crecimiento económico; 10, asociado a la reducción de desigualdades; y 16 y 17, relativos a la paz social e instituciones sólidas y a la generación de alianzas para lograr estos objetivos, respectivamente. Todos estos objetivos apelan en forma directa a la provisión de bienes y servicios que debiera garantizar el Estado bajo el principio de igualdad y no discriminación. (nota 13)

Sumada a la perspectiva de la Agenda 2030, la Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales (nota 14) define, de manera específica, a este grupo en relación a su vínculo con la tierra, ya sea en actividades productivas (agrícolas, artesanales, ganaderas, etc.), culturales (como la que tienen con ella los pueblos indígenas) o familiares (quienes tienen vínculo con los campesinos/as). (nota 15) Al referirse al derecho a la tierra, la Declaración lo asocia al “nivel de vida adecuado” de la siguiente forma

Los campesinos y otras personas que viven en zonas rurales tienen derecho a la tierra, individual o colectivamente, de conformidad con el artículo 28 (nota 16) de la presente Declaración, y en especial tienen derecho a acceder a la tierra, las masas de agua,

(nota 11) Desde 2019, se ha inaugurado el ODS Rural Labs, que son laboratorios de innovación social para contextos rurales y periurbanos. El desarrollo de esta iniciativa se ha llevado a cabo en diferentes territorios que incluyen pueblos y municipios de la provincia de Zaragoza, zonas rurales de Tumaco, Colombia y pueblos de la provincia de Tafilalet en Marruecos. Ver en: <https://www.odsrurallabs.com/que-son-los-ods-rural-labs/>. Consultado el 30 de agosto de 2022.

(nota 12) Este objetivo se desarrollará en profundidad en el capítulo 3 de este Informe Anual, sobre Derecho al Agua, cambio climático y desarrollo sostenible.

(nota 13) Ver notas de pie de página números 6 y 7.

(nota 14) ONU, A/C.3/73/L.30, 2018. Disponible en: file:///C:/Users/Administrador/Desktop/A_C.3_73_L.30-ES.pdf. Consultado el 15 de agosto de 2022.

(nota 15) A/C.3/73/L.30, 2018, Artículo 1.

(nota 16) Artículo 28. Obligación general: 1. Ninguna de las disposiciones de la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que reduce, menoscaba o anula los derechos que tienen en la actualidad o podrán adquirir en el futuro los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales y los pueblos indígenas. 2. En el ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración se respetarán los derechos humanos a las libertades fundamentales de todos, sin ningún tipo de discriminación. El ejercicio de los derechos enunciados en la presente Declaración estará sujeto únicamente a las limitaciones prescritas por la ley que sean conformes con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Esas limitaciones no serán discriminatorias y serán solo las necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

las aguas costeras, las pesqueras, los pastos, a los bosques, así como a utilizarlos y a gestionarlos de manera sostenible para alcanzar un nivel de vida adecuado, tener un lugar en el que vivir con seguridad, paz y dignidad y desarrollar su cultura (artículo 17).

Este instrumento, además, refuerza la obligación de los Estados de garantizar el principio de igualdad y no discriminación, especialmente hacia las mujeres; destaca distintos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales –enfaticando en ese listado el derecho a las semillas, a la diversidad biológica, a un ingreso y subsistencia digna y a los medios de producción–; y reitera derechos civiles y políticos, como a la circulación, expresión, asociación y participación, entre otros. Todo ello, dejando en claro que las campesinas y los campesinos “tienen derecho a definir y desarrollar prioridades y estrategias para ejercer su derecho al desarrollo” (artículo 3).

En este punto, es importante decir que el reforzamiento del principio de igualdad y no discriminación, sobre esta materia, adquiere especial relevancia cuando se trata de casos donde se cruzan condiciones geográficas como la ruralidad y situaciones de grupos de especial protección. Al respecto, el artículo 5 de la Convención de los Derechos Humanos de las Personas Mayores declara que los Estados parte “desarrollarán enfoques específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez, en relación con la persona mayor en condición de vulnerabilidad y aquellas que son víctimas de discriminación múltiple... incluidas las personas pertenecientes a pueblos tradicionales, las personas pertenecientes a grupos étnicos, raciales, nacionales, lingüísticos, religiosos y rurales, entre otros”.

En la misma línea, la CIDH en su informe sobre *Acceso a la justicia para mujeres víctimas en las Américas 2007*, sobre la situación de mujeres rurales, relevó los obstáculos que enfrentan para poder acceder a recursos judiciales idóneos y efectivos, dada la inaccesibilidad geográfica de los territorios. Como último ejemplo, en la Observación General N° 5 del Comité DESC sobre las Personas con Discapacidad, se apunta de manera concreta al principio de igualdad y no discriminación, refiriendo a que dichas personas, “tanto si viven en zonas rurales como si viven en zonas urbanas, han de tener las mismas oportunidades de empleo productivo” y, a mayor abundamiento, sobre el artículo 11 del PIDESC, la misma Observación General se establece que “además de la necesidad de conseguir que las personas con discapacidad tengan acceso a una alimentación adecuada, una vivienda accesible y otras necesidades materiales básicas, es indispensable también lograr que haya ‘servicios de apoyo...incluidos los recursos auxiliares’, para su utilización por las personas con discapacidad, ‘a fin de ayudarles a aumentar su nivel de autonomía en su vida cotidiana y a ejercer sus derechos’”.

Siendo todos estos aspectos complejos en sí mismos, es importante entender que en un marco de referencia geográfico como el rural, las formas en las que se estructuran los desafíos de garantía que debe ofrecer el Estado, adquieren un matiz especial por las múltiples particularidades del territorio. En efecto, para el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la población rural “alimenta el mundo, pero el goce de sus propios derechos humanos es un desafío, incluyendo su propio derecho a la alimentación”; agregando

que “representan un papel fundamental en la preservación de nuestra cultura, medio ambiente, medios de vida y tradiciones, y no deben quedarse atrás cuando implementamos la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. (nota 17)

III. Políticas en torno a la ruralidad en Chile

De acuerdo con Arenas (2009), las primeras acciones de ordenamiento territorial en Chile aparecen en la década de 1950, desde la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la Corporación de Fomento (CORFO). Estas se intensifican desde mediados de los años 60, cuando se ponen en marcha estrategias sucesivas en el plano de la organización y administración territorial (Orellana, Arenas y Moreno, 2020) a partir de la creación de la Oficina Nacional de Planificación Nacional (Odeplan) (Arenas, 2009). Durante estos años, se suceden distintas formas de entender y planificar el territorio: la “estrategia de desarrollo regional polarizado”, de Frei Montalva; la “estrategia de desarrollo espacial de largo plazo”, con Allende; y, finalmente, en dictadura, la regionalización del país y la inmersión en una economía de libre mercado (Arenas, 2009). Así, en menos de una década, el país pasó por tres diferentes modelos de desarrollo territorial.

En paralelo a esto último, comienza a implementarse la idea de las políticas diferenciadas en el territorio con foco en el sistema de asentamientos urbanos (Orellana, Arenas y Moreno, 2020), estableciéndose como primera política territorial la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979, que paradójicamente impulsó la eliminación de los límites urbanos respecto de los territorios rurales, promoviendo el crecimiento en extensión de las ciudades. Para los territorios rurales se implementó, en 1980, el Decreto Ley N° 3.516, a partir del cual se generó una expansión del área urbanizable en los espacios rurales, pero carente de infraestructura, equipamiento y servicios y provocando un alto consumo de suelo agrícola (Vicuña, 2013). Los nefastos efectos de estas políticas provocaron que, en 1985, se promulgara una nueva PNDU, considerando el suelo urbano como bien escaso que requiere estar bajo planificación (Arenas, 2009; Vicuña, 2013).

A partir del retorno a la democracia, en 1990, se mantiene el modelo regional diseñado en dictadura y gradualmente comienza a entregarse poder a las regiones, a través de la implementación de Gobiernos Regionales, la elección de consejeros regionales y el traspaso de algunas atribuciones, incluidas las de planificación territorial. El mecanismo más visible de descentralización fue el diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) que permitían orientar la inversión de decisión regional, con foco en disminuir las disparidades territoriales que pudiesen existir (Arenas, 2009; Orellana, Arenas y Moreno, 2020). Más allá de estas medidas,

(nota 17) ONU, “El jefe de derechos humanos de la ONU celebra la adopción de la declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos, 18 de diciembre de 2018, <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2018/12/un-human-rights-chief-welcomes-adoption-united-nations-declaration-rights?LangID=E&NewsID=24026>. Consultado el 28 de agosto de 2022.

el balance de este periodo –hasta 2010– indica que, si bien existieron distintos avances en materia de descentralización regional, la institucionalidad pública regional no logra articularse y las estrategias, políticas e inversiones tienden a ser definidas desde el centro y a estar fragmentadas sectorialmente (Orellana, Arenas y Moreno, 2020).

En este punto, un hito clave lo constituye el ingreso de Chile a la OCDE en 2010, ya que –dentro de diversas recomendaciones realizadas al país– se establece la necesidad de incorporar o actualizar políticas territoriales (OCDE, 2009). Pese a que Orellana, Arenas y Moreno (2020) manifiestan que el periodo 2010-2018 es de estancamiento del proceso de descentralización y de mejora de la administración y gestión territorial, es durante estos años que se formulan y promulgan las políticas territoriales que serán implementadas en el futuro. En este marco, en 2012 se inició la elaboración de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, a partir de una comisión asesora presidencial, buscando crear una carta para mejorar la calidad de los habitantes y el desarrollo de las ciudades, entre otros aspectos de contextos urbanos (Orellana, Arenas y Moreno, 2020). Dicha política se promulgó en 2014, creándose, además, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano para su implementación.

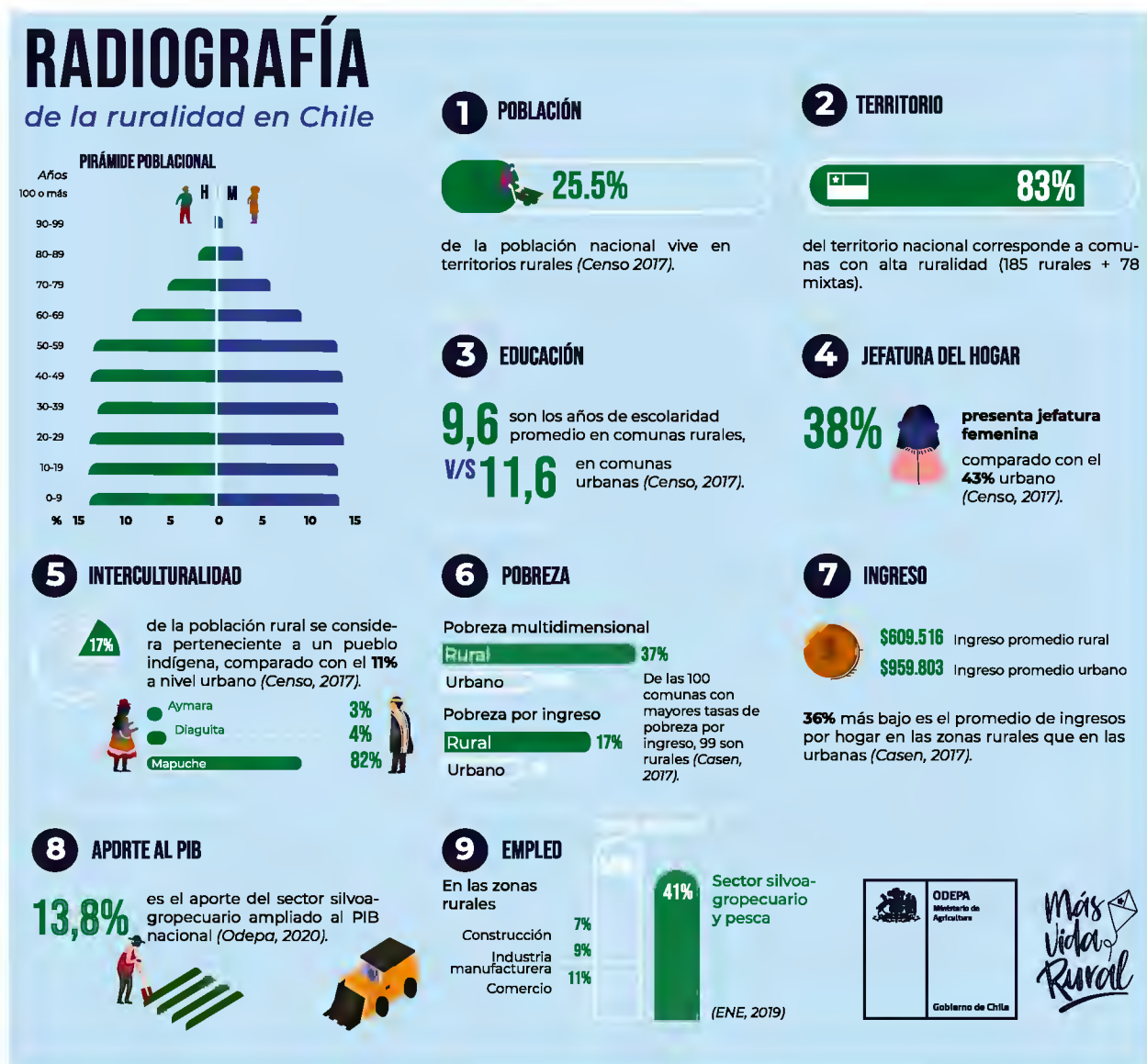
En el caso de la PNDR, una de las principales recomendaciones para que Chile pudiera ingresar a la OCDE se relacionaba con pasar de una mirada sectorial del Estado centrada en la agricultura a una focalizada en el desarrollo rural, que permitiese incorporar las particularidades territoriales del país y aprovechar las sinergias que se producen desde un enfoque integral (OCDE, 2009). Cabe señalar que esa ya era una discusión que había iniciado –en los primeros años de la década del 2000– la CEPAL, en cuanto a redefinir lo que los países de América Latina estaban entendiendo por ruralidad (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019).

