



MIRADAS PAÍS

VOL. 13

Repoblamiento de zonas rurales
en Chile con énfasis en los jóvenes

MIRADAS PAÍS VOL. 13
**Repoblamiento de zonas rurales
en Chile con énfasis en los jóvenes**

Crédito de la imagen de portada:

Pastores de llamas, General Lagos. Fotografía de Rolando Manzano, 2021.

Autores:

©Fundación Superación de la Pobreza, 2022

Dirección Propuestas País:

Mauricio Rosenblüth

Equipo de investigación de Rimisp:

Miguel Albacete

Daniela García

Danae Mlynarz

Rodrigo Yáñez

Editora:

Jennifer Abate

Diseño y diagramación:

Carlos Muñoz

ÍNDICE

Presentación P 4

Introducción P 5

Discusión y recomendaciones P 14

Bibliografía P 18



PRESENTACIÓN

El año pasado entregamos al país nuestro sexto volumen de *Umbrales Sociales para Chile*, un documento que contiene nuestras apuestas y propuestas de política pública. Cada entrega de esta serie ha incluido diagnósticos y recomendaciones para superar la pobreza que aún afecta a importantes sectores de nuestra sociedad desde coordenadas de equidad e integración social.

Para superar la pobreza, en su sentido amplio y multidimensional, resulta necesario rediseñar parte importante de nuestra arquitectura de políticas públicas y sociales en particular, manteniendo las cosas que se han hecho bien y resarcido aquellas lógicas y concepciones que han provocado fracturas en la convivencia y profundas brechas sociales que nos han distanciado peligrosamente. En esa dirección, por ejemplo, debemos revertir los procesos de segregación y estigmatización social que han experimentado las personas en pobreza por medio de políticas y programas sistemáticos que favorezcan la inclusión y la cohesión social.

No podemos transformar la realidad que desconocemos. Por ello desde sus orígenes la institución ha mantenido un compromiso constante con la ampliación y enriquecimiento de la mirada del fenómeno de la pobreza y su superación.

En línea con lo anterior hemos señalado que la pobreza no puede ser leída fuera de su contexto. La pobreza es un fenómeno que evoluciona históricamente y que se manifiesta de maneras muy concretas a nivel territorial. No es solo una curva que crece o decrece a lo largo de una serie de encuestas, a partir de un puñado pequeño de indicadores. La pobreza es un fenómeno histórico, social, político, cultural, económico que requiere ser revelado, discutido y especificado en cada localidad, territorio y región.

A través de la serie Miradas País queremos seguir aportando a la comprensión de la pobreza desde dichas claves, como una condición esencial para enfrentar el desafío de superarla en el Chile que se nos viene: uno más descentralizado, con un cambio climático en pleno desarrollo, cuya ciudadanía exige mayor participación y transparencia, que anhela mayor inclusión y cohesión y formas complementarias e innovadoras de prospectar y encarar el desarrollo.

Como una manera de profundizar en lo planteado previamente decidimos publicar íntegramente las aportaciones realizadas por nuestras y nuestros colaboradores y amigos durante el proceso de elaboración de los *Umbrales Sociales para Chile 2021*.

En esta oportunidad les presentamos el texto preparado por nuestros amigos y amigas de Rimisp, Miguel Albacete, Daniela García, Danae Mlynarz y Rodrigo Yáñez, quienes por años han estudiado el reto demográfico asociado al desarrollo de los territorios rurales de América Latina. Esperamos que su lectura aporte a la discusión sobre la pobreza y las opciones de desarrollo para los y las afectadas.

Fundación Superación de la Pobreza

INTRODUCCIÓN

Despoblamiento y juventud rural: algunos datos de tendencia a partir de los Censos 1992, 2012 y 2017

Con altos niveles de desigualdad territorial asociada a la inclusión económica de las y los jóvenes (Rimisp, 2020), las oportunidades que tiene este grupo etario para desarrollar medios de vida propios y autónomos dependen del territorio en el que residan. Factores y dinámicas territoriales como las transformaciones productivas, la capacidad de agencia de la juventud o la pertinencia local de las iniciativas públicas son algunos elementos asociados con la capacidad de los territorios de integrar a la juventud en su estructura de oportunidades. En este sentido, los rezagos que acumulan los territorios más rurales, producto muchas veces de políticas espacialmente ciegas y del abandono del Estado en materias de bienestar, desigualdad y acceso a servicios básicos, constituyen también importantes barreras para la generación de oportunidades.

Es en este contexto de desigualdad territorial, específicamente en el ámbito de oportunidades para la juventud, que es necesario mirar los recientes patrones de evolución demográfica. Las caídas en la mortalidad y en la natalidad traen consigo un proceso natural de envejecimiento de la población. No obstante resulta importante considerar los procesos de migración como un factor clave para entender las tendencias demográficas a nivel local. Según datos del Censo 2017 el 21% de las personas entre 15 y 29 años migraron en los últimos cinco años (entre 2012 y 2017), tanto entre comunas de una misma región (12%) como entre regiones (9%), lo que las convierte en el grupo etario de mayor movilidad. Aunque muchas pueden ser las causas que fomenten la migración, resulta aceptable partir del entendimiento de que para la mayor parte de los migrantes la búsqueda de mayores o mejores oportunidades laborales, de acceso a la educación y, más en general, de mejoras en la calidad de vida constituyen motivaciones clave. Al estar todas ellas vinculadas con las propias limitaciones y restricciones existentes en sus territorios de origen, la migración tiene un rol importante en las dinámicas de despoblamiento y envejecimiento de ciertas áreas del país, especialmente de los territorios rurales.

A continuación se analizan los principales cambios demográficos a nivel comunal en la población total y específicamente en la población joven a partir de los datos de los Censos de 1992, 2002 y 2017. Para diferenciar cómo la migración y las dinámicas demográficas varían en el territorio agrupamos las comunas en tres tipos coincidentes con la metodología de la OECD, recientemente adoptada en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural. Así diferenciamos entre comunas rurales (185), mixtas (78) y urbanas (82).

La evolución de la población total (Tabla 1) evidencia de manera clara un mayor dinamismo demográfico en las comunas urbanas y en menor medida en las comunas mixtas. Tres de cada cuatro de estas comunas han mostrado crecimiento poblacional en los últimos 25 años y la población que aglutinan ha aumentado fuertemente. Por su parte, y aunque la población en las comunas rurales también ha aumentado, el crecimiento ha sido significativamente más bajo en ellas. Solo aproximadamente la mitad de las comunas rurales muestra dinamismo demográfico y una de cada tres de ellas exhibe tendencias hacia el despoblamiento.

Tabla 1. Evolución de la población en comunas urbanas, mixtas y rurales entre 1992 y 2017

	Comunas urbanas	Comunas mixtas	Comunas rurales
Población 1992	9.679.591	1.698.725	1.969.950
Población 2002	11.164.233	1.887.642	2.064.430
Población 2017	13.121.483	2.211.337	2.241.045
Crecimiento 1992 - 2017	35,56%	30,18%	13,76%
Número de comunas	80	78	183
Número de comunas con crecimiento poblacional >10%	60 (75%)	57 (73%)	97 (53%)
Número de comunas estables 0% -10%	6 (8%)	10 (13%)	28 (15%)
Número de comunas con decrecimiento poblacional (<0%)	14 (18%)	11 (14%)	58 (32%)

Fuente: elaboración propia a partir de los Censos 1992, 2002 y 2017.

Junto a estas tendencias en la evolución demográfica general la pirámide de la población también ha experimentado cambios. El proceso de envejecimiento ha llevado a que cada vez más las y los jóvenes (se considera aquí el grupo etario entre 15 y 29 años) representen una menor proporción de la población total (Tabla 2). En el caso de las comunas rurales, donde la población ha crecido con menos fuerza o incluso ha decrecido, la menor proporción de jóvenes se produce también como fruto de una disminución de su número absoluto. Si hace 25 años los jóvenes representaban uno de cada cuatro habitantes de las comunas rurales, hoy en día representan uno de cada cinco y el número total de jóvenes rurales ha disminuido 13%. En este complejo contexto son solo una minoría de comunas (27%) las que logran mantener a sus juventudes.

Tabla 2. Evolución del número absoluto y relativo de jóvenes según tipo de comuna

	Comunas urbanas	Comunas mixtas	Comunas rurales
Porcentaje de jóvenes sobre el total 1992 (promedio de comunas)	28%	27%	26%
Porcentaje de jóvenes sobre el total 2002 (promedio de comunas)	25%	23%	22%
Porcentaje de jóvenes sobre el total 2017 (promedio de comunas)	24%	21%	20%
Número total de jóvenes 1992	2.674.924	458.341	525.793
Número total de jóvenes 2002	2.777.455	434.654	462.105
Número total de jóvenes 2017	3.180.154	462.105	456.541
Crecimiento 1992 - 2017	19%	1%	-13%
Número de comunas	80	78	183
Número de comunas con número creciente de jóvenes (>10%)	42 (53%)	27 (35%)	36 (20%)
Número de comunas con número estable de jóvenes (0% - 10%)	9 (11%)	9 (12%)	12 (7%)
Número de comunas con pérdida de jóvenes (<0%)	29 (36%)	42 (54%)	135 (74%)

Fuente: elaboración propia a partir de los Censos 1992, 2002 y 2017.

Ante la diversidad de comportamientos demográficos según tipos de comuna y entre comunas del mismo tipo resulta esclarecedor observar las asociaciones entre las estimaciones de pobreza por ingresos y multi-dimensional y la capacidad de las comunas de generar dinámicas positivas para la juventud, el crecimiento demográfico y la contención del envejecimiento. La Tabla 3 evidencia que las comunas que presentan crecimiento poblacional joven son aquellas con menores tasas de pobreza y que las peores cifras relativas de las comunas rurales están vinculadas, como argumentamos al inicio, con los patrones de desigualdad territorial que sitúan a estas comunas en posición de rezago, con menores oportunidades de desarrollo. Esto a su vez apunta a la posibilidad de revertir los procesos de envejecimiento y despoblamiento a través de la inversión en los territorios al dotarlos de infraestructura y servicios básicos que permitan generar un entorno óptimo para el desarrollo de sus habitantes.

Tabla 3. Promedios de tasas de pobreza por ingresos (arriba) y pobreza multidimensional (abajo) según tipo de comuna y dinámica demográfica de la juventud

	Comunas urbanas	Comunas mixtas	Comunas rurales	Total
Crecimiento población joven	7,5%	8,6%	8,2%	8,0%
	18,6%	22,8%	26,2%	22,3%
Población joven estable	5,8%	11,0%	15,5%	11,3%
	15,6%	24,9%	29,3%	23,9%
Decrecimiento población joven	6,8%	15,0%	16,9%	15,1%
	21,8%	26,2%	30,1%	28,1%
Total	7,1%	12,3%	15,4%	12,7%
	19,4%	24,9%	29,6%	26,1%

Fuente: elaboración propia a partir de Censos 1992, 2002 y 2017 y estimaciones de pobreza comunal 2017 del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

La información descrita es de interés porque da señales de cuáles son los territorios rurales que experimentan un patrón más acentuado de despoblamiento, lo que se apareja fuertemente con un umbral de reducidas posibilidades de desarrollo económico y social. Destacar estos patrones es necesario porque junto a estas tendencias poblacionales los territorios se enfrentan a una eventual pérdida de patrimonio cultural, elemento trascendental para asegurar la identidad territorial que dibuja la diversidad del país y la reproducción de los propios territorios.

El patrimonio cultural o biocultural, por la estrecha relación entre los activos culturales y los recursos naturales que configuran los territorios donde se despliega un grupo humano, está determinado directamente por la capacidad de transmitir intergeneracionalmente los saberes que describen un entramado de significaciones desarrollado a través del tiempo (Ranaboldo y Schejtman, 2009). En este sentido, en territorios rurales en los cuales la población joven tiende a partir es muy difícil que un conocimiento local asociado a una forma de vida y habitar un territorio logre heredarse o reinterpretarse.