Como se señaló antes, en 2012 comienza a trabajar el Comité Técnico Interministerial para la elaboración de una PNDR, que queda liderada por el Ministerio de Agricultura y coordinada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE). El trabajo de este comité finalizó en 2014, siendo oficiada para su implementación el 28 de febrero, al terminar la primera administración del presidente Sebastián Piñera (Comité Técnico Interministerial, 2014). Este trabajo fue revisado por las nuevas autoridades en el contexto del segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, quedando pendiente su promulgación.

En 2015, se crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (Comicivyt) (MINVU, 2015), en la que recae la elaboración y tramitación de la PNDR, tomando como base el trabajo realizado previamente. El resultado fue una nueva propuesta de PNDR que no llega a oficializarse, siendo una vez más revisada en el segundo mandato de Sebastián Piñera, a partir de 2018. Por último, en enero de 2020, el texto definitivo de la PNDR es aprobado por la Comicivyt, comenzando su vigencia en mayo del mismo año, mediante su publicación en el Diario Oficial (Interior, 2020). Desde el nuevo marco de acción impulsado por el Estado, el diagnóstico sobre la situación de ruralidad en Chile presentaba varios desafíos. En términos concretos, considerando que 263 de las 346 comunas de Chile pertenecen a sectores rurales, los datos presentados en 2020 mostraban que, según datos del Censo 2017, el 1,3% de las viviendas rurales a nivel nacional no tenía suministro continuo de energía eléctrica –porcentaje que sube significativamente en regiones como las de Arica y Parinacota, donde esta cifra supera el 20%–. Además, el 19,4% de las viviendas rurales no

tenía acceso al agua potable, siendo los casos de Arica y Parinacota, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos los más complejos con cifras que superaban el 30% (datos de CASEN 2017 elevan aún más las cifras; véase capítulo 3 de este Informe Anual sobre derecho al agua). Asimismo, el 26,8% de las viviendas rurales no presentaba materialidad aceptable –porcentaje que supera el 48% en la Región de Coquimbo– y solo el 16,8% de las viviendas rurales contaba con conexión a internet fijo.

Figura 1. Radiografía de la ruralidad en Chile.



Fuente: PNDR, 2020, p.70.

El abordaje de estas brechas dio paso, en términos formales en la elaboración del PNDR (2020), a una propuesta de enfoque descentralizado, redistributivo, coordinado (involucrando a 14 ministerios) y de largo plazo, centrando las actividades en ocho principios:

1. **Sustentabilidad**, orientado a un enfoque territorial de carácter sistémico que contribuya al desarrollo integrado de distintas dimensiones.
2. **Diversidad territorial**, esto es, reconocimiento de la identidad territorial, natural, étnica, cultural y productiva.
3. **Equidad territorial**, referido a propiciar condiciones territoriales que favorezcan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad.
4. **Integralidad**, vale decir, vinculado a la articulación de actores con otros sectores de la sociedad, sean estos públicos, privados o de la sociedad civil.
5. **Dinamización productiva y competitividad territorial**, relativo al fortalecimiento de la inversión y productividad, la generación de oportunidades laborales y el emprendimiento.
6. **Participación**, orientado a dotar de un rol activo de las distintas actorías sociales en todos sus niveles.
7. **Descentralización**, entendido como una gobernanza que distinga las diversas escalas del territorio y las decisiones asociadas, propiciando el fortalecimiento de las capacidades y atribuciones locales y regionales.
8. **Gradualidad**, referido a la consideración de un sistema de ordenamiento territorial que se vaya desarrollando en el tiempo y por etapas.

Todos estos principios apuntan con fuerza, por lo menos en su nivel declarativo, a estar en correspondencia con las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En particular, las metas asociadas a la Erradicación de la pobreza (ODS 1); la Energía asequible y no contaminante (ODS 7); el Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8); la Industria, innovación e infraestructura (ODS 9); la Reducción de desigualdades, que funciona como meta general del plan (ODS 10); las Ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11); la Producción y consumo responsables (ODS 12); la Paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16) y la constitución de Alianzas para lograr los objetivos (ODS 17).

En ese sentido, habiendo transcurrido dos años desde la promulgación del PNDR, a partir de las directrices supra mencionadas y la caracterización que se presentará en el siguiente acápite, a continuación, este capítulo apuntará a algunas brechas identificadas en base a las evidencias recopiladas. En función de los objetivos trazados para este capítulo, nos centraremos en dos líneas de análisis para ejemplificar los nudos: a) el bienestar social y la

disminución de las brechas de acceso –asociados principalmente a los principios 1, 3 y 7 del PNDR– ; y b) las oportunidades laborales y dinamismo local –vinculados de manera concreta a los principios 4 y 5–.

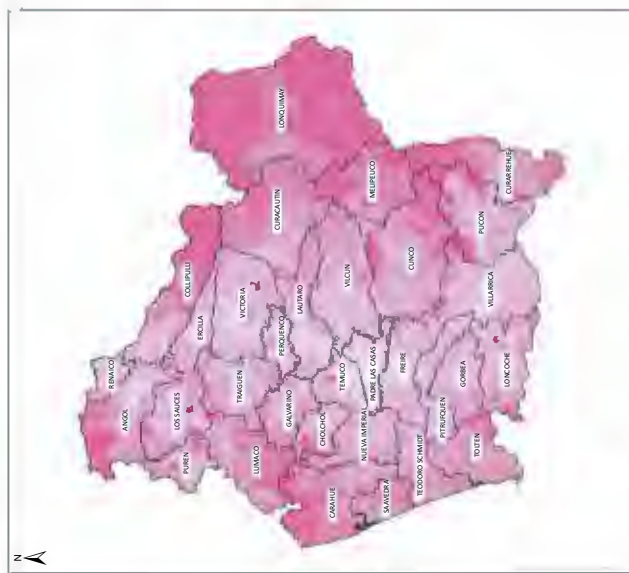
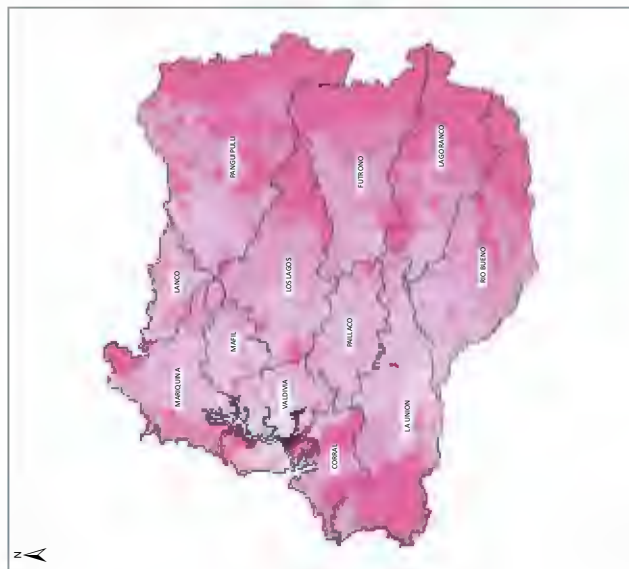
IV. Aspectos de caracterización de regiones con mayor población rural en materia de derechos humanos

En la primera línea de análisis, en base a los polos con mayor densidad poblacional rural identificados por el mismo PNDR en cada una de las regiones (en el norte: Atacama; en el centro sur: O’Higgins, Maule y Ñuble; en el sur: La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos), (nota 18) la última versión del estudio de identificación de localidades en condición de aislamiento (nota 19) –desarrollado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) en 2021– indica algunos aspectos críticos en zonas rurales en relación al “Grado de Integración, definido como: la capacidad que tienen las personas para acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos y cívicos, entre otros”. En efecto, el indicador que se presenta en el Mapa 1 corresponde al nivel de aislamiento territorial, a partir de los resultados de las modelaciones de tiempos de viaje de cada localidad hacia la o las ciudades más próximas donde pueden acceder a diversos servicios públicos y privados no existentes en las localidades de origen. En este caso, mientras más intensa la coloración, más aislado el territorio y, por tanto, con más dificultades para sus habitantes de acceder a servicios de educación, de salud o de servicio civil, como las notarías.

(nota 18) Ver Tabla 3.

(nota 19) Para efectos de ese estudio, el aislamiento se define a partir de la “relación existente entre los componentes de Aislamiento Estructural (variables morfológicas, clima y División Político Administrativa) y Grado de Integración, definido como: la capacidad que tienen las personas para acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos y cívicos, entre otros” (SUBDERE, 2021). En base a lo anterior se determinan las condiciones de aislamiento estructurales, medidas a partir de un batería de indicadores, entre los cuales destacan el nivel de habitabilidad de una localidad, tiempo de viaje hacia la capital regional, provincial y comunal (en función de modelamientos que contemplan variables como tipo de carpeta de las redes viales, pendiente y sinuosidad de la ruta). Y por otra parte también se mide el grado de integración funcional de la localidad: los tiempos de viajes hacia equipamientos de educación, salud pública y servicios financieros (bancos) - normalizados según la media de la macrozona correspondiente.

Mapa 1. Niveles de aislamiento territorial estructural en los polos con alta densidad de población rural.



☐ Límites comunales

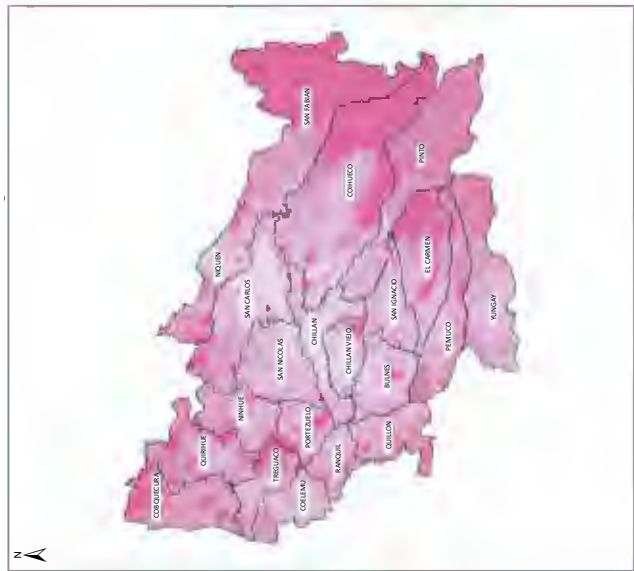
Muy alto
Alto
Medio
Bajo
Muy bajo

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2021.

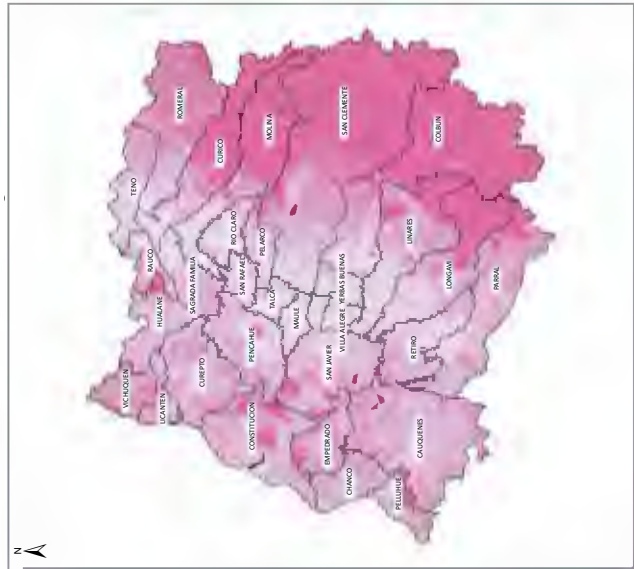
Niveles de aislamiento territorial -
Región de O'Higgins



Niveles de aislamiento territorial -
Región del Ñuble



Niveles de aislamiento territorial -
Región del Maule



Índice de aislamiento territorial según condiciones territoriales

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Muy bajo

□ Límites comunales

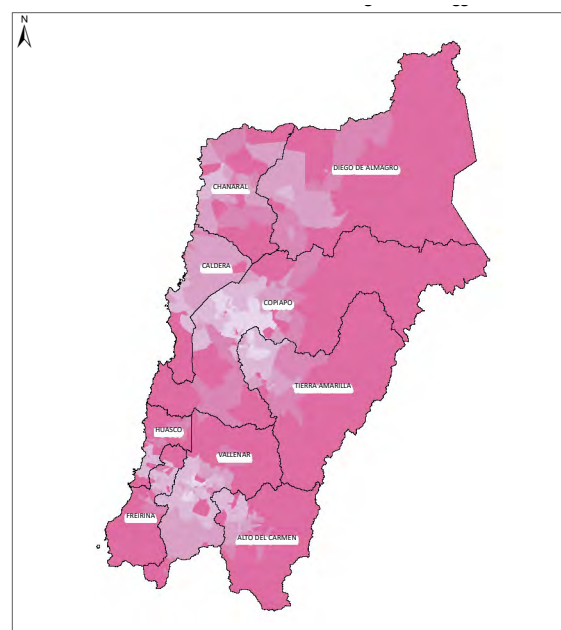
Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2021.

Niveles de aislamiento territorial - Región de Atacama

Índice de aislamiento territorial según condiciones territoriales

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Muy bajo

Límites comunales



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2021.