Gracias a las investigaciones que ha generado Rimisp en torno al desarrollo territorial con identidad cultural sabemos que los activos identitarios y patrimoniales son recursos valiosos en las comunidades rurales, incluso en aquellos espacios que presentan altos niveles de pobreza y marginalidad. En torno al patrimonio biocultural los territorios rurales logran generar una cohesión interna que les permite confrontar la fragmentación que supone la apertura a los procesos de globalización y poner en diálogo un saber local en un circuito más amplio de información y conocimiento. Prueba de ello son los múltiples emprendimientos y procesos de resignificación de saberes tradicionales por parte de las comunidades en conjunto con actores externos que permiten conectar saberes “pasados” con expectativas de “futuro”.

Este vínculo de lo rural con el mundo global se observa en los segmentos crecientes de las poblaciones urbanas de los países e incluso de otras regiones que reconocen en el patrimonio cultural rural un elemento que satisface nuevas formas de pensar la vida social, cultural, de equilibrio en la salud, y entregar nuevos sentidos de pertenencia a un mundo en cambio permanente. Se describen estos elementos porque sobre este diagnóstico se abren oportunidades de generación de empleos e ingresos en los territorios rurales en la denominada “economía cultural”, pero que necesitan de un equilibrio poblacional interno para asegurar el mantenimiento de sus potencialidades.

Algunos de los ejemplos a escala nacional de lo antes mencionado los encontramos en formas artísticas, culinarias y de patrimonio agroalimentario, como las técnicas asociadas al pan minero de Lota, el tejido artesanal de crin de Rari, los bailes como la Fiesta de Cuasimodo, más de 42 elementos reconocidos en el Sistema de Información para la Gestión Patrimonial Inmaterial y tantos más sin reconocimiento oficial pero que forman parte del tejido social y cultural base de las comunidades rurales. Estos elementos han llevado a considerar el patrimonio cultural inmaterial (PCI) como un bien público (CNCA, 2013).

Experiencia internacional

Considerando esta realidad latinoamericana y especialmente chilena, exploramos lo que se estaba haciendo en otros países para asumir esta problemática y al respecto encontramos, entre otros, el caso español, donde con especificidad de la política de reactivación post Covid-19 se aborda un eje de repoblamiento juvenil de áreas rurales que considera como un elemento transversal la mejora de la conectividad digital de las zonas rurales.

En España el 63,2% de los municipios ha perdido población desde el comienzo del siglo. Si bien hay ciudades e incluso capitales provinciales que han experimentado una disminución en la población, son los municipios de menor tamaño (<1.000 habitantes) los que se han visto más fuertemente afectados (Comisionado del Gobierno Frente al Reto Demográfico, s/f a). Simultáneamente el país también transita por un proceso de envejecimiento acelerado y agudizado en los municipios con menor población: en el 43,8% de los municipios la proporción de personas mayores de 64 años representa más de 30% (Comisionado del Gobierno Frente al Reto Demográfico, s/f b).

En este contexto el reto demográfico ha ganado importantes espacios en la agenda pública, especialmente a partir de la irrupción en el Parlamento de un partido político en defensa de “La España Vacía”, que visibiliza y revitaliza la agenda de desarrollo rural y de cohesión territorial. Esto se refleja en el recientemente adoptado Plan de Medidas ante el Reto Demográfico¹, al cual se destinará aproximadamente el 10% de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia tras la pandemia, y que contiene una serie de medidas cuyas competencias corresponde impulsar y desarrollar desde la administración del Estado para mejorar la cohesión territorial, eliminar la brecha urbano-rural e impulsar actuaciones en los pequeños municipios y áreas rurales.

Constituido por diez ejes y un total de 130 reglas, el Plan de Medidas posiciona a los jóvenes en el centro de una estrategia de digitalización y atracción del talento joven para el medio rural. En este sentido uno de los ejes del Plan de Medidas aborda explícitamente la generación de oportunidades para los jóvenes (y las mujeres) y son varias las medidas destinadas principalmente a jóvenes. Entre ellas cabe destacar: i) el apoyo financiero al emprendimiento y pequeñas empresas de jóvenes con contenido tecnológico e innovador para el sector agroalimentario y turismo; ii) los proyectos piloto de inserción laboral a través de cooperativas y empresas de inserción, específicamente para el rubro textil y agroalimentario; iii) el apoyo al relevo generacional en la actividad agraria a través de planes de formación y visitas a explotaciones modelo; iv) las ayudas a rehabilitación de viviendas en áreas rurales y provincias afectadas por la despoblación; v) el fomento de programas de prácticas laborales y pasantías de estudiantes universitarios en entornos rurales y vi) la formación de emprendedores y Pymes en el ámbito rural con foco en digitalización.

¹ Plan de Medidas frente al Reto Demográfico. Disponible en https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf

Resulta interesante destacar que las medidas aquí mencionadas son impulsadas desde diversos ministerios, y que el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico representa un esfuerzo intersectorial compuesto por una multitud de elementos. Producto de ello existen múltiples beneficiarios potenciales, pero no una focalización específica en el Plan. En este sentido cabe resaltar además la asociación, no perfecta pero sí estrecha, entre aquellos territorios bajo amenaza de despoblamiento y los territorios rurales², que lleva a combinar estrategias específicas para estos últimos con estrategias de mayor alcance.

Cabe señalar que España lleva más de 15 años preocupada de esta temática y la ha ido abordando en diversos programas, algunos más integrales que otros, cuyas experiencia y desarrollo han derivado en este plan integral para recuperación post Covid-19³.

En Italia, de acuerdo con el Banco Mundial⁴, entre 1960 y 2019 la población rural total cayó en 13,5%, pero con variaciones importantes entre localidades. Por ejemplo algunas perdieron a casi toda su población, como ha sido el caso de localidades en la región de Calabria. En varios territorios de Italia el fenómeno del despoblamiento de zonas rurales obligó a una serie de iniciativas a nivel nacional y local.