Los casos de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos muestran un comportamiento territorial parecido, vale decir, con alto aislamiento en la costa y en la cordillera, pero con integración funcional en el valle. A su vez, en la zona centro sur destaca la región de Maule con fuerte aislamiento en este/poniente. En cambio, en la región de Atacama, la condición de aislamiento territorial se expresa en una proporción importante de la región, con representatividad en todos los espacios, vale decir, en la costa, la cordillera y el valle. Es importante destacar, en este punto, que los problemas de las zonas aisladas afectan a una población que estadísticamente no es marginal; más bien, las personas que habitan esos lugares representan un número importante de la población, (nota 20) y, bajo los principios de igualdad y no discriminación, todos son titulares de derechos. Visto desde la perspectiva de los derechos humanos, en las regiones analizadas el derecho a la vida digna –cuya dimensión empírica se materializa en el acceso a servicios y derechos– no se encuentra total ni igualitariamente garantizado por parte del Estado en las zonas rurales más pobladas, siendo el caso de Atacama, en particular, el más crítico.

Para los habitantes de estos lugares el aislamiento tiene un impacto severo en el desarrollo de sus vidas cotidianas y presenta consecuencias específicas relacionadas con la territorialidad, como la separación de las familias producto de la movilidad de los hijos e hijas hacia zonas urbanas para obtener mejores opciones de estudios o trabajo; la incapacidad de recibir ayuda ante una emergencia de salud; y la fragilidad de los organismos sectoriales del Estado central

(nota 20) Ver tabla 3 sobre densidad de población rural.

en lo referido al apoyo a los gobiernos locales y a las personas que habitan dichos territorios en temas como la violencia intrafamiliar, el consumo problemático de alcohol y de otras drogas. Por ejemplo, sobre la forma en que impacta la carencia de servicios básicos, como el derecho a la salud en el territorio, una habitante del sector rural de Los Loros, en la Región de Atacama, relata

[...] y hasta hace poco igual mi hermana se volvió a enfermar, fue a La Posta, suponga usted, llegó del trabajo como a las cinco de la tarde, y el paramédico le dijo: “No. A esta hora ya no se atiende, ¿qué no ves la hora que es?”, [...] ¿Cómo vas a mirar horario para enfermarte? Porque estaba con un dolor insoportable de muelas, por último, que hubiera pasado y la revisan, presión, alguna cosa. (nota 21)

En una línea similar, la delegada presidencial provincial de Chiloé se refiere a las dificultades de acceso que tienen las personas mayores rurales

[...] yo lo veo como una muerte en soledad...ocurre que primero, bueno, los jóvenes en busca ya de trabajo, o van a la salmonera o como no hay una oferta de carreras que sean del área agrícola o temas que sean como que se pueden ejecutar aquí, los jóvenes migran, y al migrar, los abuelitos quedan solos en el campo.

Y, bueno, obviamente que ahí es más difícil para ellos ir a un Cesfam o moverse hacia la ciudad, entonces van ellos como quedando solos en el campo y, finalmente, o venden [sus tierras] a esta migración que viene desde Santiago, o finalmente mueren ahí, solos, y tienen que, claro, ser asistidos si es que tienen familiares, y si no finalmente quedan abandonados. (nota 22)

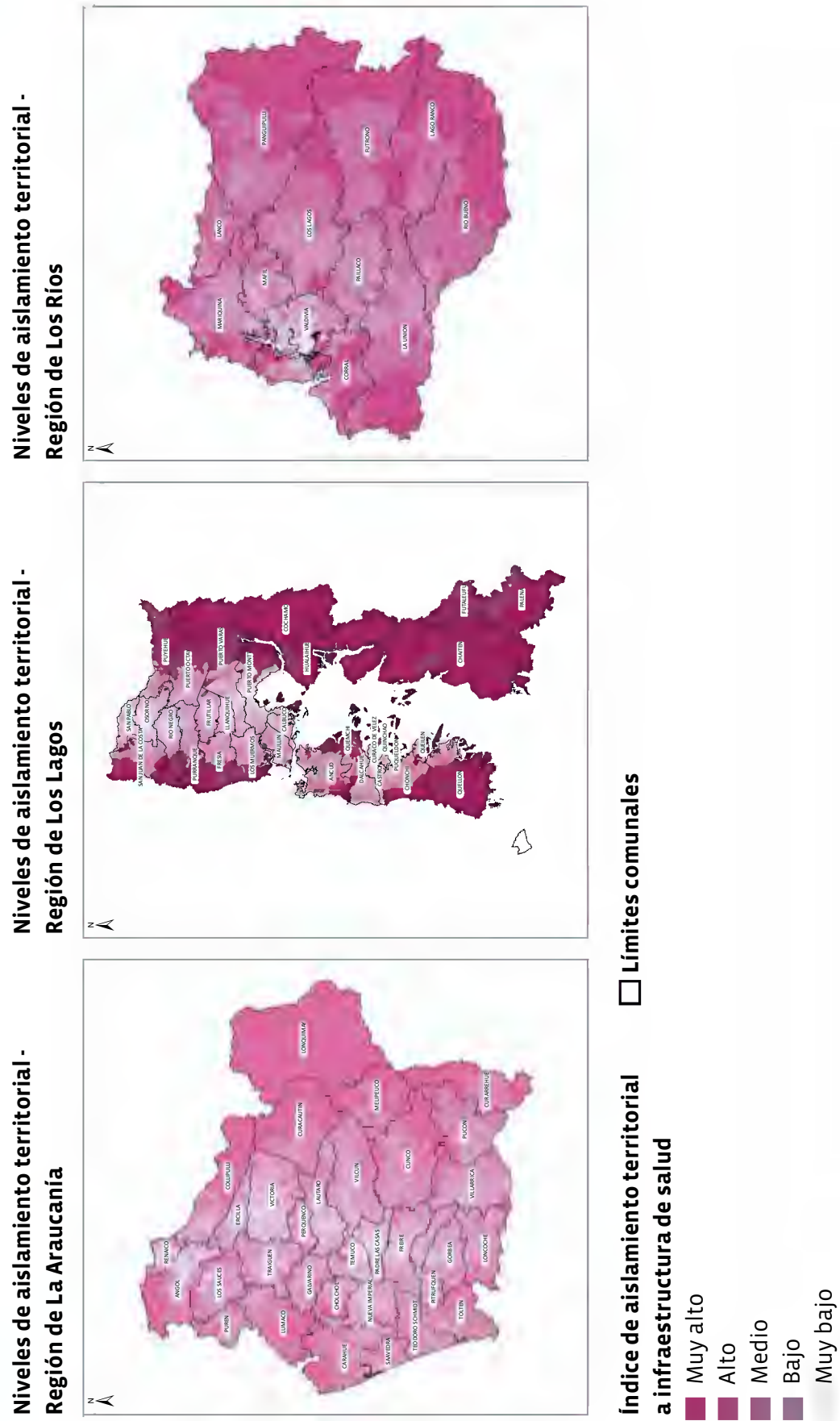
En específico, en relación al aislamiento de esas poblaciones de los servicios públicos que les dan efectividad a sus derechos, el tema de salud destaca no solamente en la percepción de los habitantes de las zonas rurales. Como se puede observar, el tiempo de desplazamiento (Mapa 1) y el aislamiento en relación a los servicios de salud (Mapa 2) presentan coincidencias en diversas zonas, con fuerte concentración de servicios en comunas concentradas en el centro de las regiones, con menor expresión en Atacama.

Cabe mencionar, en este sentido, un estudio realizado por Ramírez y Rivera (2012) relativo a las condiciones de salud en zonas rurales del país, donde se muestra que las cargas laborales del personal de salud de estos territorios son significativamente más altas que en las zonas urbanas. En particular, en las zonas rurales de las regiones extremas del país, el promedio de horas trabajadas alcanza sobre las 60 horas semanales de trabajo. Asimismo, la evaluación que hace el mismo personal médico sobre la infraestructura laboral y las condiciones de trabajo es mayoritariamente negativa, con una nota promedio de 3 (en una escala de 1 a 7). Estos datos muestran una relación inversa entre la carga laboral y la evaluación de las condiciones de trabajo y suman, al aspecto estructural de distribución de servicios, el cuestionamiento sobre su calidad.

(nota 21) Grupo focal realizado el 22 de septiembre de 2022, en la localidad rural de Los Loros.

(nota 22) Entrevista realizada el 4 de octubre en Chiloé a la delegada Mariela Núñez.

Mapa 2. Niveles de aislamiento de los servicios de salud en los polos de alta densidad poblacional rural.



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2021.

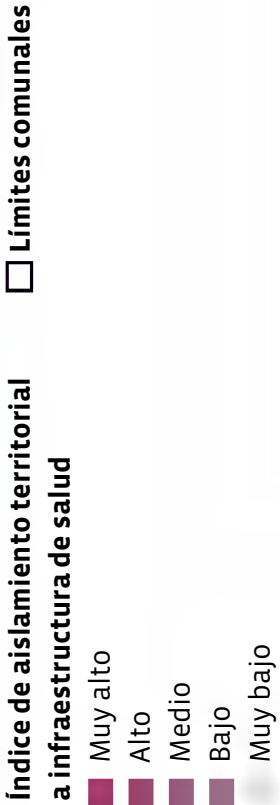
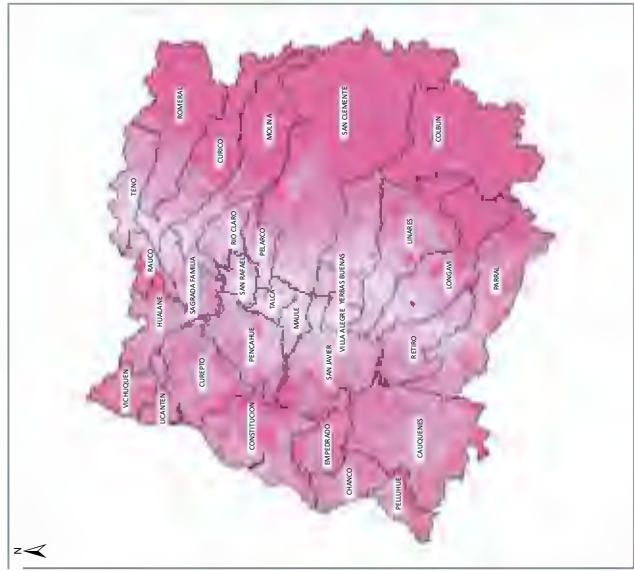
Niveles de aislamiento territorial -
Región de O'Higgins



Niveles de aislamiento territorial -
Región del Ñuble



Niveles de aislamiento territorial -
Región del Maule



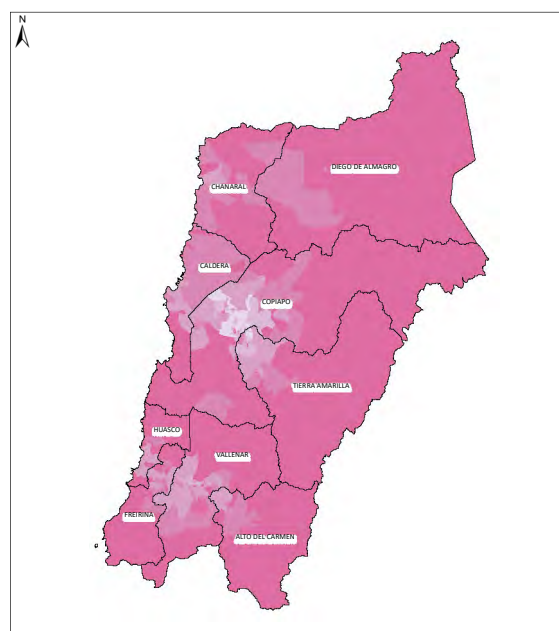
Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2021.

Niveles de aislamiento territorial - Región de Atacama

Índice de aislamiento territorial a infraestructura de salud

- Muy alto
- Alto
- Medio
- Bajo
- Muy bajo

☐ Límites comunales



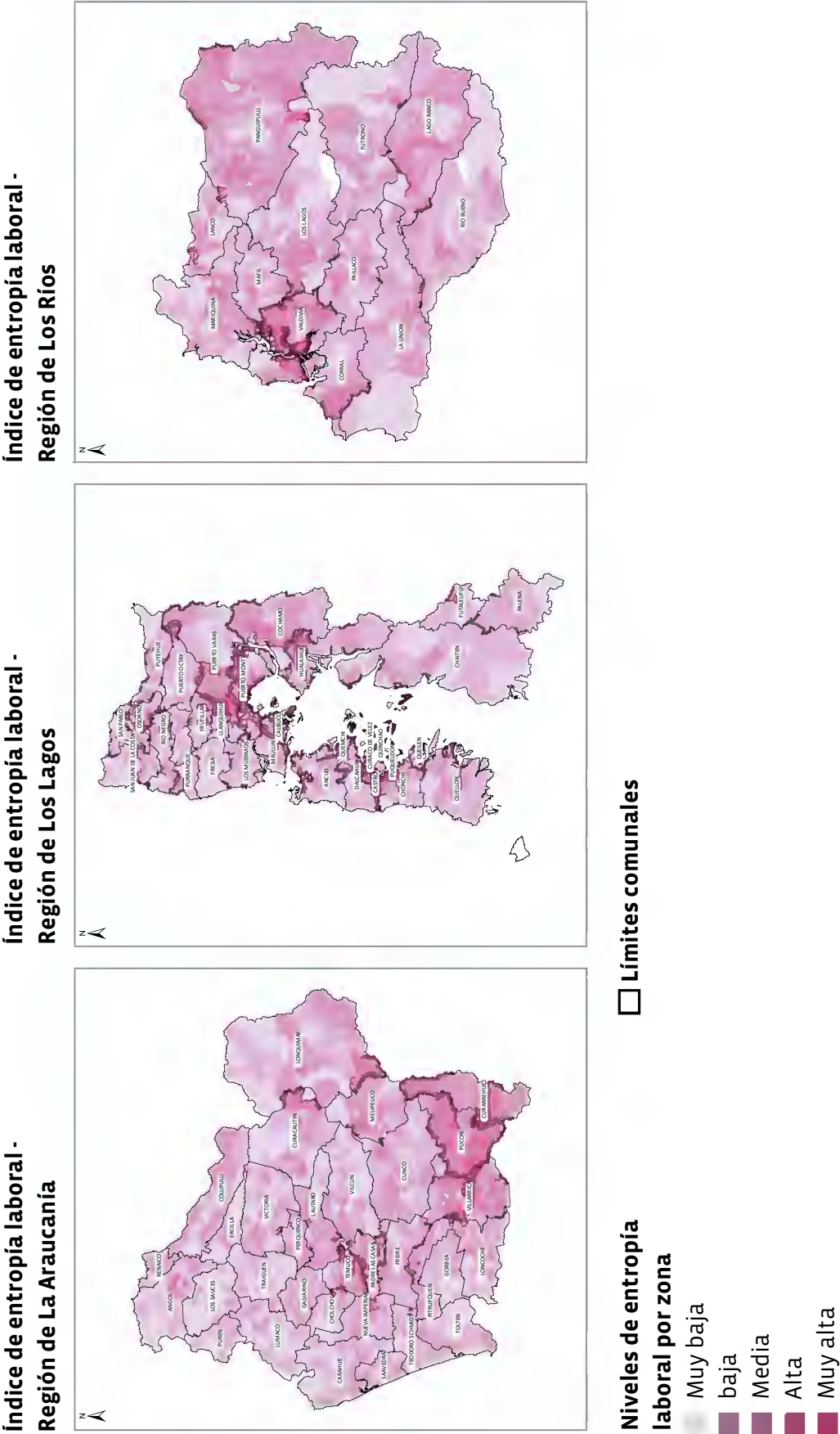
Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2021.