A nivel central a partir de 2014 se implementó la Estrategia Nacional para Áreas Interiores⁵ 2014-2020, la que concentra el 60% del territorio italiano. Esta política integral buscó no solo repoblar sino también proveer los servicios esenciales, impulsando la formulación de proyectos a través de procesos participativos y colaboraciones público-privadas (Cejudo y Navarro, 2019). Con alrededor de un billón de euros, provenientes tanto de fondos nacionales como de la Unión Europea, la política se diseñó a nivel territorial y se basó en cuatro ejes principales:

1. Enfoque participativo sobre el desarrollo local Leader⁶ (cede la planificación a las comunidades locales), que articula al resto de los ejes.
2. Mejora paralela de los servicios esenciales (escuelas, transporte, salud) e inversiones en planificación predial y bosques, producción de alimentos locales, energías renovables y patrimonio biocultural.
3. Dimensión nacional y multinivel de cooperación para la gobernanza con el objetivo de integrar las acciones nacionales y locales para disminuir las barreras para el desarrollo de los territorios.
4. Uso e inclusión de múltiples fondos para lograr una política que atienda diferentes aspectos del territorio.

En la evaluación de 2017 destaca que después de ser implementada de forma piloto en 71 áreas (que abarcan 16,7% del territorio nacional), estas disminuyeron el decrecimiento poblacional (entre 2001-2011 el decrecimiento fue de -4,2%, mientras que entre 2011-2016 el decrecimiento fue de -2,3%) (ENRD, 2018). A 2019 se firmaron 24 acuerdos del programa marco del proyecto y se activaron inversiones de más de 700 millones de euros, así también se firmaron 47 acuerdos entre municipalidades para acción coordinada (Msitc, 2019). Además existen varios proyectos en implementación en líneas de trenes, caminos, agua y

² En la Política de Desarrollo Rural Sostenible se define el medio rural como el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a treinta mil habitantes y una densidad inferior a los cien habitantes por km². Se entiende como municipio rural aquellos que estando ubicados en el medio rural tienen menos de cinco mil habitantes.

³ Revisar antecedentes al respecto en http://www.injuve.es/sites/default/files/adjuntos/2019/11/injuve_122.pdf

⁴ Obtenidos de <https://datos.bancomundial.org/>

⁵ Son áreas remotas, con poca población, donde sus municipalidades no pueden proveer servicios básicos (escuelas, centros de salud de emergencia o estación de trenes).

⁶ *Links between actions of rural development* (Conexiones entre acciones de desarrollo rural).

en el sector de la construcción, la mayoría a ser entregados durante 2021. Todavía no hay suficiente información sobre la evaluación de todos los aspectos incluidos en el piloto para todo el periodo del programa (culminó en 2020). Sin embargo se decidió la continuación de la estrategia a través de dos nuevas iniciativas que tienen como objetivo medir y potenciar cambios visibles, reformulando la misma (Msitc, 2019). Dentro de estos cambios se consideró incorporar a las áreas interiores que no fueron parte del piloto, y un criterio clave para su inclusión fue su nivel de despoblamiento y el potencial en infraestructura tangible e intangible.

Adicionalmente, a nivel local existen múltiples iniciativas de migración interna y externa (De Rubertis, 2019). Por ejemplo en el municipio de Riace, en la región de Calabria. Allí se invitó a familias refugiadas para incrementar la población gracias al programa Sprar (Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Refugiati), especialmente aquellas con niños y jóvenes (alrededor de 200 inmigrantes en principio) (Bindi, 2019). En paralelo, utilizando otros fondos europeos para la repoblación tales como las estrategias de áreas interiores, se implementó un programa de revitalización económica, que además de ingresos y apoyos en infraestructura incluyó la rehabilitación de las viviendas del casco histórico, y apoyo en desarrollo cultural.

De acuerdo con Bindi (2019) este programa evitó el cierre de la única escuela, hubo crecimiento y revitalización económica, nuevos negocios a través de beneficios impositivos, arreglos de casas y producción de nuevos bienes y servicios. Sin embargo no todos los cambios son visibles aún y algunos fondos han disminuido o se han eliminado, como el Sprar. En la región se observa un patrón similar: se iniciaron algunas obras de conectividad a través de líneas de trenes que no han concluido, el empleo aumentó, pero a 2019 todavía no alcanza los niveles precrisis del 2008, y el escenario en el área de turismo es similar: aumentó pero todavía no cumple las metas (Msitc, 2019).

En la Pampa argentina existen alrededor de 800 villas con menos de dos mil habitantes, donde un poco más del 50% está a punto de desaparecer (Stratta Fernández et al., 2013)⁷. Allí se hizo una intervención piloto utilizando elementos del enfoque europeo de aprendizajes sociales (Leader) en la localidad de Punta Indio, provincia de Buenos Aires. Siguiendo la lógica de desarrollo local participativo se crearon mesas de trabajo para crear un grupo de acción local (Local Action Groups, LAG). Así también se fijó una orientación y visión común del grupo. A través de este grupo validado por la comunidad se financiaron 18 proyectos de desarrollo local (productivos, agrícolas, culturales, de saberes patrimoniales, inclusión de jóvenes, capacitaciones, entre otros). Adicionalmente se proveyó de apoyo técnico, educacional, ayuda con la administración de fondos y postulaciones a programas de financiamiento adicional, alianzas estratégicas con organismos públicos o programas similares, como el caso del programa que vinculaba a jóvenes en la agricultura con el programa local de jóvenes ya existente.

En la evaluación se puede encontrar que los líderes y grupos participantes pudieron construir una estrategia de desarrollo, consolidaron un grupo de acción local y seleccionaron los proyectos que benefician, emplean y promueven la cooperación entre jóvenes y adultos. Así también el piloto promovió la creación de un programa provincial que continuará la labor del programa piloto y la discusión de un proyecto de ley para promover un plan de repoblamiento. Sin embargo no se le puede atribuir un cambio en el aumento de población del lugar, en parte porque el programa piloto se llevó a cabo durante dos años solamente (Stratta Fernández et al., 2013) y no cuenta con registros sobre sus resultados actuales.