En lo referido a la segunda línea de análisis, los datos asociados a las oportunidades económicas en el Mapa 3, (nota 23) destacan la presencia y diversidad de actividades económicas en un determinado territorio, a partir del cual se pueden estimar sus niveles de productividad, ingreso y distribución desigual, y, a su vez, las oportunidades laborales. Como se puede observar, la distribución y diversificación de oportunidades laborales en las regiones rurales analizadas es desigual. También se puede apreciar que las posibilidades laborales no están en los sectores más densamente poblados y con menores dificultades de acceso, indicados en el Mapa 1.

En términos precisos, la Región de Los Lagos es la más marcada por una baja diversidad de la matriz productiva en el polo sur, mientras que O'Higgins tiene significativa presencia de oportunidades laborales diferenciadas en el polo centro sur, siendo Atacama, nuevamente, la región con menor registro de oportunidades laborales en comparación a todos los polos.

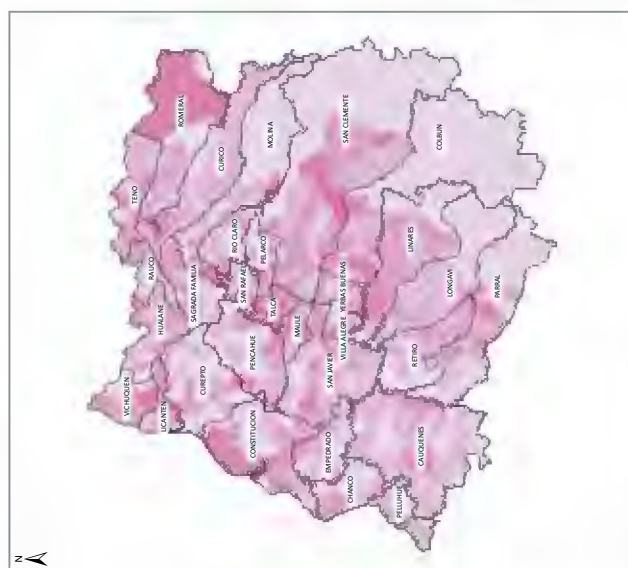
(nota 23) Metodología basada en los principios del índice de complejidad económica (ECI; Hidalgo et al, 2021). Los mapas se construyeron en base al índice de entropía de Theil (Theil, 1971), el cual mide la heterogeneidad de un determinado espacio respecto a su región, entregando así una medida de la inequidad de dicho territorio. Para ello, se utilizaron los datos del último censo 2017, donde se cuantificó el total de personas adultas mayores de 18 años según la actividad laboral en la cual se desempeñan (pregunta 18), que posteriormente fue reclasificada en 24 tipologías de macrosectores laborales, similares a los que utiliza el Servicio de Impuestos Internos.

Mapa 3. Diversidad productiva y oportunidades en los polos de alta densidad de población rural.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2017.

Índice de entropía laboral - Región del Maule



Niveles de entropía laboral por zona

- Muy baja
baja
Media
Alta
Muy alta

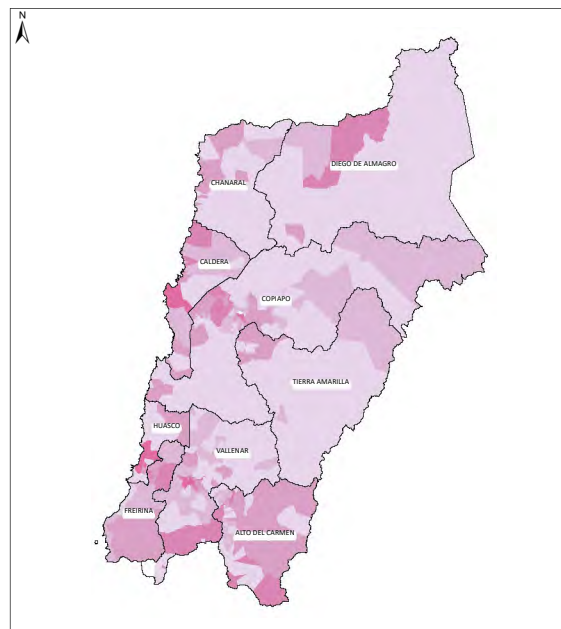
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2017.

Índice de entropía laboral - Región de Atacama

Niveles de entropía laboral por zona

- Muy baja
- baja
- Media
- Alta
- Muy alta

☐ Límites comunales



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2017.

Otro aspecto que acompaña la vulnerabilidad laboral en zonas rurales es la baja escolaridad de sus habitantes, lo que se relaciona, a su vez, con la oferta de empleos de baja cualificación. En efecto, al mapear los porcentajes de población adulta (mayores de 18 años) que declaran no haber completado su enseñanza media, (nota 24) se observa que en las regiones con alta densidad de población rural la cifra supera el 60% (en colores más oscuros), destacando la región de La Araucanía en el polo sur; y Maule y Ñuble en el centro sur. Excepcionalmente, Atacama no registra tasas tan negativas en este tema.

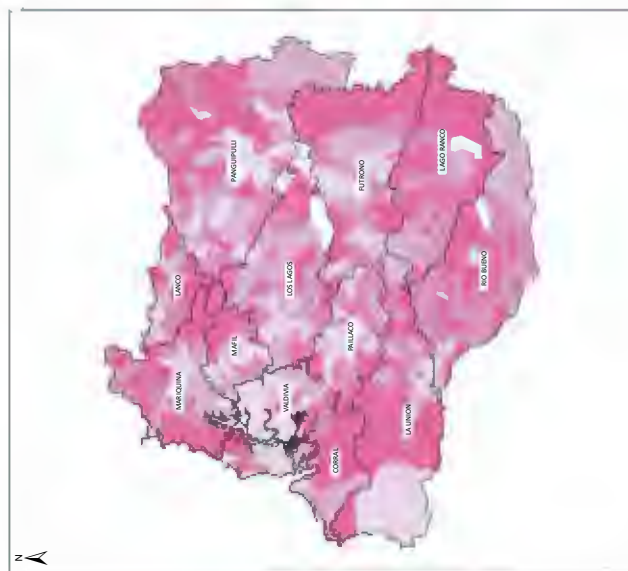
(nota 24) A partir de los resultados del último censo de vivienda y población 2017 (INE, 2017), correspondiente a las preguntas 15 y 15.a.

Mapa 4. Niveles de escolaridad en adultos de los polos de alta densidad de población rural.

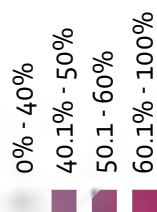
Niveles de escolaridad en adultos de zonas rurales - Región de Los Ríos



Niveles de escolaridad en adultos de zonas rurales - Región de Los Ríos

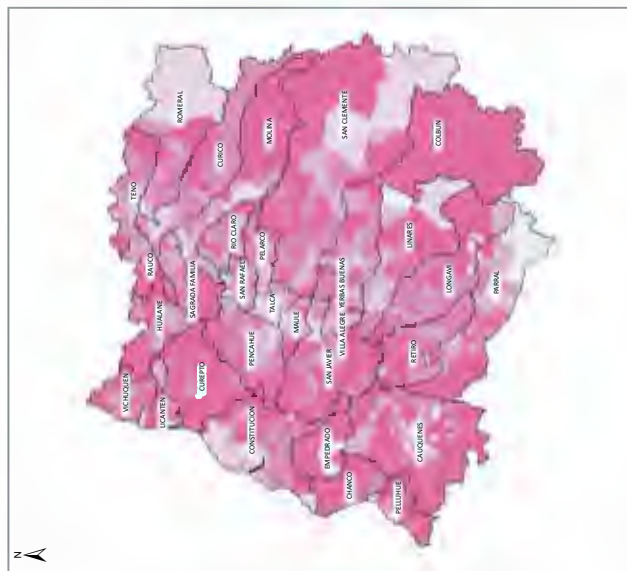


☐ Límites comunales

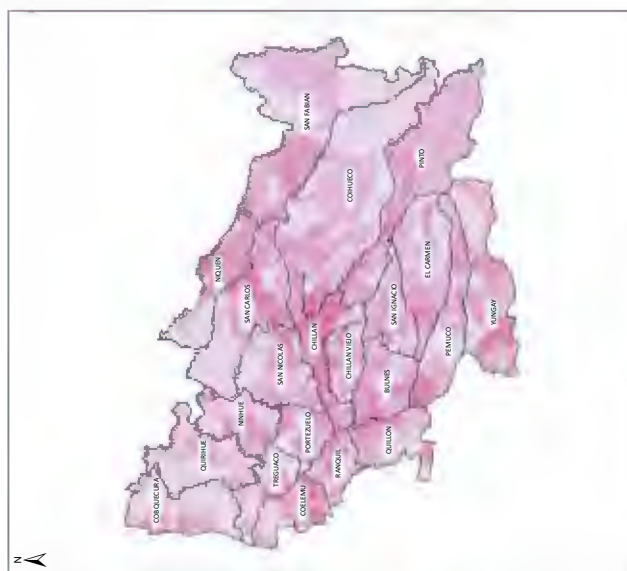


Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2017.

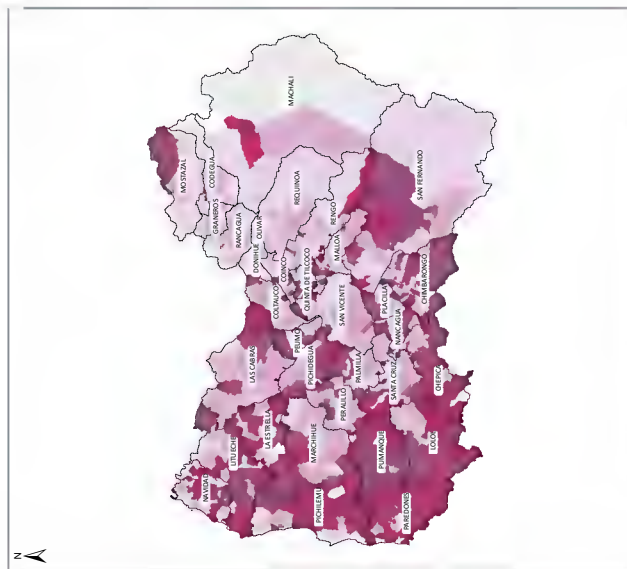
Niveles de escolaridad en adultos de zonas rurales - Región del Maule



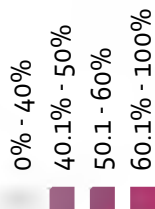
Niveles de escolaridad en adultos de zonas rurales - Región de Ñuble



Niveles de escolaridad en adultos de zonas rurales - Región de O'Higgins



Porcentaje de adultos con enseñanza media incompleta



Límites comunales

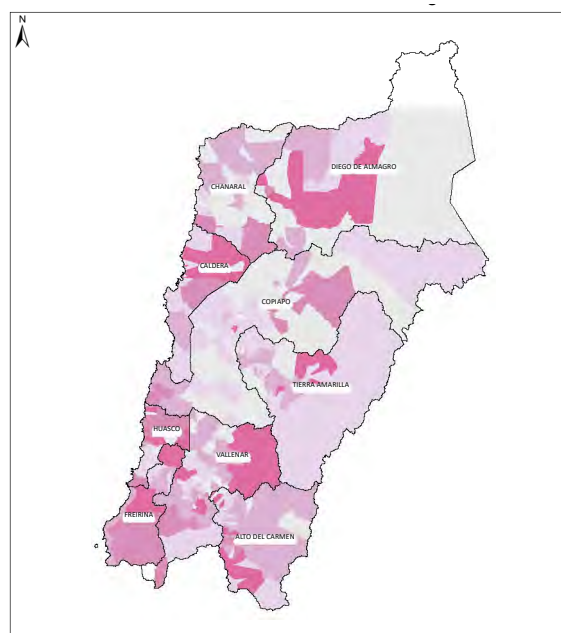
Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2017.

Niveles de escolaridad en adultos de zonas rurales - Región de Atacama

Porcentaje de adultos con enseñanza media incompleta

- 0% - 40%
- 40.1% - 50%
- 50.1 - 60%
- 60.1% - 100%

□ Límites comunales



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas, 2017.