⁷ Las razones que se esgrimen para el despoblamiento son el cierre de líneas de ferrocarriles (que dejaron cientos de villas aisladas), la reestructuración agrícola que dejó a muchos habitantes sin empleo y las pocas oportunidades, entre otras.

HALLAZGOS Y RESULTADOS

Enfoque para diseñar una política de retorno

Las experiencias analizadas evidencian que existe un conjunto de buenas prácticas que pueden ser utilizadas en una política de repoblación. Entre ellas hay algunas claves que destacan: la existencia de procesos participativos flexibles y la centralidad del territorio. En consecuencia es fundamental impulsar las políticas de retorno considerando las dinámicas de los territorios y sus interacciones con aquellas que son externas, particularmente aquellas entre la estructura económico-productiva, las instituciones y los actores (Berdegué, Bebbington et al., 2015; Berdegué & Modrego, 2012; Schejtman & Berdegué, 2004).

Es clave concebir a los territorios como socialmente contruidos, donde las interacciones de los actores configuran el significado y la apropiación de un determinado espacio geográfico y social. Las comunidades que habitan estos territorios se sitúan en un ecosistema y generan cultura y una identidad propia al mismo tiempo que conforman el patrimonio biocultural de ese espacio. Así este patrimonio es un vector que puede impulsar dinámicas que contribuyan a una mejor calidad de vida y al empoderamiento de poblaciones rurales latinoamericanas con menores oportunidades. La planificación biocultural que incluya al territorio como eje en la articulación de las políticas y programas resulta esencial en las definiciones de las herramientas, condiciones y recursos en los que se va a invertir. Es clave la recuperación del valor y sentido de las áreas rurales y sus vínculos con las ciudades aledañas en la construcción de un paisaje que brinde calidad de vida.

En esa línea, entre los enfoques más utilizados en políticas de repoblamiento encontramos aquellos que estimulan el desarrollo local participativo y en paralelo apoyan la inmigración a zonas de baja población y las propuestas económicas, y son parte de planes de implementación o mejora de los servicios básicos locales (Cejudo y Navarro, 2019). Un ejemplo de esto es el enfoque Leader, que pone al territorio y su planificación al centro. Este

“consiste en ceder la iniciativa de planificación a las comunidades locales de cada territorio rural que, organizadas en Grupos de Acción Local (asociaciones público-privadas de funcionamiento asambleario), [son] las que elaboran y ejecutan una estrategia de desarrollo para dicho territorio aprovechando sus recursos”⁸.

Sus aplicaciones comenzaron en 1990 en Europa con el objetivo de priorizar que los jóvenes del territorio participaran de los procesos de toma de decisiones. Por su flexibilidad y la búsqueda de aumento del capital en un territorio particular, el enfoque Leader ha ganado mucho terreno en áreas aisladas donde hay un declive de la población. Su enfoque desde abajo o *bottom-up* de tipo laboratorio permite articular ejes fundamentales que debieran ser incluidos en una política de retorno. Sin embargo no considera adaptaciones para ser implementado en áreas en que la población se encuentra dispersa (como podría ser el territorio compuesto por las comunas de Ránquil, Quillón y Florida entre Ñuble y Biobío, territorios patagónicos y otros lugares donde la población se encuentra dispersa de Chile). Por tanto habría que mejorar la infraestructura en transporte y conexión previo a la implementación de cualquier política, como se observa en el caso de Argentina, para no dejar a las comunidades aisladas.

Adicional a la inversión en transporte, tal como muestra el caso de Italia es necesario hacer los espacios rurales habitables con acceso a servicios básicos habilitados, como educación, salud, agua, alcantarillado, viviendas, servicios de recolección de basura, etc. También es necesario proveer de infraestructura en co-

⁸ https://enrd.ec.europa.eu/publications/leader-approach-basic-guide_en

municaciones y considerar elementos como internet satelital a precios razonables, que las oportunidades de trabajo de escritorio se puedan implementar desde casa e incrementar las oportunidades de economía circular, es decir, que los recursos se mantengan el mayor tiempo posible en el ciclo productivo, entre otros.

En la actualidad hay jóvenes que están retornando a áreas rurales de Chile y muchos manifiestan ganas de retornar. Por ejemplo Vásquez y Vallejos (2014) indican que el 72% declara que tiene intención de retornar a sus territorios. Junto a esto otra estrategia de repoblamiento de jóvenes tiene que ver con la inmigración; ambas maniobras han impulsado la revitalización de esas zonas. Volviendo al caso de los jóvenes retornados, en el territorio biocultural andino suceden ambos tipos de migraciones y estos jóvenes se transforman en dinamizadores económicos, sociales y culturales de sus territorios. Entre los retornados a la zona norte las motivaciones, según un informe de la Fundación Superación de la Pobreza (FSP, s/f), son llevar su energía y nuevas habilidades adquiridas para ayudar a superar las brechas existentes en sus territorios a través de emprendimientos y acciones innovadoras. Asimismo buscan reconectar con esos lugares que guardan sus raíces, su sentido de pertenencia, saberes, prácticas y un ecosistema que les invita y motiva a buscar un renacimiento de estas áreas.

En cuanto al empleo, algunos puntos comunes entre los jóvenes de la región del Maule y del territorio biocultural andino retornados es que no buscan trabajar en el sector agrícola agroexportador, sino que en agricultura sustentable. También se enfatizó en el agroturismo, turismo indígena, tecnología y tecnificación de procesos productivos en busca de sustentabilidad, reconversión energética u otros que tengan atributos de realización personal, contribución al territorio y que sean culturalmente pertinentes (Vásquez y Vallejos, 2014; FSP, s/f).