Continuando con el análisis del derecho a educación, dadas las condiciones de acceso a los servicios, muchas familias de las zonas rurales deciden enviar a sus hijos e hijas a centros urbanos para asegurar matrículas, en especial, porque en muchos casos, hay niveles de la educación formal que no se ofrecen en ciertos sectores rurales. Por lo pronto, esto incide también en una diáspora migrante en la medida que estos niños, niñas y adolescentes, al momento de terminar sus ciclos educacionales, ante la falta de oportunidades laborales, deciden no volver a sus territorios de origen. Como lo muestra la Tabla 5, la diferencia entre el promedio de matrículas de estudiantes entre los establecimientos rurales y urbanos, es significativa. Sumadas, la limitada oferta de niveles educacionales, las escasas oportunidades de escolaridad y reducidas opciones de trabajo podrían significar una alta informalidad y precariedad laboral, exiguos niveles de ingreso y, en consecuencia, bajas jubilaciones, entre otras eventuales vulneraciones a los derechos económicos, sociales y culturales de esa población.

Tabla 5. Promedio de matrículas en escuelas urbanas y rurales por región.

Región	Zona	Escuelas (número)	Estudiantes (miles)	Estudiantes por escuela (promedio)
Tarapacá	Urbana	152	71,163	468.2
	Rural	50	12,875	257.5
Antofagasta	Urbana	224	132,341	590.8
	Rural	15	624	41.6
Atacama	Urbana	131	64,782	494.5
	Rural	36	1,845	51.2
Coquimbo	Urbana	433	161,496	373.0
	Rural	307	15,698	51.1
Valparaíso	Urbana	1,070	358,416	335.0
	Rural	136	13,151	96.7
O'Higgins	Urbana	433	166,519	384.6
	Rural	251	32,437	129.2
Maule	Urbana	447	188,042	420.7
	Rural	373	40,107	107.5
Biobío	Urbana	752	294,650	391.8
	Rural	295	25,879	87.7
Araucanía	Urbana	471	177,049	375.9
	Rural	607	33,966	56.0
Los Lagos	Urbana	434	154,724	356.5
	Rural	508	30,725	60.5
Aysén	Urbana	53	19,590	369.6
	Rural	35	3,609	103.1
Magallanes	Urbana	80	31,452	393.1
	Rural	13	282	21.7
Metropolitana	Urbana	2,791	1,345,010	481.9
	Rural	114	34,431	302.0
Los Ríos	Urbana	189	63,831	337.7
	Rural	268	17,490	65.3
Arica y Tarapacá	Urbana	108	50,087	463.8
	Rural	35	3,537	101.1
Ñuble	Urbana	204	83,854	411.0
	Rural	205	14,886	72.6

Fuente: Elaboración propia, en base a plataforma CEM/MINEDUC, 2022.

Un último factor de consideración se refiere a la situación de habitabilidad en zonas rurales. A los datos que se desprenden del diagnóstico realizado por el PNDR (ver Figura 1), se suman los que entrega la Fundación Vivienda (2018) a partir del Censo 2017. Al respecto, se advierte que, si bien el tema tiene un impacto más evidente en las zonas urbanas, que presentan un 84% del déficit nacional, dentro del 16% restante que corresponde a sectores rurales, se concentra el 32,6% de las viviendas irrecuperables (nota 25) del país.

Este dato en particular puede tener una estrecha relación con la incidencia de la pobreza en dichos territorios. Según los datos de CASEN 2017, un 16,5% de la población rural vive en situación de pobreza por ingresos (respecto a un 7,4% en sectores urbanos), mientras que un 37,4% de dicha población se considera pobre bajo la mirada multidimensional (según las estimaciones, el módulo de vivienda y entorno contribuye en más de un 40% en esa tasa). Estos datos no presentan cambios significativos en la medición de CASEN 2020, encuesta donde las cifras de pobreza están en torno a un 13,82% (pobreza por ingreso 2017) y un 10,8% (pobreza por ingreso 2020), respectivamente. Estos resultados muestran una población con problemas de habitabilidad, falta de acceso a servicios básicos y viviendas que se ubican en entornos precarios.

Adicionalmente, el Catastro Nacional de Campamentos 2022, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, cuyos resultados se presentaron el 26 de octubre de ese año, (nota 26) indica que, en el polo rural norte, en la actualidad, se registran 106 campamentos; en el polo centro sur, 81; y en el polo sur, 143. Atacama, una vez más, es la región que destaca entre ellos: de los 355 nuevos campamentos registrados en relación a 2019, 35 están en ese territorio, o sea, casi el 10%.

En vista de todas estas aristas, si en el caso de los barrios críticos mayoritariamente urbanos, revisados en el Informe Anual 2021, el Instituto constató, según lo expresado por sus habitantes, que la percepción en cuanto a la relación del Estado con el territorio era más bien ambigua, parcial y centrada en la seguridad y la interpretación punitiva de los fenómenos que allí se daban (INDH, 2021), en el caso de las zonas rurales, sus habitantes perciben, derechamente, niveles de abandono. En este sentido, no solo la concurrencia de vulneraciones es distinta, sino que se suman aristas relativas a la lejanía y falta de procesos de acompañamiento de programas del Estado, ya sea a nivel central, de gobernación regional o comunal, tal como lo expresa el equipo técnico de la Municipalidad de

(nota 25) Según el MINVU (2007, p. 6) “la vivienda irrecuperable es el primer componente del déficit cuantitativo de vivienda, y se refiere a necesidades de reemplazo derivadas de la existencia de viviendas que no cumplen condiciones mínimas de calidad y/o habitabilidad”.

(nota 26) El Mostrador, “catastro arroja más de 10 mil campamentos en Chile: casi la mitad viven bajo la línea de la pobreza, 25 de octubre de 2022, <https://www.elmostrador.cl/destacado/2022/10/25/catastro-arroja-mas-de-mil-campamentos-en-chile-casi-la-mitad-viven-bajo-la-linea-de-la-pobreza/>. Consultado el 28 de octubre de 2022.

Foto: Vivienda de madera, en el sector de Trafün, región de La Araucanía.

Lonquimay (nota 27) y una habitante de la comuna de La Estrella, en O'Higgins, (nota 28) en sus respectivas intervenciones

[...] la pobreza es altísima y no se tiene una oficina por lo menos del Ministerio de Desarrollo Social, como podría ser Fosis. El Estado es ausente en todo, si te metes en salud, tienes un hospital grado cuatro por el número poblacional, pero no puedes tener uno de grado tres para poder atender algunas cosas por la población...La OPD viene, pero no venía por la pandemia, entonces viene una vez a la mil quinientas, pero al final no termina una OPD operativa...y tú te puedes encontrar con lo que existe es que no está el Estado, el Estado le entregó, la responsabilidad del Estado se lo entregó al municipio y a una oficina pública que se llama en este caso Indap [...] de los colegas de la Indap se esperan que no sean de la Indap y que hagan más.

[...] yo siento que hay como un abandono del Estado hacia La Estrella, yo vengo de otro mundo, para mí lo que yo he visto acá es como un abandono del Estado porque siento que tampoco las empresas se pueden hacer cargo de todos los problemas de nosotros, pero, por ejemplo, la escasez hídrica yo siento que el Estado no ha puesto la mano aquí para hacer una solución definitiva, porque si las empresas que tengo al lado tienen 150 litros, ¿por qué el Estado no ha invertido aquí para hacer un pozo profundo para el pueblo?

(nota 27) Entrevista realizada al alcalde Lonquimay, Nibaldo Alegría, y a su equipo técnico, el 29 de septiembre de 2022, en las dependencias de la municipalidad, Región de La Araucanía.

(nota 28) Respuesta de la Sra. Macarena Orellana, habitante de la comuna de La Estrella, en grupo focal realizado el 7 de octubre de 2022, en la Región de O'Higgins.

V. Afectaciones a los derechos de grupos de especial protección rurales

La sumatoria de aspectos vulneratorios que se concentran de manera particular en los territorios rurales y la dinámica interseccional de los derechos, amplifican los desafíos para el Estado en orden a garantizar los derechos de los grupos de especial protección.

En el caso de las personas mayores, tiende a ser un fenómeno bastante recurrente en todas las regiones según señalaron los entrevistados y entrevistadas por el INDH, quienes convergen en que predomina la falta de garantía de derechos. Al respecto, el concejal independiente de la comuna de Castro, Enrique Soto, (nota 29) y la profesional de la posta de servicio de salud de la localidad de Los Loros, Johanna Ledezma, (nota 30) mencionan, respectivamente

[...] hay que distinguir de qué tipo de adulto mayor estamos hablando, pero si tú me preguntas a secas hoy día si se defienden o se garantizan los derechos de los adultos mayores en la ruralidad, yo te digo no.

[...] estoy totalmente de acuerdo con las vecinas, acá, porque entendiendo de la base que somos una localidad rural, y por ende la única institución rural, o sea, la única institución acá en este sector, Jardín, el Colegio y La Posta, no hay nada más. [...] efectivamente las instituciones de los adultos mayores, los niños, no las tenemos presentes, nos cuesta mucho, que en realidad aterricen en la realidad local. [...] O sea, acá, finalmente, los adultos están en abandono, y en una situación súper precaria, sin alimentación, desnutridos, sin apoyo familiar, y también pasando con harta problemática de consumo de alcohol y de drogas.

Sobre esto, cabe recordar que en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores se enuncian, como principios generales, la dignidad, la independencia, el protagonismo, la autonomía, la autorrealización y la seguridad física, económica y social (Artículo 3). En particular, se hace hincapié en la independencia y la autonomía como derechos en sí mismos: “Los Estados Parte en la presente Convención reconocen el derecho de la persona mayor a tomar decisiones, a la definición de su plan de vida, a desarrollar una vida autónoma e independiente, conforme a sus tradiciones y creencias, en igualdad de condiciones y a disponer de mecanismos para poder ejercer sus derechos” (Artículo 7). Las dificultades de acceso a servicios básicos y la falta de programas intersectoriales y especializados no solo significan una carencia de respuesta estatal, sino que ese operar deficiente amplifica los múltiples factores de riesgo sobre esta población en particular. (nota 31)

(nota 29) Entrevista realizada el 4 de octubre del 2022, en la Región de Los Lagos.

(nota 30) Grupo focal realizado, el 22 de septiembre de 2022, en la localidad de Los Loros, Región de Atacama.

(nota 31) Para mayor abundamiento, ver capítulo sobre Derechos humanos de personas mayores, de este Informe Anual 2022, del INDH.

Estos factores de riesgo repercuten también en otros grupos de especial protección como son los niños, niñas y adolescentes. En especial, las condiciones de aislamiento territorial tienen un impacto directo en las formas más básicas de integración social, aumentando las brechas de rezago económico y educacional que reproducen y perpetúan la desigualdad vivida en estos sectores, como ya se ha demostrado con los datos respecto al nivel de matrículas en los sectores rurales, especialmente en situaciones extraordinarias como las sufridas en pandemia. Sobre estas problemáticas, la alcaldesa de la Comuna de La Estrella, de la Región de O'Higgins, (nota 32) (nota 33) y el equipo técnico de la Municipalidad de Lonquimay (nota 34) ejemplifican, en secuencia

[...] yo llegué en pandemia donde los niños no iban a clases, y empecé a recorrer los sectores, y créeme que, en muchos sectores, de hecho, yo traje hasta a la televisión, los niños recostados arriba de los cerros con su celular para poder hacer su tarea, ¡Arriba de un cerro! Y llegué a lugares donde no llegaba nada, y los niños no sabían qué hacer. O sea, si tú me preguntas, los niños de primer año básico, segundo año básico no saben nada porque no tuvieron la enseñanza que debieron haber tenido durante este tiempo, y tanto así fue para ellos, para los profesores, nosotros tenemos problema tremendo de internet.

[...] la gente que trabaja en gobierno debería fomentar o trabajar en proyectos de que los niños de ciudades tengan la locomoción que sea financiado por el Estado, tanto los niños de Melipeuco que llegan a tal hora y los niños de Lonquimay que se vienen los viernes para acá. Es una de las cosas que el gobierno puede hablar, que la educación...financiamos la educación si no tenemos ni internet, cuando en todos los colegios municipales hay una buena inversión o hay una buena cabeza que se dedique a preocupar en la formación de los niños, debería tener internet para los docentes, para los niños y todas las exigencias que llevan los niños en la formación académica, porque nosotros sí, tenemos tecnologías, tenemos celular, pero ¿cómo les enseñas a los niños no teniendo internet para usar la página de Google, crear la página de Google, usar una plataforma? O sea, ¿cómo le enseñas si no tiene internet?

La situación de ruralidad en Chile da cuenta de que no se han tomado de manera adecuada las acciones estatales en el sentido de lo dispuesto en el artículo 19 de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), esto es, adoptando “todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual,

(nota 32) Entrevista realizada a la alcaldesa Angélica Silva, el 6 de octubre de 2022, en las dependencias de la municipalidad en la región de O'Higgins.

(nota 33) A mayor abundamiento, ver capítulo de este Informe Anual 2022, INDH, sobre Derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto escolar post pandemia.

(nota 34) Entrevista realizada al alcalde Lonquimay, Nibaldo Alegría, y a su equipo técnico, el 29 de septiembre de 2022, en las dependencias de la municipalidad, Región de La Araucanía.

mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo”.

En lo relativo a los malos tratos y abusos, cabe destacar que los datos levantados en terreno relevan situaciones de violencia intrafamiliar vividas por niños, niñas y adolescentes en el contexto de la post pandemia. Para la directora del único jardín de la comuna de Los Loros, Región de Atacama, (nota 35) Constanza Vergara, este tema se ha vuelto de especial preocupación en el territorio

[...] sí, mucha violencia intrafamiliar, mucho. O sea, tengo muchos niños en programas de protección a la infancia, muchos, y este año nos sorprendió el aumento de niños que entraban a este programa de protección por violencia intrafamiliar, por consumo de alcohol en la casa, por el consumo de drogas, pero mucha violencia contra la mujer, mucha.