En consecuencia, tanto las experiencias internacionales como aquellas de retorno por goteo evidencian algunos criterios críticos que se deben tener en cuenta para organizar una política de retorno que asegure la posibilidad de habitar esas áreas.

1. Reformas que pongan al territorio al centro, resguarden el patrimonio biocultural y del entorno rural. Integración de la planificación territorial, valorización de los saberes de la población residente y su conocimiento del entorno.
2. Aumento de la valoración de la agricultura y silvicultura con métodos que cuiden la biodiversidad y sean una alternativa económica para las y los habitantes. Esto junto a medidas de fomento a los productos locales agrícolas.
3. Iniciativas de desarrollo económico que potencien la diversificación productiva y oportunidades de trabajo y también a los emprendimientos de jóvenes. Vinculación de este grupo con la cadena de valor en circuitos adecuados.
4. Inversión previa para recibir a los retornados en servicios básicos, infraestructura, vivienda, conectividad y transporte.
5. Implementación de modelos participativos como la planificación territorial participativa.

DISCUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Medidas que debería considerar una política/plan de retorno y retención de jóvenes y/o personas de la población económicamente activa (PEA)

Aprovechar el potencial de contribución de la juventud al desarrollo de los territorios es un desafío crítico toda vez que nos encontramos ante una generación más educada, con más capacidad de innovación y recursos simbólicos que sus pares adultos, pero que sin embargo no encuentra oportunidades de inclusión económica en las zonas rurales (Pardo, 2017; Urrutia, 2017; Cazzuffi, Díaz, Fernández y Torres, 2018). El aprovechamiento de ese potencial está dado en gran medida por la capacidad de generar ingresos autónomos, sea por la vía del empleo formal o por cuenta propia, y ser parte de la estructura de oportunidades de los territorios (Fernández, 2014). Ahora bien, es necesario entender este proceso en un sentido amplio, pues para lograr la inclusión económica de los jóvenes es preciso atender a múltiples dimensiones, como la educación, la empleabilidad, la salud y el género, así como las oportunidades y restricciones asociadas a los propios territorios donde ellos y ellas se desenvuelven.

Asociada a las características individuales, que apuntan directamente a las y los jóvenes, una de las principales medidas para atraer a la juventud de vuelta a los territorios rurales o retenerla en estos espacios son las oportunidades educativas. El capital humano con que cuenta una persona incide directamente sobre sus posibilidades de generación de ingresos, tanto por la adquisición de capacidades técnicas como por el conjunto de habilidades sociales que son fundamentales para el desempeño laboral. La educación es el principal generador de oportunidades para el desarrollo personal y colectivo de los ciudadanos. Negar el acceso a la educación equivale a limitar la libertad, capacidades y autonomía de los individuos para crear su propio futuro, lo que impulsa que muchos jóvenes emigren para continuar sus estudios y nunca retornar. Simultáneamente la falta de educación formal en las generaciones más jóvenes condena a los propios territorios a trampas de pobreza y desigualdad de difícil salida.

En Chile, previo a la pandemia del Coronavirus, las tasas de alfabetización y matrícula en territorios rurales se encontraban entre las más altas de la región latinoamericana. No obstante, de acuerdo con el último Informe Latinoamericano de Pobreza y Desigualdad (Rimisp, 2020), en contraste con años anteriores se observa al interior del país un incremento en la tasa de analfabetismo y una leve caída en la matrícula en educación secundaria que puede considerarse una apertura hacia una brecha territorial que iba en descenso. Asimismo, y a propósito del quiebre que produce la crisis sanitaria del Coronavirus, si consideramos los efectos de la interrupción de clases presenciales y las dificultades de acceso por vía telemática producto de la carencia de equipos y una señal a internet estable en los territorios más alejados, es posible pensar que la brecha educacional en territorios rurales haya tendido a pronunciarse de manera más firme. Es un tema sobre el cual es necesario poner atención. Por ello es necesario reforzar la agenda educativa que busca reducir las brechas entre territorios y pensar en una oferta educativa que se adapte a las nuevas condiciones que emergieron en un contexto de pandemia. Muy probablemente las actividades asociadas a tecnologías de la información perdurarán en el tiempo, lo cual requiere incorporar un objetivo relacionado con la reducción de una brecha informática y de conectividad en los territorios rurales.

Asimismo resulta importante destacar que las cifras de jóvenes esconden marcadas diferencias entre géneros y que la tasa de jóvenes que no estudia ni trabaja es muy superior entre la población joven femenina. Estas diferencias de género, a pesar de ser generalizadas en toda la región, varían entre los distintos territorios al interior de los países. Este fenómeno apunta a una interacción entre desigualdades territoriales, etarias y de género que conduce a una superposición de vulnerabilidades que determina, en este caso, a las mujeres jóvenes de territorios rezagados (Rimisp, 2020).

En esta misma línea, asociada a las diferencias de género, otro factor relevante en la inclusión económica de los jóvenes, y especialmente de las jóvenes, es la prevalencia del embarazo adolescente. Un embarazo en edades tempranas conlleva en la mayoría de los casos una discontinuidad, si es que no abandono, de la educación formal. Además una gran proporción de mujeres abandona el mercado laboral de manera definitiva al tener a su primer hijo. En este sentido muchas madres adolescentes nunca llegan a incorporarse al mercado laboral o discontinúan su participación en él, asumiendo la totalidad de la crianza y cuidado del hijo, lo que las sitúa en una posición de vulnerabilidad y dependencia (Rimisp, 2020). Una política de sexualidad y planificación familiar, desde una perspectiva de género, debe impulsarse como estrategia de contención a estos patrones que se reproducen en detrimento de las oportunidades de las mujeres más jóvenes. Paralelamente deben impulsarse iniciativas de apoyo al cuidado para propender a su inclusión laboral.

Por otro lado, el contexto donde los y las jóvenes se desenvuelven, es decir, las características de los territorios, su mercado laboral, la estructura productiva y las políticas públicas que ahí se implementan, así como su condición de rezago o ventaja, constituyen factores que pueden impulsar o limitar la capacidad de los jóvenes para generar estrategias que aseguren su correcto desarrollo (Rimisp, 2020).