El concejal Enrique Soto (nota 36) agrega a la condición vulnerable de niñez, la de género

[...] y otro ítem [...] es una grave y sistemática violencia de género, que se ve en todo el país, es verdad, pero acá se ve acrecentada más aún por las condiciones de ruralidad. Tenemos mujeres que son criadas para educarse en la medida de lo posible y cuidar a sus parientes cada vez que ellas puedan. Si hay en la familia una hermana y un hermano, el hermano es el que trabaja, el hermano es el que estudia y la hermana es la que está con la mamá, aprendiendo todas las cuestiones para después cuidarla. Entonces, hay un menoscabo también al desarrollo de la mujer, importante en la ruralidad, eso, sin considerar las condiciones sexuales, los índices de violencia intrafamiliar y los índices de incesto intrafamiliar son los más altos del país.

Sobre este aspecto, el INDH, en su Informe Anual 2018, ya constataba las especiales condiciones de desprotección que padecían las mujeres en condición de ruralidad. En dicho Informe, respecto a la violencia contra la mujer, se destacaba que el Comité CEDAW había documentado muchos ejemplos de las formas interseccionales de discriminación sobre acceso a la justicia, incluyendo los recursos ineficaces para grupos específicos de mujeres, particularmente aquellas más vulnerables como son las mujeres rurales.

Esto es particularmente relevante cuando se toma en consideración que el alcance de la oferta de programas del Estado orientados tanto a la prevención como la protección de víctimas de violencia intrafamiliar, (nota 37) no presenta producción de datos con carácter territorial, ni

(nota 35) En grupo focal realizado el 22 de septiembre en la Región de Atacama.

(nota 36) Entrevista realizada el 4 de octubre en Chiloé, en las dependencias de la Municipalidad de Castro, Región de Los Lagos.

(nota 37) Según estudios revisados por León, Grez, Prato, Torres y Ruiz (2014), la prevalencia nacional histórica de VIF en la población general oscila entre el 40% y el 50%.

tampoco un despliegue adecuado en zonas de aislamiento rural. Sobre lo primero, en el informe de Monitoreo y Seguimiento 2021 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, (nota 38) respecto al Programa de Protección Especializado en maltrato grave y abuso sexual (PRM), (nota 39) sostenía que “la institución por el momento no cuenta con desagregación de beneficiarios/as

según condición urbano/rural. Si bien contamos con la comuna de residencia de los/as beneficiarios/as y, en la mayoría de los casos con su dirección en nuestras bases de datos, no se cuenta con la información respecto de si estas direcciones se ubican en una zona urbana o rural, por lo cual no se ha reportado la población según esta desagregación”.

Sobre lo segundo, la oferta programática del mismo PMR del Programa Mejor Niñez, (nota 40) en las zonas mixtas o rurales de las ocho regiones analizadas, alcanza la cifra de 53 centros, (nota 41) lo que se traduce en 4.722 plazas. (nota 42) Sobre el tema, el mismo concejal comenta que en Castro (nota 43)

[...] los tribunales de Familia tienen causas completas, todos los días están recibiendo demandas o denuncias por estos conceptos (VIF e incesto), entonces, el factor de violencia de género se potencia mucho más en una condición de ruralidad, precisamente

(nota 38) Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-276092_doc_pdf.pdf. Consultado el 18 de noviembre de 2022.

(nota 39) “El programa busca una recuperación integral de niños(as) y adolescentes que han sido víctimas de graves vulneraciones de derechos, ya que han sufrido maltrato físico o psicológico grave y agresión sexual, situaciones que Ley nº 19.927 califica constitutivo de delito, y que involucran daño a nivel físico, social, emocional y/o del desarrollo sexual que ponen en riesgo su inserción social. Para ello el programa implementa intervenciones dirigidas a los niños/as orientadas al desarrollo de habilidades cognitivas, emocionales y socio-conductuales que devuelvan la confianza en las personas que los cuidan, complementado con intervenciones dirigidas a la familia o adulto protector de modo de potenciar sus habilidades parentales, las que se coordinan de acuerdo al plan de intervención individual”. Disponible en: <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/programas/65039/2017/3>. Consultado el 18 de noviembre 2022.

(nota 40) Disponible en: <https://www.mejorninez.cl/oferta-programatica.html>.

(nota 41) Región de Atacama (6), Región de O’Higgins (12), Región Del Maule (17), Región de Ñuble (2), Región de La Araucanía (7), Región de Los Ríos (4) y Región de Los Lagos (4).

(nota 42) La sumatoria de Programas Especializados en Maltrato (PRM) de las ocho regiones vistas –excluyendo aquellas que están en capitales regionales– alcanza la cifra de 53 centros que se distribuyen de la siguiente manera: Región de Atacama (6), Región de O’Higgins (12), Región Del Maule (17), Región de Ñuble (2), Región de La Araucanía (7), Región de Los Ríos (4) y Región de Los Lagos (4). Esto se traduce en 4722 plazas para todas las regiones observadas.

(nota 43) Entrevista realizada, el 4 de octubre, en las dependencias de la Municipalidad de Castro, Chiloé, Región de Los Lagos.

porque... ¿dónde están los apoyos de estas mujeres vulneradas?, ¿cómo se concreta una medida efectiva de alejamiento en un poblado donde ni siquiera existe un retén de Carabineros? Son condiciones básicas que para la gente quizás en comunas más grandes como Concepción, como Santiago parecieran obvias, pero acá no lo son tanto.

De igual forma, en la entrevista realizada en Lonquimay, Región de La Araucanía, (nota 44) una de las personas del equipo técnico de la municipalidad afirma que

[...] uno de los temas importantes es que es todo una cadena, la violencia intrafamiliar es la violencia principal que tenemos hoy en día, que es un desarrollo que viene también producto de la pandemia, las familias están más en la casa, se generan más inconvenientes, el consumo problemático de alcohol y otras sustancias, la llegada producto de la pandemia que muchas familias de vuelta a la comuna con condiciones laborales que ya no tienen, con pérdida de trabajo, es toda una crisis familiar que se genera y que eso explota por distintas vías se empieza a complejizar, y al final es una rueda porque nuestros delitos priorizados del ambiente familiar –por lesiones graves y gravísimas o menos graves, amenazas de tercero– [son los] consumados.

De las entrevistas y grupos focales se desprende que en el tema de la seguridad ciudadana –como del acceso a la justicia y del acceso a programas de prevención y protección de la integridad física y emocional– no se presentan en el contexto rural las mismas proporciones que las detectadas entre los y las habitantes de sectores urbanos (véase capítulo sobre barrios críticos en Informe Anual 2021). Para las y los habitantes de los sectores rurales entrevistados, lo que prima es la violencia intrafamiliar y el hecho de que muchos delitos quedan invisibilizados por el aislamiento territorial, situación que limita la posibilidad de establecer acciones positivas por parte del Estado, en aras de proteger a las poblaciones de dichos territorios.

Un ejemplo concreto de esta invisibilización es que la propia producción de datos –sobre vulnerabilidad delictual, seguridad ciudadana y percepciones asociadas a estas temáticas– se encuentra centrada en los sectores urbanos, (nota 45) y con un bajo nivel de desagregación territorial, lo que impide diagnosticar de manera más clara y actualizada las particularidades rurales. (nota 46)

(nota 44) Entrevista realizada el 29 de septiembre de 2022.

(nota 45) Utilizando mayormente como marco de referencia la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, del Instituto Nacional de Estadísticas.

(nota 46) Al respecto, véase los resultados del Estudio de Vulnerabilidad Socio Delictual 2014 de la AMUCH, disponible en: https://amuch.cl/wp-content/uploads/2022/05/estudio_vulnerabilidad_amuch.pdf. Véase también, Encuesta Especial CEP 87 (disponible en: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20220812/20220812091215/encuestacep_especial87_v3_anexos.pdf). Sus datos son los más actualizados con referencia a la ruralidad, pero se concentran principalmente en el conflicto de la zona macro sur y no son, por lo tanto, representativos de la realidad rural nacional. Consultados el 18 de noviembre de 2022.

Otro antecedente, que se suma a lo anterior, es que, aunque los datos de Carabineros respecto a la dotación de personal se consideran de carácter reservado, informaciones divulgadas por la prensa indican que en regiones donde está implementado el Plan Cuadrante (nota 47) se habría registrado una baja de 20% de funcionarios policiales. Y más aún, entre las diez comunas con peor vigilancia policial, cinco se localizarían en las regiones observadas para este capítulo: Maule (comuna mixta) y San Clemente (comuna rural), en la Región de Maule; Panguipulli (comuna rural), en la Región de Los Ríos; y finalmente, Graneros (comuna mixta), y Requínoa (comuna Mixta), en la Región del Libertador O'Higgins. (nota 48)

Dichos diagnósticos, tanto en relación a la garantía a seguridad ciudadana y a la garantía de acceso a la justicia, revelan una brecha importante cuando se les mira comparativamente con los principios y estándares internacionales sobre la materia. La recomendación N° 33 de la CEDAW, que habla en específico sobre el acceso de las mujeres a la justicia, sostiene que el Estado debe garantizar, a lo menos, tres aspectos básicos para su aplicación universal e inmediata, a saber: la justiciabilidad entendida como el acceso irrestricto de la mujer a la justicia, así como la capacidad y el poder para reclamar sus derechos en virtud de la Convención como derechos jurídicos; la disponibilidad como exigencia del establecimiento de tribunales y otros órganos cuasi judiciales o de otro tipo en todo el Estado parte, tanto en zonas urbanas como rurales y remotas, y su mantenimiento y financiación; y la accesibilidad en tanto requerimiento de que los sistemas de justicia, tanto oficiales como cuasi judiciales, sean seguros, se puedan costear y resulten físicamente accesibles a las mujeres, y sean adaptados y apropiados a las necesidades de las mujeres, incluidas las que hacen frente a formas interseccionales o compuestas de discriminación.

En consecuencia, todos estos ejemplos de vulneraciones de los derechos de grupos de especial protección deben alertar al Estado, en cuanto la necesidad de cumplir con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, desde una perspectiva local y regionalizada, teniendo especial consideración con las urgencias e impactos territoriales del curso de sus acciones y normativas, ya que, tal como define Contreras (2017), “la ruralidad [es] un micro universo aún distante de los diseños de políticas públicas institucionales”.

(nota 47) El Plan Cuadrante de Seguridad Preventiva es un sistema de vigilancia por sectores (cuadrantes), donde se desarrollan acciones preventivas y de procedimientos, en un área cuya vigilancia corresponde a una Unidad de Carabineros. Su sentido general es obtener una mejor eficiencia en el accionar policial y acentuar una relación de trabajo directa con los habitantes de cada cuadrante. Disponible en: <https://www.carabineros.cl/secciones/planCuadrante/>. Consultado el 18 de noviembre de 2022.

(nota 48) La Tercera, “Radiografía a Carabineros en regiones: las zonas con menor vigilancia policial”, 13 de noviembre de 2022, <https://www.latercera.com/especiales/noticia/radiografia-a-carabineros-en-regiones-las-zonas-con-menor-vigilancia-policial/JEYK4AVZXBGPVNLB2L4M2TV4HY/>. Consultado el 18 de noviembre de 2022.

VI. Brechas, afectaciones y rol del estado en la situación de ruralidad

El párrafo 2 del artículo 2º del Pacto Internacional DESC sostiene que los “Estados Partes se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo o cualquier otra condición social”. La Observación N°3 del Comité DESC profundiza sobre este aspecto, poniendo acento en la obligación de los Estados partes en garantizar condiciones mínimas de existencia y dar cuenta de la disposición de esfuerzos, más allá de los recursos disponibles y el carácter progresivo de las acciones, para satisfacer dichas obligaciones

El Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas (punto 10).

En ese sentido, los relatos y datos de este capítulo indican desafíos sobre la presencialidad estatal y dan cuenta de la necesidad de revisar las fórmulas de priorización de sus políticas públicas en aras de ir promocionando la equidad que se requiere, en cuanto a la garantía de protección de derechos a nivel territorial. Sobre ello, el equipo técnico de la Municipalidad de Lonquimay, Región de La Araucanía, (nota 49) indica

[...] lo que pasa es que esta es la radiografía de un Estado ausente en estricto rigor, y un Estado que es omnipresente en teoría, entonces que no esté presente es peor, porque el centralismo es extremo, o sea, no es normal que un alcalde deje de atender a su gente para poder estar en una videoconferencia, que esté en Santiago, que nosotros tengamos que pasar para Santiago cada cierto tiempo, eso no es normal, no debiese ser normal, pero es la normalidad de nosotros.

(nota 49) Entrevista realizada el 29 de septiembre de 2022.

De este modo, la centralización de la toma de decisiones es un indicativo del gran margen existente entre lo hecho hasta ahora por el Estado y los principios enunciados en el mismo artículo 2° del Pacto Internacional DESC –en base a la premisa de la Observación General N°20 del Comité DESC–, referidos a la garantía uniforme de los derechos bajo un enfoque territorial. Al respecto, cabe destacar que si bien el PNDR es un instrumento de política pública que intenta remediar el enfoque centralista y productivista, lo cierto es que, a dos años de su inicio, sigue presentando dificultades en el anclaje territorial. En efecto, un estudio de evaluación del Plan realizado por el Centro de Políticas Públicas UC llamado Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile (2022), establece que uno de los grandes problemas de implementación tiene que ver con la desconcentración y descentralización

La descentralización y desconcentración de las políticas territoriales se visualiza como otro tema a resolver con urgencia. Respecto de las políticas territoriales, resulta esencial definir mecanismos que permitan vincular armónicamente los niveles regionales y locales a partir de la visión que plantean las políticas nacionales. Estos resultan clave para la materialización territorial de las visiones propuestas, pero deben existir recursos, atribuciones y competencias para ello, y fortalecer los elementos técnicos e instrumentos que permitan su implementación (p.15).

Sobre los aspectos relevados por el Centro UC, destaca una observación y dos nuevos desafíos de implementación. Sobre la observación, el INDH ha constatado en terreno las dificultades de los gobiernos locales para competir con los equipos de las zonas urbanas del país. La falta de recursos en este sentido, sobrepasa las limitaciones vinculadas a transferencias directas para la instalación de infraestructura y servicios, e incluyen las referidas a la capacidad de articular equipos técnicos que permitan estructurar planes que cumplan con los criterios exigidos por el



Foto: Mujeres y niños trabajando en la recolección de algas. Caleta estaquilla, Región de los Lagos. Fuente: Cristóbal Correa.

nivel central y con capacidad de ganar recursos para sus proyectos. Por lo pronto, aquí también se advierte una correlación (no causal, sino concurrente) de brechas entre acceso a servicios y el ejercicio de derechos a través de la configuración de equipos técnicos que permitan formular, operacionalizar y ejecutar las políticas públicas territoriales. Se deja, así, al arbitrio de las capacidades y habilidades de los gobiernos locales, vale decir, a la suerte del momento, la posibilidad de generar cambios robustos y direccionados al desarrollo del territorio, sin necesariamente tener a disposición los recursos humanos y presupuestarios correspondientes.

Queda claro que la implementación de un plan de larga escala como el PNDR requiere reevaluar la eficacia lograda en la consecución de los ocho principios relevados anteriormente, y mejorar con urgencia la ejecución de, a lo menos, dos aspectos claves en materia de derechos humanos: 1) la participación ciudadana, y 2) la perspectiva de interdependencia de los derechos y la interseccionalidad de sus consecuencias. Sobre la participación ciudadana, Naciones Unidas (2002) sostiene que un elemento clave es contar, en los diseños de las políticas públicas, con acciones e intervenciones que requieren participación de la sociedad civil y de las personas involucradas directamente en dicha política. En este escenario, los planes de acción estatales deben tener la capacidad de instalar un mecanismo de participación directa de las personas involucradas para que puedan aportar, de manera significativa, en torno al problema que las aqueja y las soluciones que esperarían al respecto. Sin embargo, hasta ahora, esa interacción no se ha producido, tal como lo ejemplifica un habitante de la zona rural de Icalma

[...] yo creo que más que esperar a que nos vengán a solucionar las cosas, tampoco ha hecho, no sé, algún tipo de organización o se han juntado para conversar al respecto de qué se va a hacer o qué se puede hacer para visualizar la problemática. Entonces, difícilmente si la gente no se reúne, no conversa al respecto, va a venir el Estado a decirnos “ustedes tienen un problema”, si nosotros ni siquiera lo hemos conversado antes. Yo creo que parte por ahí primero la cosa, porque es necesario que la gente vea cuáles son las alternativas que se puedan, a corto plazo realizar. (nota 50)

En el mismo sentido, desde el equipo técnico de la Municipalidad de Lonquimay, Región de La Araucanía, (nota 51) se relata

[...] nosotros hicimos algunas observaciones en su momento donde estaba en un plan rural hecho desde la academia desde el centro, bien poco participaron las ONG que conocieran el tema rural, bien poco participaron algunas otras ONG que saben de vivienda rural, tampoco invitaron a los vecinos, no invitaron a alcaldes de las comunas rurales, entonces me parece que terminó siendo un plan con muy buenas intenciones, pero está enfocado

(nota 50) Grupo focal realizado, el 29 de septiembre de 2022, a habitantes de la zona rural de Icalma, Región de La Araucanía.

(nota 51) Entrevista realizada el 29 de septiembre de 2022.

principalmente a lo productivo, tiene unas pinceladas de caminos, algunas pinceladas de vivienda, pero son pinceladas... eso es mi apreciación, es lo que con otros colegas que conversamos del mundo rural en general comentamos que tenía bien poco de ruralidad.

El estudio de evaluación del Centro UC también destaca el desafío de mejorar la participación ciudadana y refuerza la necesidad de que el Estado garantice este principio con el propósito de ir fortaleciendo las posibilidades de una implementación óptima del PNDR. A saber:

Es de central relevancia mejorar la participación ciudadana en la construcción y/o actualización de estas políticas. Si bien la elaboración de la PNDR incorporó actividades de participación ciudadana en todas las regiones y con amplia convocatoria, no se corresponde con la cantidad de intereses, cosmovisiones y particularidades territoriales en juego al hablar de la ruralidad en el país. Esto representa un enorme desafío dadas las condiciones de dispersión, diversidad y, en algunos casos, aislamiento de los territorios rurales. Producto de lo anterior, no es posible pensar en instancias puntuales de participación que sean capaces de hacerse cargo de esta diversidad, pero sí en la implementación de mecanismos que permitan el flujo continuo de comunicación desde abajo. Al mismo tiempo, desde la institucionalidad de la política se debe avanzar en estándares y garantías de participación en el mundo rural pese a todas las dificultades prácticas que pueda representar (p.16).

Finalmente, un segundo gran desafío en la implementación de una política territorial que vaya de la mano con un enfoque de derechos humanos, se vincula a la capacidad de integración y coordinación intersectorial en el abordaje del problema, especialmente, porque ello impacta en la relación interdependiente de los derechos. Tal como ha sido en el caso del primer desafío, el INDH advierte problemas, principalmente en cuanto a la capacidad del Estado de permear con su política territorial las distintas capas de la administración y sus instrumentos de ejecución:

En términos de gobernanza y coordinación interesalar, la bajada a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi) de Agricultura impide permear en los niveles regionales y comunales, o a través de los GORE y municipalidades, que debiesen ser los órganos que hagan efectiva la PNDR. Asimismo, el Departamento de Desarrollo Rural plantea que la política no trae suficientes recursos asociados como para ampliar el trabajo desde los territorios, lo que ha generado una labor muy centralizada. Si bien se ha realizado difusión de la PNDR a través de las Seremi de Agricultura, y pilotos de desarrollo de políticas regionales con algunos GORE, en la práctica se depende de las voluntades, recursos e intereses de los actores en estos niveles (p.12).

Las dificultades inherentes al proceso de implementación del PNDR, desde un enfoque de derechos humanos, deben ser abordadas a partir de una mejor gobernanza, con miras a la descentralización y pertinencia territorial. En este sentido, entendiendo que el papel central en la implementación de las acciones recae en el Estado, este tiene el deber de enmarcar los esfuerzos en su elaboración, desarrollo e implementación, en una lógica estatal con objetivos nacionales que tiendan al fortalecimiento de la cohesión social, a la mejora del bienestar

individual y al robustecimiento de una mejor coordinación (Naciones Unidas, 2002). Esta mirada es ejemplificada por el asesor de Agua, Medioambiente y Ruralidad del Gobierno Regional de Los Ríos, Vicente Rodríguez:

[...] hace dos meses atrás el Seremi de Agricultura nos pidió una reunión urgente para ver el tema y partió diciendo “me vengo acusar como gobierno, porque en realidad nos están pidiendo que nosotros coordinemos unas reuniones con ustedes sobre el Plan de Desarrollo Rural Nacional y nosotros sabemos”, dijo, “que nos hemos bajado nada de información hacia ustedes”. Entonces, nos juntamos con la jefa de Diplade y claro la jefa de Diplade dijo “si nosotros planificamos y no conocemos esto y nos están pidiendo una reunión desde el nivel central para atender un equipo consultor que nos viene hablar del Plan de Desarrollo Rural y nosotros no tenemos idea, y nosotros planificamos”. (nota 52)

Sobre fenómenos emergentes

Para finalizar, a la luz de los datos, al INDH le resulta vital relevar la visión del territorio y del desarrollo rural, explicitando que hoy en nuestras áreas rurales existen situaciones como las ya caracterizadas en este capítulo, y otras nuevas emergiendo.

En esa dirección, el fenómeno de la ola de migración hacia los campos desde los centros urbanos, representa uno de los desafíos más importantes a considerar en el mediano y corto plazo. Ello, porque, ante el ya precario acceso a bienes y servicios, la intensificación de la demanda puede llegar a traducirse en una saturación de los mismos, sin posibilidades ciertas de que el Estado tenga la capacidad de generar respuestas adecuadas en tiempos adecuados. Al respecto, destacan tres aristas, asociadas a tres casos levantados en terreno, a saber, a) la saturación de demanda de servicios básicos, b) la explotación de loteos sin supervisión estatal y c) las brechas estructurales entre los compromisos del Estado y los servicios a disposición de los y las habitantes de esas zonas.

Sobre la primera arista, cabe destacar que uno de los temas más recurrentes dentro de las problemáticas levantadas, tanto por autoridades territoriales como por sus habitantes, fue la creciente demanda de servicios en un contexto de escasez y de ausencia estatal. Así lo expresan el mismo asesor de Agua, Medioambiente y Ruralidad del Gobierno Regional de Los Ríos, y la delegada presidencial provincial de Chiloé, Mariela Núñez, respectivamente

[...] un condominio que se te instala en un sector rural demanda agua, electricidad, camino, genera residuos, allá tienes cuatro, genera fragmentación de los recursos naturales, demanda de recursos naturales, aquí la energía básicamente proviene del bosque que es a través de la leña, entonces ya llegamos a seis. Todos esos temas, efectivamente,

(nota 52) Entrevista realizada en las dependencias del Gobierno Regional de Los Ríos, en Valdivia, el 30 de septiembre del 2022.

van causando alarmas en la ruralidad porque, finalmente, tienes los mismos recursos distribuidos en una mayor cantidad de demanda. (nota 53)

[...] bueno, los datos históricos muestran que la ruralidad ha ido disminuyendo, hay una migración desde las comunidades rurales hacia las zonas urbanas, esto pre pandemia, porque a partir de la pandemia esto se invirtió nuevamente, en el sentido de que empezó a incrementar la población rural de una manera desregulada y con migrantes que venían desde la zona central de Chile, lo cual, obviamente, ya genera un problema de hecho cultural de los locales versus los migrantes, digamos, porque hay distintas formas de ver la vida rural, de concebir las relaciones humanas y también en cuanto a la disponibilidad de recursos hídricos, leña, recursos también desde las Municipalidades que, obviamente, tienen que destinar camiones para el retiro de la basura, o mantención de caminos. (nota 54)

La misma delegada presidencial, además, levanta el tema de la proliferación de vertederos ilegales y la gestión de la basura, que se ha convertido en un fenómeno de creciente preocupación para la población rural

[...] bueno, tenemos un problema de que no existe un lugar de disposición final de los residuos sólidos domiciliarios, eso es a nivel también provincial, o sea cada una de las comunas de la provincia en este momento tiene o vertederos, que no están autorizados por ley, y basurales, incluso, que claramente esos son focos de contaminación, considerando la vulnerabilidad que tienen los acuíferos y la permeabilidad del sustrato geológico, finalmente son potenciales focos de contaminación también del agua, y no ha existido de parte de los Municipios una propuesta de solución provincial a este problema, y claro, el primer vertedero que cierra es el de la comuna de Ancud porque en el fondo todos tienen plan de cierre, tienen resolución de calificación ambiental para cerrar, en el fondo, no están autorizados para eternamente funcionar, sino que es como tiene vida, tienen una fecha. (nota 55)

En las entrevistas realizadas, la atención al tema de seguridad es más bien marginal. Sin embargo, el Instituto observa con preocupación la potencial proliferación de problemas en torno a ella, producto del natural aumento de la densidad social, vale decir, de la multiplicación de las formas de relacionamiento y conflictos que pueden surgir entre aquellas personas que habitan desde antes el territorio y las que llegan.

Ahora bien, respecto de la segunda arista, teniendo en consideración que la oferta de loteos y cambio de uso del suelo de territorios rurales es un fenómeno que se ha ido acrecentando,

(nota 53) Entrevista realizada el día 30 de septiembre del 2022.

(nota 54) Entrevista realizada en las dependencias de la delegación provincial, el día 4 de octubre del 2022.

(nota 55) Entrevista del día 30 de septiembre del 2022.



Foto: Vista aérea del pueblo de Timar, región de Arica y Parinacota. Fuente: Cristóbal Correa.

los gobiernos locales han declarado mirar con preocupación la entrega de los permisos y su proceso. En particular, refieren una falta de visión integral de los organismos del Estado para mirar los potenciales beneficios y problemas que puede traer consigo. El ejemplo más citado es la entrega de permisos de loteos sin coordinación intersectorial, siendo esta una expresión de los problemas más cotidianos con los que habitantes y autoridades locales deben enfrentarse. Súmese a ello el ya mencionado crecimiento del número de campamentos en esas regiones. Así lo expresa el asesor de Agua, Medioambiente y Ruralidad del Gobierno Regional de Los Ríos, Vicente Rodríguez: (nota 56)

[...] claro, de hacer como un paso a paso, porque ocurría que el SAG daba algún tipo de autorización, en el caso de Conaf el tema de corte de bosque nativo, el Servicio de Impuestos Internos, y nada de eso estaba siendo como articulado. Cada uno sectorialmente da su propio permiso, y de pronto cuando empezaron a cruzar la información, los servicios públicos se dieron cuenta que había zonas de 500 hectáreas

(nota 56) Ídem.

parceladas con, obviamente, el problema para las Municipalidades que genera aumento de la provisión...porque bueno, yo creo más adelante vamos a hablar del tema, pero acá hay un grave, grave, grave problema de escasez hídrica en la zona rural.

Por lo pronto, entendiendo que la capacidad del Estado de permear en las distintas capas de la administración y sus instrumentos de ejecución presenta desafíos importantes, la densificación poblacional de los territorios suma una nueva urgencia en la mejora de coordinación, monitoreo y supervisión estatal.

Por último, sobre la tercera arista, queda claro que, ante el desafío de ir garantizando el acceso a bienes y servicios en un contexto de mayor demanda territorial, debiera existir una priorización de aquellos casos donde la situación de ciertos servicios es crítica. En esta dirección, la situación que denuncian los y las habitantes de la comunidad de La Estrella, una comuna que no se encuentra a más de dos horas de Santiago, no deja de ser icónica en cuanto al abandono estatal y la urgencia de ir subsanando problemas tan estructurales como lo es el aseguramiento y transporte de bienes básicos como el agua. Así lo plantea Marcelo Fernández, habitante de la comuna de La Estrella

[...] con qué lógica el Estado se compromete ante la organización mundial de la salud, erradicar al país del rocalit, o sea, el asbesto cemento y todavía tiene un pueblito en la Sexta Región, porque está por allá en un rinconcito, soportando esa carga que es nociva. O sea, yo no sé si en Las Condes, Providencia, o los que toman las decisiones, todavía están expuestos a estas, a este peso. Yo creo que no, sería escándalo nacional. Pero ocurre en un pueblito como La Estrella. Y eso creo que grafica un hecho claro y contundente de que aquí hay vulneración por parte del Estado de los derechos de todos los estrellinos. (nota 57)

(nota 57) En grupo focal realizado el 7 de octubre del 2022 en la Región de O'Higgins.

VII. Consideraciones finales

Para efectos de cumplir con el objetivo principal de analizar, desde la perspectiva de los derechos humanos, la situación de acceso a servicios y equipamientos públicos básicos de los y las habitantes que viven en regiones de alta densidad de población rural, y así evaluar la actuación del Estado en su rol de garante, el INDH ha realizado un esfuerzo importante de despliegue territorial. En dicho despliegue, el Instituto ha constatado serias falencias en cuanto a la garantía que entrega el Estado para el acceso a bienes y servicios básicos. Tal como se observa en los datos presentados, aspectos relativos a salud, educación, conectividad y vivienda permiten explorar la hipótesis de una saturación de vulneraciones en los sectores rurales.

Esto implica, en primera instancia, un incumplimiento en dos materias básicas. El primero de ellos, se refiere al principio de igualdad y no discriminación, y se expresa principalmente en la manifiesta asimetría de accesos observados a nivel territorial, contraviniendo la idea primaria de que todos los Estados deben promover las condiciones para que la igualdad de acceso sea real y concreta en aras de que las personas puedan gozar de manera efectiva y universal sus derechos.

El segundo incumplimiento se asocia al principio del derecho a una vida digna. Tal como se determinó en el apartado de estándares internacionales, el derecho a una vida digna permite anclar de manera concreta la suma de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales en la medida que este derecho se concretiza, según los dictados de la Corte IDH, en condiciones de existencia que permitan su goce. En este caso, los datos referidos en el apartado de este capítulo sobre caracterización, y sobre todo aquellos dispuestos en el apartado de afectaciones a los derechos de grupos de especial protección, demuestran que el Estado no ha sido capaz, hasta el momento, de asegurar condiciones que permitan a las personas que habitan dichos territorios, trazar una trayectoria de vida donde el acceso a bienes y servicios garantice el goce de sus derechos. Por el contrario, el INDH observa con preocupación cómo las condiciones de aislamiento y la falta de equipamiento material y humano han contribuido a profundizar inequidades, con un impacto grave en personas mayores, en niños, niñas y adolescentes, y en mujeres que, además, padecen de manera particular vulneraciones en torno al acceso a la justicia.

Cabe destacar que la precaria situación de accesos a bienes y servicios en regiones de alta ruralidad, fuerza la determinación de las personas rurales a movilizarse a centros urbanos y parece indicar, en base a los testimonios y observaciones recogidas, la idea de un abandono estructural por parte del Estado. Tal como se mencionó en el análisis, desde una perspectiva comparativa y territorial, el Instituto observa que mientras en los barrios

urbanos la relación del Estado con sus habitantes es más bien ambigua y concentrada en aspectos de seguridad e interpretación punitiva, en el caso de las localidades rurales la relación es de ausencia y desigualdad de acceso.

Esta ausencia, como problema, tiene una amplificación especial hoy más que antes, toda vez que los últimos enfoques sobre la densidad poblacional de zonas rurales sostienen que el porcentaje de habitantes de dichos territorios alcanza al 25% del total del país. A grosso modo, esto permitiría razonar que una de cada cuatro personas se encontraría – potencialmente– en una situación de abandono estatal, desde una perspectiva de garantía de derechos humanos para el ejercicio de una vida digna.

Con todo, el INDH observa esfuerzos del Estado de Chile para ir cambiando este panorama. El PNDR, lanzado el año 2020, desde una perspectiva de diseño, se articula como un intento consciente de hacerse cargo no solo del diagnóstico rural, sino, también, de una manera de hacer política que vaya en correspondencia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y con una clara determinación de mirar el desarrollo territorial más allá del enfoque productivo.

Sin embargo, a dos años de su implementación, los desafíos territoriales siguen vigentes y no se observan de manera clara los cambios de paradigma que el mismo PNDR anuncia. Por el contrario, tal como expresa el estudio de evaluación realizado por el Centro de Políticas Públicas UC, junto a las entrevistas a autoridades locales efectuadas por el Instituto, el Estado, a través de este instrumento de política pública, sigue cometiendo los mismos errores de antaño, vale decir, operacionalizando sus acciones de manera centralizada, sin permear de manera efectiva las distintas capas de la administración pública y con bajas tasas de participación de actorías claves en la materia. Así, en última instancia, el Estado no solo no está dando abasto para enfrentar las brechas territoriales, sino que, en su accionar aún no logra cambiar la dinámica, fruto de políticas anteriores, que profundiza estas diferencias. Estos aspectos son de suma importancia en la medida que, tal como ha observado el Instituto, existen nuevos fenómenos que se irán sumando de manera preocupante a los actuales problemas.

Para finalizar, es importante recalcar que, a la luz de los datos analizados, para el INDH resulta de vital importancia relevar la profunda dificultad que representa para los y las habitantes de las zonas rurales poder gozar de sus derechos de manera igualitaria y sin discriminación. Asimismo, el padecimiento que sufren de vulneraciones en materia de acceso a la salud, la educación, el transporte, la atención de trámites administrativos y del acceso a la justicia, entre otros, sufridas por la incapacidad estatal de proveer las condiciones que garanticen una vida digna. En este sentido, es deber del Estado avanzar de manera decidida y con premura en la nivelación de la balanza territorial, entregando soluciones estructurales basadas en los territorios, sus expectativas y sus formas de vida, con enfoque en derechos humanos.

VIII. Recomendaciones

1. Se recomienda al Poder Ejecutivo reevaluar el proceso de implementación del Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), específicamente, en las aristas de gobernanza y participación local, a fin de cumplir con los objetivos de redistribución y descentralización de bienes y servicios en el territorio rural.
2. Se recomienda al Poder Ejecutivo incorporar en el PNDR un pilar de acción orientado al abordaje de grupos de especial protección en condiciones de ruralidad, cautelando en su diseño acciones orientadas a la superación de desigualdades de acceso.
3. Se recomienda al Poder Ejecutivo abordar de manera urgente la situación de personas mayores en sectores rurales, disponiendo de recursos técnicos y presupuestarios para garantizar el ejercicio de sus derechos, especialmente para aquellas personas en situación de aislamiento y abandono.
4. Se reitera la recomendación del Informe Anual 2018 del INDH, al Ministerio de Mujer y Equidad de Género, para que implemente políticas y programas permanentes que aborden la violencia contra la mujer con pertinencia territorial, reconociendo, con esa medida, las especificidades de la condición de ruralidad.
5. Se recomienda a los poderes colegisladores disponer de los recursos financieros y humanos adecuados para garantizar no solo la disposición de infraestructura básica en educación y salud, sino también la adecuada dotación de profesionales para el pleno goce de estos derechos en las zonas rurales.
6. Se recomienda al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos abordar de manera prioritaria la garantía en el acceso efectivo a la justicia para las personas rurales, con un énfasis especial en los casos de mujeres y de niños, niñas y adolescentes.

7. Se recomienda evaluar e instalar un sistema de coordinación entre los organismos involucrados en la gestión y autorización de loteos, conforme a la regulación vigente, con el objetivo de garantizar el acceso a bienes y servicios en las regiones con densidad de población rural.
8. Se recomienda al Poder Ejecutivo elaborar planes y programas que fortalezcan el acceso a transporte público permanentes y continuos, a fin de garantizar con ello la movilidad de personas en situación de aislamiento.

Bibliografía

- Almaguer, P. Coordinador. (2017). Proyecto ODS Rural Labs. Cátedra de Cooperación para el Desarrollo. Universidad de Zaragoza. Disponible en: <https://www.odsrurallabs.com/que-son-los-ods-rural-labs/>.
- Arenas, F. (2009). El Chile de las regiones: Una historia inconclusa. Estudios Geográficos, 70(266), pp. 11-39.
- Beloff, M, y Clérico, L. (2016). Derecho a condiciones de existencia digna y situación de vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Estudios Constitucionales. Vol. 14, 1. Disponible en: <https://revistaschilenas.uchile.cl/handle/2250/79388?show=full>.
- Bergamini, K. y Rasse, A. (2022). Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.
- Bustos, B; Contreras, Y. e Insunza, X. (2021). Policy Brief: La Política Nacional Rural 2020: aportes para el proceso constituyente. Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo. Universidad de Chile.
- Canales Cerón, M. y Canales Cerón, A. (2012). La Nueva Provincia: (re) poblamiento de los territorios agrarios. Chile 1982 – 2002. Revista Anales de la Universidad de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL (2010). La Matriz de la desigualdad social en América Latina. Santo Domingo: ONU. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf.

- CEPAL (2016). El enfoque de brechas estructurales de desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aplicado al análisis de las provincias argentinas: documento metodológico. Buenos Aires: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40707>.
- Contreras, J. (2017). *Mujer Mapuche y construcción de un buen vivir*. Santiago: LOM.
- Crispi, M. (2013). Concentración del capital humano, crónica de una muerte anunciada para la Cohesión Territorial y el desarrollo regional. Documento de Trabajo N°11, serie de Estudios Territoriales. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en: https://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/1372193300DOCUMENTODETRABAJO11_MCRISPI.pdf.
- Fábrega, R. (2013). Salud y Desigualdad Territorial. Documento de Trabajo N°13, serie de Estudios Territoriales. Santiago: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Disponible en: https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1375105909Doc13SaludCTDFABREGA.pdf.
- Fernández, J., Fernández, M.I. y Soloaga, I. (2019). Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe. Ciudad de México: CEPAL.
- Infante, B. CEPAL (2016). Desarrollo Inclusivo en América Latina: textos seleccionados 2009-2016. Santiago: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40747>.
- INDH (2018). Informe Anual 2018: Situación de los Derechos Humanos en Chile. Santiago: INDH.
- INDH (2021). Informe Anual 2021: Situación de los Derechos Humanos en Chile. Santiago: INDH.
- León, T., Grez, M., Prato, J., Torres, R., y Ruiz, S. (2014). Violencia intrafamiliar en Chile y su impacto en la salud: una revisión sistemática. *Revista Médica Universidad de Chile*, Vol. 142, N° 8.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017). Encuesta de Caracterización Socio Económica CASEN. Santiago: Observatorio Social.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). Encuesta de Caracterización Socio Económica CASEN. Santiago: Observatorio Social.

Naciones Unidas (2002). Handbook on National Human Rights Plans of Action. Professional Training Series No.10. Nueva York y Ginebra: ONU.

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (2020). Plan Nacional de Desarrollo Rural - PNDR, Chile. Santiago: ODEPA.

Orellana, A., Arenas, F. y Moreno, D. (2020). Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional. Revista de Geografía Norte Grande, 77, pp. 31-49.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2009). OECD Territorial Reviews: Chile 2009. (OECD, Ed.). OECD. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-chile-2009_9789264060791-en.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico, OCDE (2016). Estudios de Política Rural de la OCDE: Chile 2014.

Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico - OCDE (2016). OECD Regions at a Glance 2016. Disponible en <https://www.oecd.org/regional/oecd-regions-at-a-glance-19990057.htm>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2006). Informe de Desarrollo Humano: más allá de la escasez. Poder, pobreza y crisis mundial del agua. Nueva York: PNUD. Disponible en: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr2006escomplettopdf.pdf>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2008). Desarrollo Humano en Chile Rural. Santiago: PNUD. Disponible en: <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/informe-sobre-desarrollo-humano-en-chile-2008-seis-millones-por-nuevos-caminos/>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2018). Desigualdad Regional en Chile: Ingresos, salud y educación en perspectiva territorial. Santiago: PNUD. Disponible en: <https://www.estudiospnud.cl/informes-desarrollo/desigualdad-regional-en-chile-ingresos-salud-y-educacion-en-perspectiva-territorial/>.

Ramírez, J. y Rivera, P. (2012). Atención de salud rural en Chile: expectativas y certidumbres en torno al ciclo de destinación y formación de los médicos generales de zona en Chile. Editorial Académica Española. Disponible en: <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/168235>.

Rozas, P., Hantke-Domas, M. (2013).. Gestión pública y servicios públicos. Notas sobre el concepto tradicional de servicio público. Serie Recurso naturales e infraestructura. Santiago: CEPAL. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/6366/LCL3648_es.pdf.

Subsecretaría de Desarrollo Regional (2021). Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento. División de Políticas y Desarrollo Territorial, Departamento de Estudios y Análisis Territorial.

Vicuña, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. Revista INVI, 28(78), pp. 181-219.