En esta línea es necesario constatar que los territorios rurales de Latinoamérica en general y de Chile en particular ya no se corresponden con la imagen de espacios aislados y desconectados. Tanto en Chile como en gran parte de la región la mayor cantidad de población rural habita en espacios que se ubican entre esa antigua imagen de poblados dispersos y las grandes urbes (Berdegué, Escobal y Bebbington, 2015b). Y en estos espacios intermedios la investigación ha mostrado que a medida que en los territorios existe una mayor conexión vial y desarrollo de infraestructura también se estrechan los vínculos con mercados de bienes, servicios y laborales (Rimisp, 2020). De esta manera la inversión en conectividad e infraestructura incide directamente en las oportunidades a las que pueden acceder las y los jóvenes que habitan territorios rurales. El vínculo urbano-rural es clave.

Finalmente, en torno a las condiciones estructurales de los territorios rurales a las que se debe apuntar para incentivar la permanencia de la juventud en estos espacios, aparece como relevante el acceso a tierras. La mayor expectativa de vida de la población rural propietaria de la tierra y los problemas de acceso a nuevos predios dificulta que los jóvenes puedan emprender sus vidas en autonomía. Por ello el acceso a tierras es un tema crucial para que las y los jóvenes revitalicen los espacios rurales. Para abordar este desafío aparece como destacable una propuesta de relevo generacional (Rimisp, 2019) que consiste en incentivar el acceso a la tierra en espacios agrarios a las generaciones más jóvenes, al mismo tiempo que se fomenta un retiro digno para las personas de mayor edad. Para ello es necesario construir una estrategia que articule programas y políticas públicas que permitan asegurar pensiones dignas a los adultos propietarios al mismo tiempo que se apoya a la juventud para elaborar contratos de arriendo de tierras en desuso y se los apoya técnicamente para que estas tierras tengan un mejor rendimiento productivo. Esta es una de las opciones que aparece como estrategia a desarrollar, pero que se enmarca en la necesidad de generar un proceso de diálogo entre diversos actores del mundo rural y del Estado, con el objetivo de construir un nuevo pacto de ocupación y uso de la tierra que asegure que las nuevas generaciones permanezcan en los territorios. Debe considerarse con especial atención la necesidad de contar con agua también en sus predios, lo que en un contexto de crisis climática se ha vuelto una importante problemática en el campo chileno.

Un incentivo a la permanencia y al repoblamiento también tiene relación con las condiciones del habitar ya señaladas, donde el acceso a la vivienda con infraestructura sanitaria básica es una demanda poco abordada. Si hoy tenemos un déficit de viviendas a nivel nacional, esta situación está aún menos resuelta en el sector rural. La primera necesidad de toda persona que quiere asentarse en un territorio es la vivienda.

¿Por dónde empezar?

A diferencia de otros países como España e Italia, donde la problemática del envejecimiento de las áreas rurales ha estado en la agenda de las políticas públicas desde diversos niveles e integraciones desde hace años, en Chile solo se ha abordado parcial o sectorialmente a través del programa Juventud Rural implementado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), dependiente del Ministerio de Agricultura. El programa propone que los jóvenes rurales pertenecientes a la agricultura familiar campesina (AFC) desarrollen y sostengan en el tiempo emprendimientos silvoagropecuarios a través del cofinanciamiento de inversiones y asesoría técnica, otorgamiento de capacitación y el desarrollo de redes entre jóvenes rurales, y de estos con actores relevantes de los sectores rurales. Con ello se busca su permanencia y aporte en el sector rural. No existe ningún otro programa relativo o cercano a la temática.

Se puede apreciar que la mirada del programa es sectorial y enfocada a los jóvenes que se encuentran en el sector rural y no especialmente a buscar el retorno de quienes se hayan marchado a poblar la ruralidad o a retener a quienes hoy se encuentren desde una mirada multidimensional.

Cabe señalar que, tal como se ha mencionado, la problemática necesita de una intervención comprehensiva y multidimensional, donde el enfoque territorial debería estar al centro para desarrollar sus objetivos y políticas i) de manera integrada e intersectorial (con articulación de los distintos sectores) y ii) territorializada. El Estado debe asegurar el acceso y ejercicio de derechos con enfoque territorial. Es decir, de una manera pertinente y adaptada a la heterogeneidad de cada territorio del país y sus necesidades y potencialidades, expresada en su identidad sociocultural, su especificidad geográfica, demográfica y económica.

Hoy Chile cuenta con una Política Nacional de Desarrollo Rural que busca mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de las personas que viven en el mundo rural. Esta política busca avanzar hacia un desarrollo territorial integrado del país que promueva el bienestar de todos sus habitantes, sin importar el lugar geográfico donde habitan. La Política Nacional de Desarrollo Rural propone un nuevo paradigma de desarrollo rural que sea un sinónimo de oportunidades y no de atrasos. Lo que antes se relacionaba exclusivamente con la agricultura y el subdesarrollo ahora es valorado como un espacio de oportunidades que contiene ciudades pequeñas, espacios poco densos, en un entorno natural, de alta interacción con el mundo urbano y múltiples posibilidades de actividad económica asociada a sus activos locales. La política se basa en los siguientes principios rectores: bienestar social, diversidad de oportunidades, equidad, integración territorial, identidad, descentralización, sustentabilidad, eficiencia, participación, resiliencia, gradualidad e integralidad⁹.

Aprovechando la existencia de esta reciente política podría levantarse un programa piloto que integre a los necesarios y diversos sectores según los principios y componentes mencionados en pos de la retención y repoblamiento juvenil de las áreas rurales en Chile. El programa podría situarse en una región determinada e implementarse desde el gobierno regional con una articulación centrada en el traspaso de competencias requeridas con el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Injuv, el Fosis, la Conadi, el Ministerio de Agricultura, el Indap, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, el Sence, el Ministerio de Economía, la Corfo, el Sercotec, el Sernatur, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Serviu y el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, entre otros.

⁹ <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/DIARIO-OFICIAL-PNDR-DS19-2020.pdf>

Es indispensable gestionar el diseño del programa e implementarlo a través de una metodología participativa para co-construir con jóvenes buscando pertinencia territorial y sociocultural. Este proceso debe incluir a otros actores del territorio como la academia, el sector privado, los municipios y las organizaciones sociales con una real articulación público-privada. También es necesario levantar una línea base clara para medir el impacto de la iniciativa en el mediano plazo, con el fin de avanzar en replicabilidad y escalabilidad de la iniciativa.

BIBLIOGRAFÍA

- **Berdegúe, J. A., Bebbington, A. & Escobal, J. (2015).** Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions, *World Development*, 73, 1-10.
- _____ (2015b). Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions, *World Development*, 73, 129-137.
- **Berdegúe, J. A. & Modrego, F. (2012).** *De Yucatán a Chiloé: Dinámicas territoriales en América Latina*, Buenos Aires, Teseo.
- **Bindi, L. (2019).** Restare. Comunità locali, regimi patrimoniali e processi partecipativi. En Cejudo, E. & Navarro, F., *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*, Universitá del Salento.
- **Cejudo, E. & Navarro, F. (2019).** Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia, *Perspectives on Rural Development*, 3, 17-40.
- **Comisionado del Gobierno frente al Reto Demográfico (s/f a).** Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje Despoblación. Disponible en https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_despoblacion_tcm30-517769.pdf
- _____ (s/f b). Diagnóstico Estrategia Nacional frente al Reto Demográfico. Eje Envejecimiento. Disponible en https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/analisis-cartografia/diagnostico_eje_envejecimineto_tcm30-517770.pdf
- **De Rubertis, S. (2019).** Dinamiche insediative in Italia: spopolamento dei comuni rurali. En Cejudo, E. & Navarro, F., *Despoblación y transformaciones sociodemográficas de los territorios rurales: los casos de España, Italia y Francia*, Universitá del Salento.
- **El País (2020).** “Negocios para repoblar España vaciada”. Disponible en <https://elpais.com/economia/2020-10-15/negocios-para-repoblar-la-espana-vaciada.html>
- **ENRD (s/f).** Strategy for Inner Areas. Italy. Working Document. European Network for Rural Development.
- _____ (2006). The LEADER approach. A basic guide. Fact Sheet. Disponible en <https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/2B953E0A-9045-2198-8B09-ED2F3D2CCED3.pdf>
- **Fundación Superación de la Pobreza (s/f).** Encuentro virtual de jóvenes del territorio biocultural andino. Proyecto redes TBC andino.
- **INE (1992, 2002, 2017).** Datos de los censos. Disponible en www.ine.cl
- **Injuve (2018).** Juventud y desarrollo rural, *Revista de Estudios de Juventud*, 122.

- **Miteco (2020)**. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 130 medidas para el reto demográfico. Disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/medidas-reto-demografico/>
- **Msitc (2019)**. PianoSUD 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia. Minister for Southern Italy and Territorial Cohesion.
- **Ranaboldo, C. y Schejtman, A. (2009)**. *El valor del patrimonio cultural. Territorios rurales, experiencias y proyecciones latinoamericanas*, Perú, Rimisp e IEP.
- **Rimisp (2019)**. *Asistencia Técnica de Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural a la Sedatu para el diseño del Programa Piloto de Relevo Generacional en Ejidos y Comunidades*, Ciudad de México, Rimisp.
- **_____ (2020)**. *Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad. Juventud rural y territorio*, Santiago, Rimisp.
- **Schejtman, A. & Berdegué, J. A. (2004)**. *Desarrollo territorial rural*, Santiago, Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Instituto de Estudios Peruanos.
- **Stratta Fernández, R., Gómez Gajardo, F. & Rodríguez Sáez, P. (2013)**. Rural Depopulation in the Pampean Region of Argentina: Intervention Model, *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(70), 201-218.
- **Vásquez Wiedeman, C. & Vallejos Quilodrán, D. (2014)**. Migración juvenil rural en la región del Maule, Chile: Expectativas de futuro de la nueva generación, *Revista de Ciencias Sociales*, 27(35), 91-108.

SOMOS una institución privada, sin fines de lucro y con intereses públicos, cuyos orígenes se remontan a 1994.

CREEMOS que superar la pobreza que experimentan millones de chilenos y chilenas en nuestro país es un desafío de equidad, integración y justicia social.

CONTRIBUIMOS a la superación de la pobreza promoviendo mayores grados de equidad e integración social en el país, que aseguren el desarrollo humano sustentable de las comunidades que hoy viven en situación de pobreza y vulnerabilidad.

DESARROLLAMOS nuestro quehacer en dos líneas principales de trabajo. Por una parte, realizamos intervención social a través de nuestro programa SERVICIO PAÍS, que pone a prueba modelos de colaboración innovadores y replicables para resolver problemáticas específicas de pobreza. Y por otra, elaboramos estudios y PROPUESTAS PAÍS para el perfeccionamiento de las políticas públicas orientadas a la superación de este problema, tanto a nivel nacional como territorial y local. Así, desde nuestros orígenes hemos buscado complementar, desde la sociedad civil, la labor de las políticas sociales impulsadas por el Estado de Chile.

Realizamos nuestro quehacer gracias a alianzas estratégicas sectoriales con el Estado de Chile, al trabajo conjunto con municipios de las 16 regiones y al desarrollo de proyectos complementarios con fondos públicos o privados. Desde nuestros inicios trabajamos en alianza con el Estado de Chile y ello se concreta hoy en convenios de financiamiento con los ministerios de Desarrollo Social y Familia, Vivienda y Urbanismo, y de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

www.superacionpobreza.cl
www.serviciopais.cl



/superarpobreza



@serviciopais
@superarpobreza



@serviciopais



/superacionpobreza

Con el financiamiento de:

