

ESTUDIO

IDENTIFICACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE TERRITORIOS AFECTOS A ASIGNACIÓN DE ZONA PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Región de Magallanes y la Antártica Chilena

División de Políticas y Desarrollo Territorial.

Departamento de Estudios y Análisis Territorial.

Agosto de 2021.



© Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Jefa de División de Políticas y Desarrollo Territorial

Eleonora Espinoza Hernández

Coordinación

Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Andrés Barrientos Cárdenas, Jefe de Departamento de Estudios y Análisis Territorial

Elaboración

Rodrigo Osorio Rivera, Matías Poch Clavero, Profesionales de la Unidad de Investigación y Estudios Territoriales

Revisión

Profesionales de la División de Políticas y Desarrollo Territorial

Diseño

Comunicaciones, Subdere

SUBDERE, agosto 2021

Contenido

I	ANTECEDENTES	4
I.1	DENOMINACIÓN DE TERRITORIOS AFECTOS A ASIGNACIÓN DE ZONA	4
I.1.1	<i>División Político – Administrativa</i>	4
I.1.2	<i>Localidades</i>	6
I.2	AISLAMIENTO DE LOS TERRITORIOS AFECTOS A ASIGNACIÓN DE ZONA.....	6
II	OBJETIVOS	8
II.1	GENERAL	8
II.1	ESPECÍFICOS.....	8
III	DESARROLLO	9
III.1	IDENTIFICACIÓN DE UNIDADES TERRITORIALES.....	9
III.1.1	<i>Homologación de Unidades Político-Administrativas</i>	10
III.1.2	<i>Homologación localidades</i>	15
III.2	ANTECEDENTES DE CONDICIONES DE AISLAMIENTO.....	17
III.2.1	<i>Resultados regionales de aislamiento en base a estudio de actualización censal 2017</i>	17
III.2.2	<i>Resultados de aislamiento en las localidades homologadas del DL N°249.</i>	21
IV	PROPUESTAS DE CLASIFICACIÓN PARA NIVELES DE ASIGNACIÓN DE ZONA	24
IV.1	BASADA EN DECILES DEL ÍNDICE DE AISLAMIENTO.	24
IV.2	BASADA EN TIEMPOS DE DESPLAZAMIENTO.	25
IV.3	RESULTADOS SOBRE LOCALIDADES DEL DL N° 249, SEGÚN PROPUESTA.	27
IV	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	33
V	ANEXOS CARTOGRÁFICO	35

I ANTECEDENTES

La asignación de zona es un estipendio otorgado mensualmente a los funcionarios del Sector Público para el desempeño de un empleo en el que se ven obligados a residir en un territorio que reúne condiciones especiales derivadas de su aislamiento o del costo de vida. Está estipulada en los art. 5° y 7° del Decreto Ley N° 249 de 1973 y sus posteriores modificaciones, y se define identificando los territorios afectos al beneficio y el porcentaje de aumento de sueldo correspondiente. Como se explicará en los puntos siguientes, el problema radica en la dificultad para identificar estos territorios dada la antigüedad de la normativa, así como la dificultad que supone no contar con los antecedentes de los criterios de aislamiento y costo de vida utilizados en la redacción de la ley y que son necesarios para su actualización.

I.1 Denominación de territorios afectos a asignación de zona

El Decreto Ley 249 fue promulgado con anterioridad a la reforma administrativa del país de 1974, y utilizó para denominar los territorios afectos a asignación de zona a unidades administrativas que ya no son vigentes en la actualidad, como distritos, subdelegaciones o departamentos. En estos casos, las unidades territoriales que menciona el Decreto Ley N° 249 deben ser identificadas u homologadas a las unidades administrativas vigentes, actualizando las bases cartográficas, basadas en el levantamiento del censo 2017.

I.1.1 División Político – Administrativa

La primera referencia constitucional a departamentos o distritos se encuentra en la Constitución Política del Estado de Chile de 1822, en el artículo 142 del Título VI “Del Gobierno Interior de los Pueblos”, al abolir las Intendencias heredadas del período colonial, y dividir el territorio en estas nuevas unidades administrativas. En el año siguiente (considerar la inestabilidad política por la que atravesaba el país en ése período), la Constitución Política de 1823 incorporaba las subdelegaciones a la división administrativa, señalando en el artículo 190 “El Estado se divide gradualmente en gobiernos departamentales, delegaciones, subdelegaciones, prefecturas e inspecciones”.

El DL N°249, describe aquellos territorios afectos a asignación de zona utilizando la división político-administrativa establecida en la Constitución de 1925, que divide funciones políticas y administrativas sobre el territorio:

1. División Política, con labores de Gobierno Interior, señalada en el Artículo N°88: provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos.

2. División Administrativa, con labores Administrativa Interior, señalada en el Artículo N°93: provincias y comunas. Donde el territorio de una comuna equivale a una subdelegación completa.

Otro antecedente de la denominación de la división política vigente, para el año 1973, se encuentra en la documentación publicada por el INE referida a los censos de 1960 y 1970.

- Para el censo de 1960, se ocupa el concepto de comuna-subdelegación,
- Para el censo de 1970, se ocupa el concepto de comuna.

Las subdelegaciones coexistieron con las comunas hasta 1974, cuando se reformó la división política-administrativa del país, iniciando el proceso de regionalización que rige hasta la actualidad, la cual establece una división del territorio en regiones, provincias y comunas, estableciendo un sistema jerárquico de autoridades.

Las 13 regiones establecidas en 1974, se conformaron a partir de las provincias vigentes a esa fecha. Este proceso se definió en fases¹:

- Regiones Piloto.
 - Regiones extremas.
 - Primera Región, integrada por la Provincia de Tarapacá.
 - Segunda Región, integrada por la Provincia de Antofagasta.
 - Undécima Región, integrada por la Provincia de Aisén.
 - Duodécima Región, integrada por la Provincia de Magallanes y Territorio Antártico Chileno.
 - Multi provincial central.
 - Octava Región, integrada por las Provincias de Ñuble, Concepción, Arauco y Biobío.
- Regiones no Piloto, a partir de nuevas provincias.

Para la adecuación de estos territorios, estas serán constituidas a partir de microrregiones denominadas provincias y estas en comunas.

¹ Página 13, Chile hacia un nuevo destino, su reforma administrativa integral y proceso de regionalización. CONARA

La definición de las nuevas provincias se basa en las antiguas 25 provincias y el nivel departamental (que se suprime), y se aplica el concepto micro regional, que se define como² “un ámbito geográfico con un destino productivo característico y predominante, dentro del cual existe una estructuración de entidades de población jerarquizadas e intercomunicadas con su centro urbano principal, mediante un sistema vial que funciona dentro de un óptimo espacio-tiempo, en consideración de la frecuencia de las actividades habituales de la población y, particularmente, en relación al equipamiento urbano”. Las diferencias entre región y microrregión se basan en que esta última debe desarrollarse identificando su producción típica; en cambio, el desarrollo de la región se basa en la integración de diversos sectores de la producción representados por las microrregiones, que posteriormente fueron denominadas provincias, según del D.L. 1317 de 1975.

Los límites comunales se redefinieron a partir de distritos censales. Pudiendo incorporar la totalidad de sus territorios o parte de ellos.

I.1.2 Localidades

En el DL N° 249, para la denominación de los sectores geográficos en los que la asignación resulta aplicable, se hace referencia a “localidad”, que es el término usado por el Instituto Nacional de Estadísticas, y que podía aludir tanto a ciudades, pueblos, aldeas y caseríos; según el tipo de asentamiento y cantidad de población. Esta denominación tiene como fin establecer límites operativos para la aplicación de un censo; por lo tanto, distinta a la División Político -Administrativa. Además, por su naturaleza operativa es posible que los límites de estas localidades, al no ser normativos, puedan modificarse en función de la aplicación del censo, inclusive cambiar su nombre (topónimo) en función del uso y costumbre de los habitantes del sector.

El cambio de nombre de una localidad es un aspecto que dificulta la identificación, ya que usualmente no se dispone de información cartográfica histórica utilizada para determinar cada uno de estos territorios.

I.2 Aislamiento de los territorios afectos a asignación de zona

En el Artículo N°7 del DL 249 de 1974 se establece que “El trabajador que para el desempeño de un empleo se vea obligado a residir en una provincia o territorio que reúna condiciones especiales derivadas del aislamiento o del costo de vida recibirá la asignación de zona...”, señalando como criterio para la asignación de zona el aislamiento o costo de vida asociado al territorio. Sin embargo, no se cuenta con los antecedentes de cómo se determinó el aislamiento y costo de vida para el pago de asignación de zona. Por este motivo resulta necesario definir y objetivar estos criterios, lo que

² Página 15, Chile hacia un nuevo destino, su reforma administrativa integral y proceso de regionalización. CONARA



implicará a su vez, cambios en las unidades territoriales afectas a asignación de zona. En cuanto al criterio de aislamiento, es necesario contrastar las unidades territoriales definidas por el Decreto Ley N° 249 con los resultados del Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento, de manera de corroborar que ellas cumplan con el criterio actualizado.

II OBJETIVOS

II.1 General

Revisar y analizar, haciendo uso de cartografía digital y sistemas de información geográfica, la normativa que regula el pago de asignación de zona a funcionarios públicos, de manera de identificar las unidades territoriales señaladas en el Decreto Ley N° 249 de 1973 y sus modificaciones, en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena.

II.1 Específicos

1. Identificar las unidades territoriales que define la ley en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena.
2. Homologar las unidades territoriales a la actual estructura de localidades (censo 2017) y división político-administrativa vigente.
3. Precisar la localización de las unidades territoriales mencionadas en DL N° 249 de la región de Magallanes con su correspondiente índice de aislamiento de la última actualización del estudio de “Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento”.
4. Generar cartografía digital en formato SIG, identificando los territorios señalados en Decreto Ley N° 249 con su condición de aislamiento, basado en el último estudio publicado por Subdere.

III DESARROLLO

III.1 Identificación de unidades territoriales

En el DL N°249 se señalan los siguientes territorios y su porcentaje de asignación de zona para el personal que preste sus servicios:

- Provincia de Magallanes: 70%
- Departamentos de Última Esperanza y Tierra del Fuego: 85%
- Localidades de San Pedro, Muñoz Gamero, Villa Tehuelche y Cutter Cove, Punta Delgada y Dungenes, Isla Dawson, Tenencia Monte Aymond y Retenes Morro Chico, Cañadón Grande y Teniente Merino: 95%
- Puerto Williams e Isla Navarino: 105%
- Puerto Edén, Yendegala, Islas Picton, Lenox y Nueva, Puestos Vigías dependientes de la Base Naval Williams: 115%
- Isla Guarello, Islotes Evangelistas y Faros Félix y Fair Way: 125%
- Isla Diego Ramírez: 190%

Del mismo modo, el DL 249 señala la “Gratificación especial antártica, establecida en la letra b) del artículo 118 del Decreto con Fuerza de Ley 1, de 1968. El personal de la Defensa Nacional que forme parte de la Comisión Antártica de relevo, mientras dure la Comisión, y el personal del Instituto Antártico Chileno que deba desempeñar comisiones de servicio en el Territorio Antártico, tendrá el 300%. El personal destacado en la Antártica, tendrá el 600%”.

En el DL N° 249, se señalan una serie de “localidades”, sin embargo, muchas de ellas en realidad corresponden a:

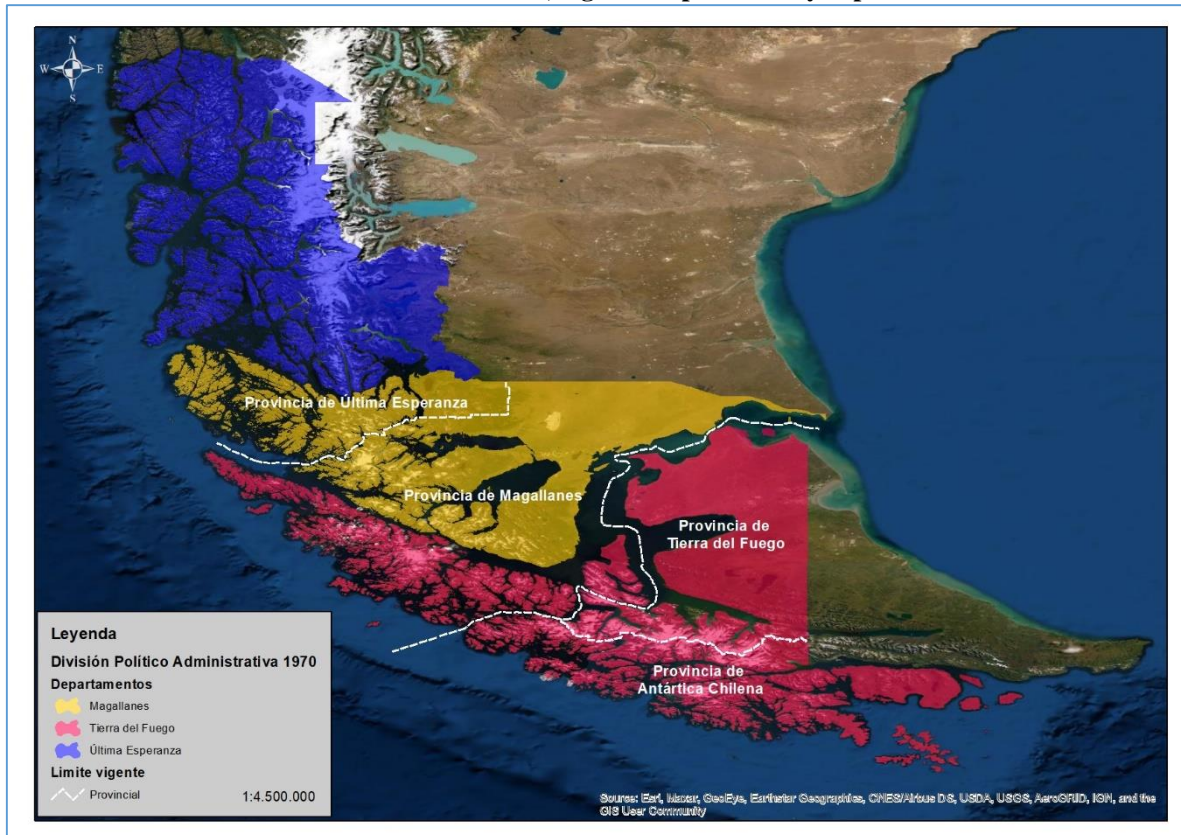
- Accidentes geográficos; como islas, islotes y penínsulas,
- Parques Nacionales,
- Puestos militares,
- Faros.

Por otra parte, muchas de las localidades mencionadas en DL N°249, tienen topónimos distintos a los que posee la actual base de entidades censales del INE (localidades).

III.1.1 Homologación de Unidades Político-Administrativas

Para la identificación de la División Político – Administrativa utilizadas en DL N°249, se ocupó como referencia el compendio estadístico del INE referido al censo de 1970³. En la Ilustración 1, se aprecia la antigua división de los Departamentos de la Provincia de Magallanes y la División Político - Administrativa vigente. Se observa que la Provincia de Magallanes de 1970 estaba compuesta por 3 departamentos y que la actual Región de Magallanes y la Antártica Chilena, está compuesta por 4 provincias.

Ilustración 1. División Político – Administrativa, vigente de provincias y departamentos anterior a 1970.



Fuente: Elaboración propia.

³ Ver croquis en ANEXOS

En la Tabla 1, se detallan los territorios (departamentos y provincia) mencionados en el DL N°249 y la homologación (provincias) a la actual División Política - Administrativa.

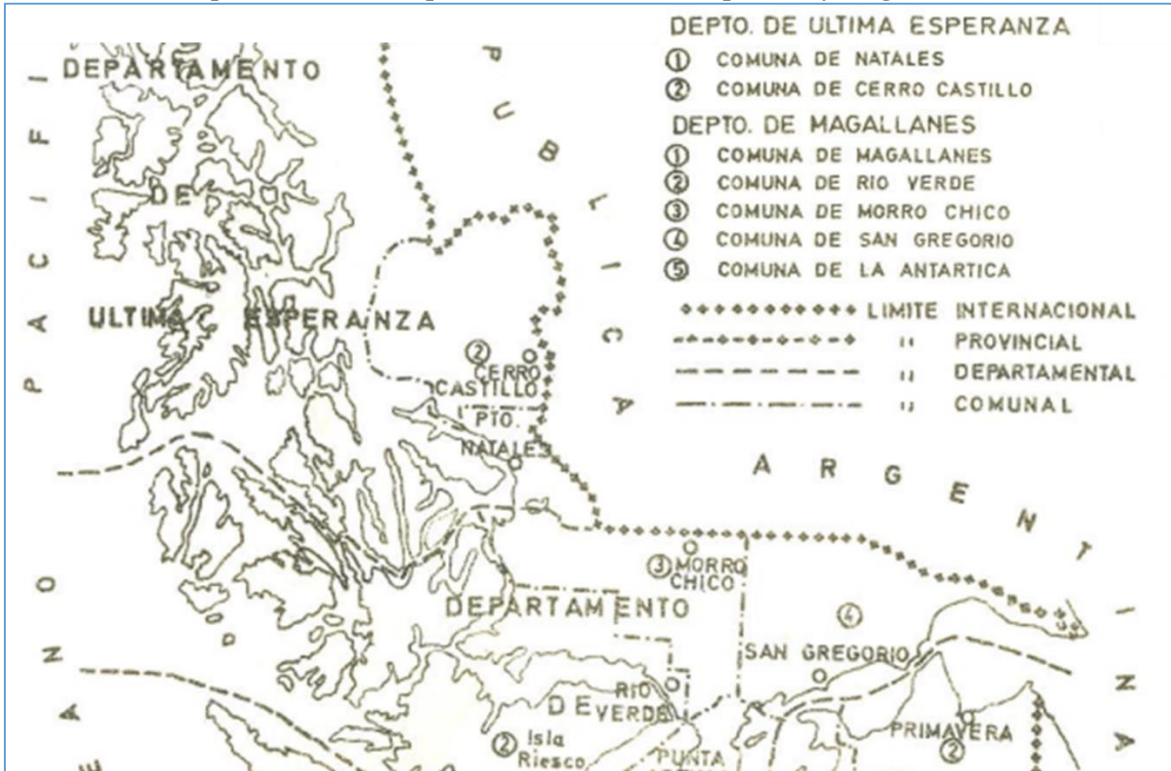
Tabla 1. Homologación División Política - Administrativa

División Política - Administrativa previa al DL N°249 (1973)	Tipo de unidad Administrativa previa al DL N°249 (1973)	División Política - Administrativa Vigente (2021)	Observación
Magallanes	Provincia	Región de Magallanes	Se mantienen los límites
Última Esperanza	Departamento	Provincia de Última Esperanza	El entonces Departamento de Última Esperanza corresponde a la actual provincia de Última Esperanza, excluyendo el territorio del norte de la actual provincia de Magallanes, como se observa en la ilustración 1
Magallanes	Departamento	Provincia de Magallanes	El entonces Departamento Magallanes corresponde a la actual Provincia de Magallanes, donde se incluía territorio del sur de la actual Provincia de Última Esperanza. El Departamento de Magallanes, no tenía bajo su jurisdicción las islas del sur – poniente del Estrecho de Magallanes; dentro de las más importantes se encuentran las islas: Dawson, Clarence, Carlos, Carlos III, Kempe, etc; las cuales pertenecen actualmente a la Provincia de Magallanes, como se observa en la Ilustración 1
Tierra del Fuego	Departamento	Provincia de Tierra del Fuego	El entonces Departamento de Tierra del fuego Última Esperanza corresponde a la actuales Provincia de Tierra del Fuego y Antártica Chilena. Incluía las islas del sur – poniente del Estrecho de Magallanes, que actualmente pertenecen a la Provincia de Magallanes. A partir de territorios de este departamento, se crea la actual Provincia de antártica Chilena.

Fuente: Elaboración propia.

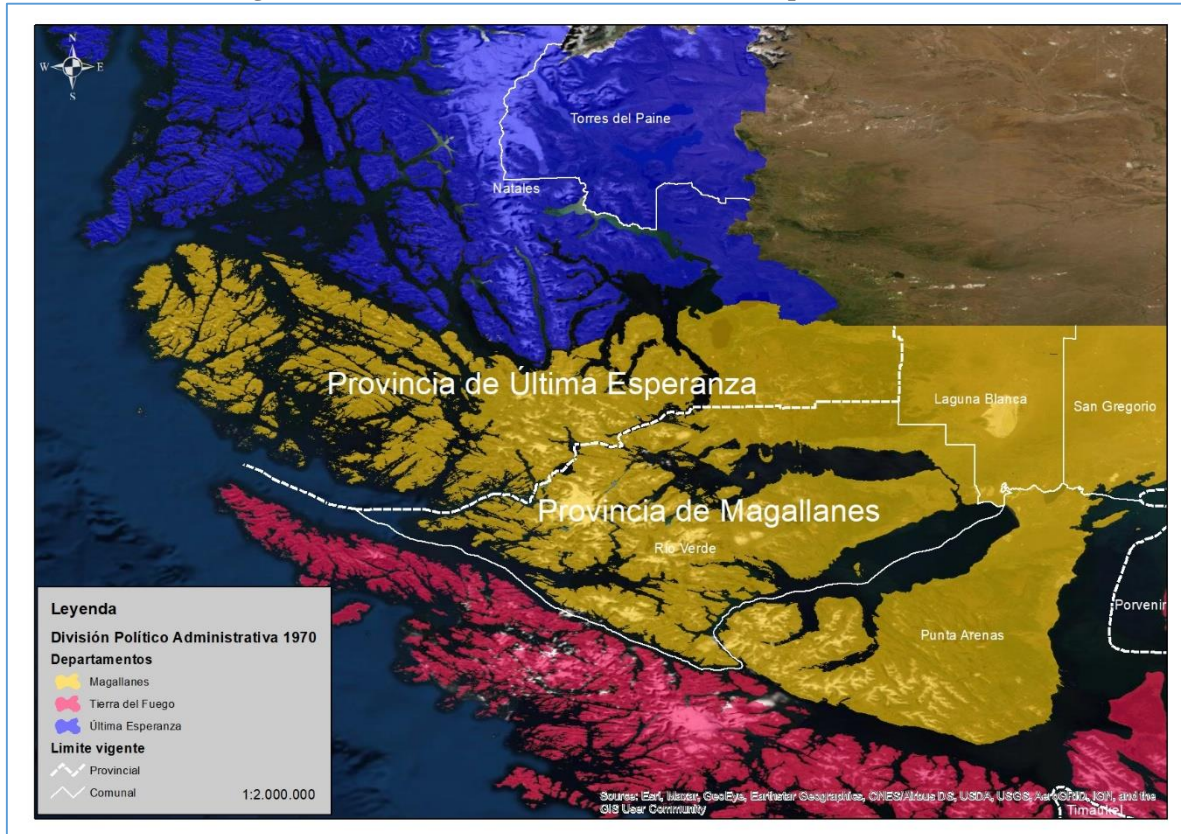
En la Ilustración 3 y 3, se observan los ajustes realizados a los límites de la Provincias de Última Esperanza, donde la antigua comuna de Cerro Moreno pasa a llamarse Torres del Paine y la comuna de Natales extiende su límite al sur, abarcando territorios de la comuna de Río Verde y Morro Chico (actual Laguna Blanca).

Ilustración 2. Croquis comunas de departamentos de Última Esperanza y Magallanes (1970)



Fuente: Oficinas de censos INE (1973), basadas en cartas 1:250.000 IGM

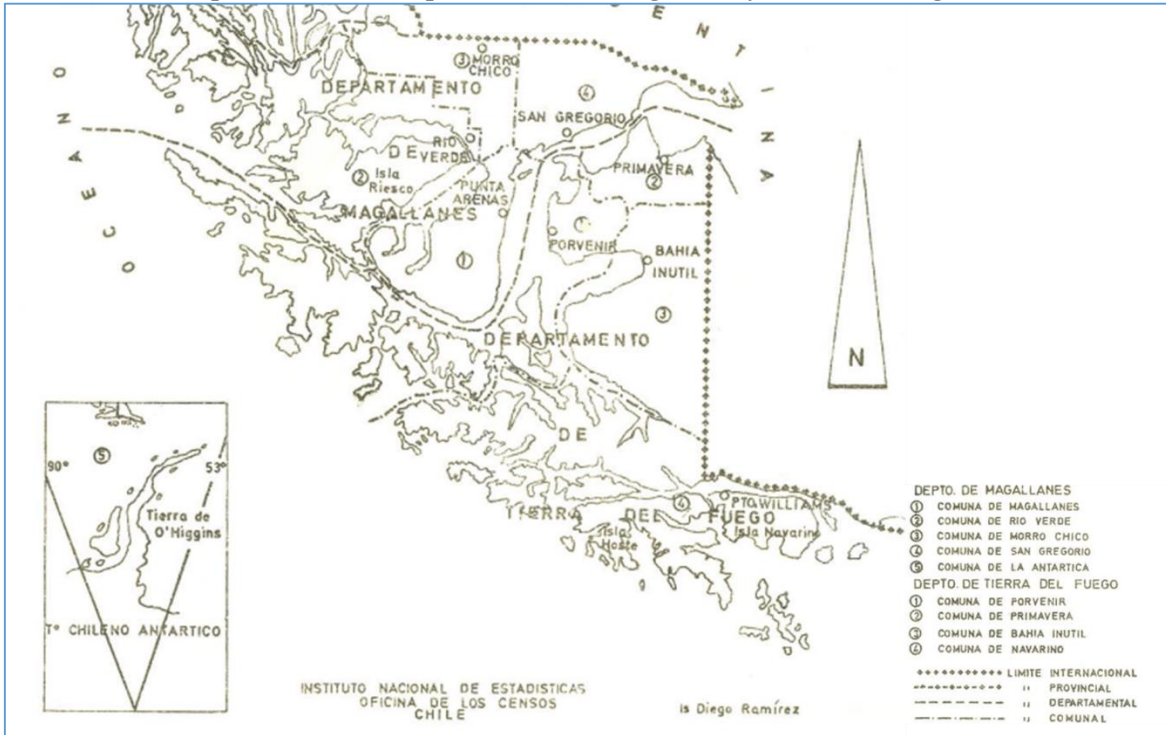
Ilustración 3. Homologación límite sur actual Provincia de Última Esperanza.



Fuente: Elaboración propia.

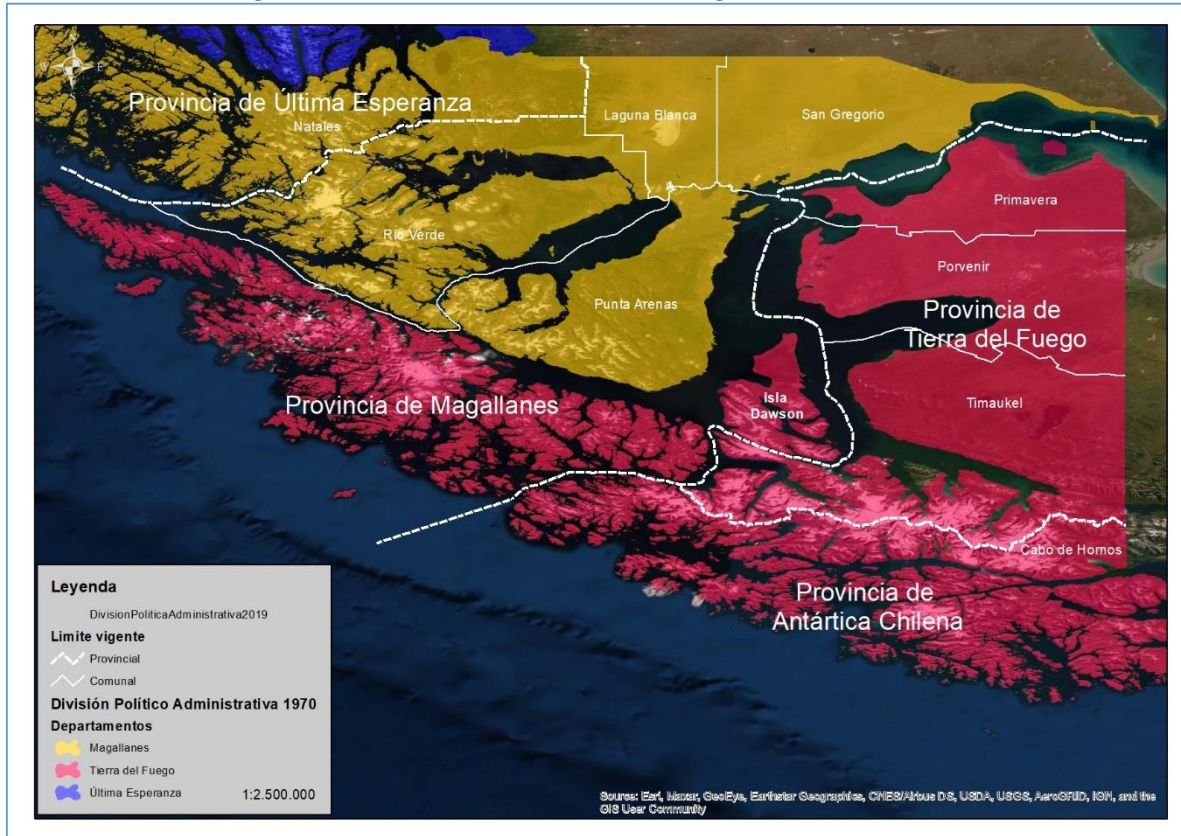
En la Ilustración 4. Croquis comunas de departamentos de Magallanes y Tierra del Fuego (1970) y 5, se observan los ajustes de límite sur de la Provincia de Magallanes, donde la Isla Dawson y las islas del sector poniente de la provincia, pertenecían al Departamento de Tierra del Fuego y la comuna de Porvenir.

Ilustración 4. Croquis comunas de departamentos de Magallanes y Tierra del Fuego (1970)



Fuente: Oficinas de censos INE (1973), basadas en cartas 1:250.000 IGM

Ilustración 5. Homologación límite sur actual Provincia de Magallanes.



Fuente: Elaboración propia.

III.1.2 Homologación localidades

Para homologar estas localidades con la actual cartografía de entidades censales se procedió de la siguiente manera:

1. Se identificó en el mapa de entidades censales (localidades), por coincidencia exacta de nombre (topónimo).
2. Se verificó en fuentes cartográficas el grado de similitud de nombres entre base censal y DL 249.
3. Se consultó en fuentes cartográficas, topónimos de accidentes geográficos, para asociarlo geográficamente a la base de entidades censales (localidades).

La Tabla 2 resume el trabajo de homologación a la base censal.

Tabla 2. Homologación de localidades DL N°249 a base censal 2017

Territorio DL 249	Localidades (base censal)	Observación
San Pedro	Coincide nombre	Sin observación
Muñoz Gamero	No coincide con base censal	Se identifica península y se agregan localidades "Caleta Fog" y "Morgan" dado que tienen viviendas
Villa Tehuelche	Coincide nombre	Sin observación
Villa Cutter Cove	Homologación topónimo	Se encuentran topónimos "Isla Cutter", "Puerto Cutter" pero sin viviendas. Se asigna Mina Cutter Cove a la península Brunswick
Punta Delgada	Coincide nombre	Sin observación
Dungenes	Homologación topónimo	Territorio al oriente de Cañadón Grande (puesto Alamiro, puesto Barrio Chino, Posesión Oriente, Indeterminada, Las Barrancas, Interior Dungenes)
Isla Dawson	No coincide con base censal	Se asigna el distrito censal del mismo nombre, correspondiente a las localidades "Esmeralda" y "Puerto Harris"
Tenencia Monte Aymond	Homologación topónimo	"Puesto Monte Aymond" y "Monte Aymond"
Retén Morro Chico	Homologación de topónimo	Se encuentra el topónimo "Puesto Morro Chico"
Retén Cañadón Grande	Coincide nombre	Sin observación
Retén Teniente Merino	Coincide nombre	Sin observación
Puerto Williams	Coincide nombre	Sin observación
Isla Navarino	Coincide nombre	Sin observación
Puerto Edén	Coincide nombre	Sin observación
Yendegala	No coincide con base censal	Se localiza Parque Nacional Yendegaia y se asigna a base censal
Isla Picton	No coincide con base censal	Se agrega accidente geográfico a base censal
Isla Lenox	No coincide con base censal	Se agrega accidente geográfico a base censal
Isla Nueva	No coincide con base censal	Se agrega accidente geográfico a base censal
Puestos Vigías dependientes de la Base Naval Puerto Williams	No se cuenta con información	Es posible que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas cuente con información
Isla Guarello	Coincide nombre	Sin observación
Islotes Evangelistas	Coincide nombre	Sin observación
Faro Félix	Coincide nombre	Sin observación
Faro Fair Way	Coincide nombre	Sin observación
Isla Diego Ramírez	Coincide nombre	Sin observación
Territorio Antártico	Según división Política Administrativa vigente	Sin observación

Fuente: Elaboración propia.

III.2 Antecedentes de condiciones de aislamiento

En este apartado se revisará las condiciones de aislamiento de la región de Magallanes y de la Antártica Chilena, y posteriormente de las unidades territoriales que señala el DL 249, según la homologación a cartografía actual, señalada en el punto anterior.

III.2.1 Resultados regionales de aislamiento en base a estudio de actualización censal 2017

A continuación, se ilustran los principales resultados obtenidos del último estudio de aislamiento elaborado por la Subdere⁴, para las comunas de la región de Magallanes y de la Antártica Chilena.

Tabla 3. Consolidado de resultados comunales para la Región de Magallanes

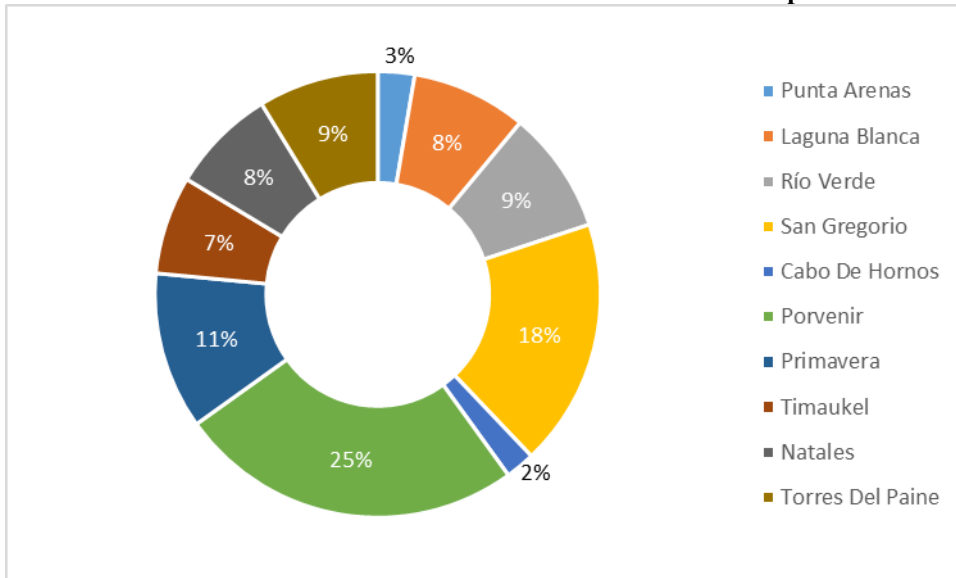
Nombre Comuna	Localidades en condiciones de aislamiento	Localidades sin condiciones de aislamiento	Total Localidades	Población en condición de aislamiento	Población sin condición de aislamiento	Población Censo 2017
Punta Arenas	15	83	98	257	131.335	131.592
Laguna Blanca	47	11	58	159	115	274
Río Verde	50	9	59	534	83	617
San Gregorio	101	1	102	759	40	799
Cabo De Hornos	12	8	20	187	1.876	2.063
Porvenir	141	20	161	551	6.250	6.801
Primavera	64	-	64	1.158	-	1.158
Timaukel	40	-	40	405	-	405
Natales	43	33	76	466	21.011	21.477
Torres Del Paine	49	2	51	1.065	144	1.209

Fuente: Elaboración propia.

⁴ <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-publica-estudio-de-actualizaci%C3%B3n-censal-sobre-localidades-en-condici%C3%B3n-de>

A partir de los resultados expuestos en la Tabla 3, se puede observar que las comunas que concentran la mayor cantidad de localidades en condición de aislamiento en la región son Porvenir y San Gregorio (Gráfico 1).

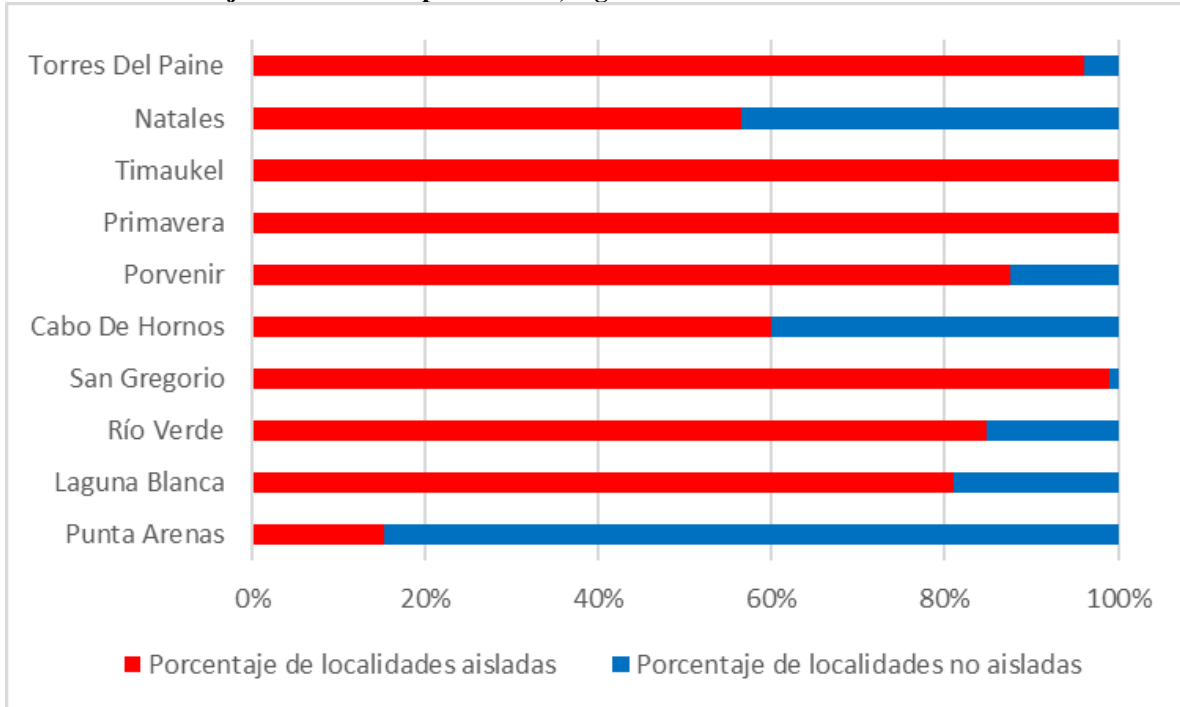
Gráfico 1. Concentración de localidades en condición de aislamiento por comunas



Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 2 se puede observar que, a excepción de la comuna de Punta Arenas todas las comunas de la región tienen más de 50% de sus localidades en condición de aislamiento. Las comunas de Laguna Blanca, Río Verde y Porvenir tienen más del 80% de sus localidades en esta condición; la comuna de San Gregorio tiene casi el 100% de sus localidades en esta condición; las comunas de Cabo de Hornos y Timaukel tienen la totalidad de sus localidades en condición de aislamiento.

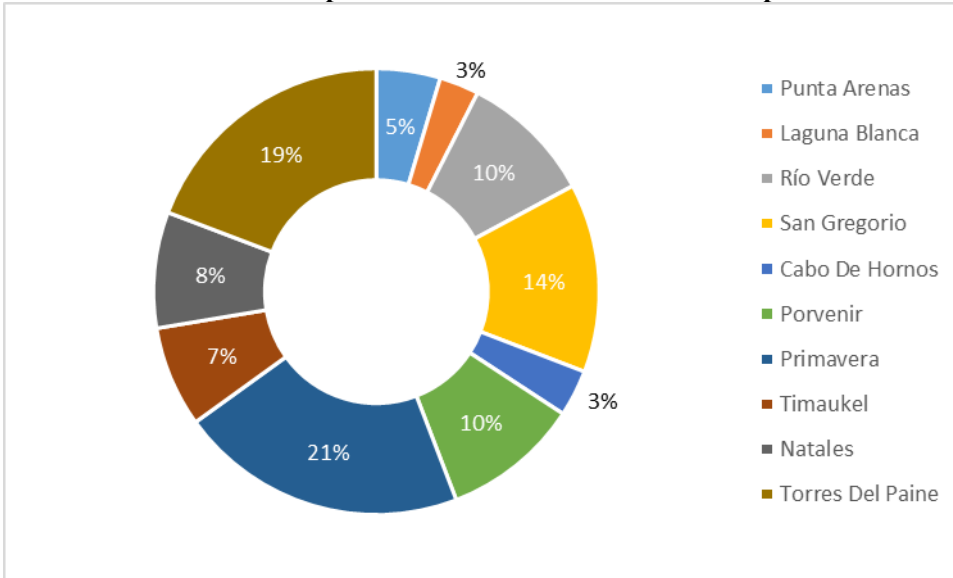
Gráfico 2. Porcentaje de localidades por comuna, según condición.



Fuente: Elaboración propia.

En el Gráfico 3 Concentración de población en condición de aislamiento por comunas se puede observar que las comunas que concentran la mayor cantidad de población en condición de aislamiento en la región son Primavera y Torres del Paine, sumando entre ambas el 40% de la población que se encuentra en condición de aislamiento en la región. Las comunas de San Gregorio, Río Verde y Porvenir concentran un tercio de la población aislada de la región.

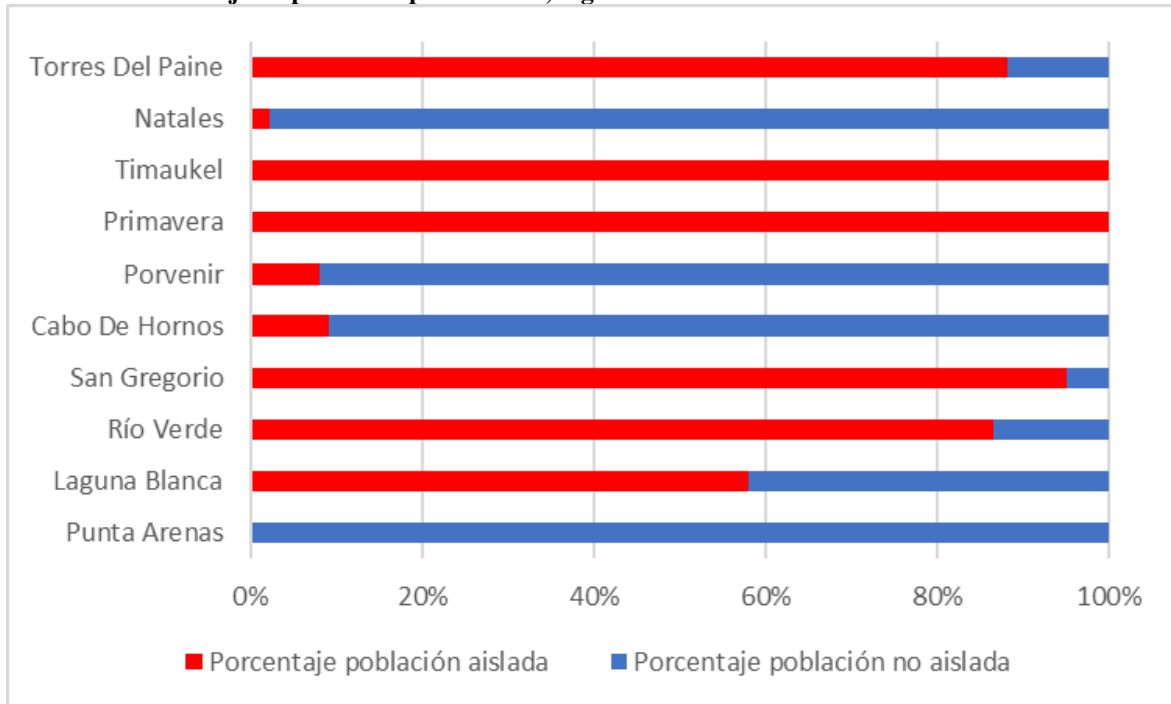
Gráfico 3 Concentración de población en condición de asilamiento por comunas



Fuente: Elaboración propia.

A partir del Gráfico 2, se puede señalar que, en comparación a su población total, las comunas de Punta Arenas y Natales poseen menos del 2% de su población comunal en condición de aislamiento. Las comunas de Río Verde, San Gregorio y Torres del Paine tienen más de un 85% de su población comunal en esta condición, y las comunas de Primavera y Timaukel la totalidad de su población se encuentra aislada.

Gráfico 4. Porcentaje de población por comuna, según condición.



Fuente: Elaboración propia.

III.2.2 Resultados de aislamiento en las localidades homologadas del DL N°249.

En la Tabla 4. Tabla 4 se muestran las localidades que señala el DL N° 249, homologadas a cartografía censal del Instituto Nacional de Estadísticas, junto al número de habitantes y viviendas de cada localidad. La última columna muestra el resultado en la condición de aislamiento de cada localidad, según la última actualización del estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento. Se puede notar en los totales, que existen 2.961 personas censadas en las localidades del DL N° 249 homologadas a la cartografía censal actual. También se observa que la mayor parte de esta población corresponde a la localidad de Puerto Williams, y que junto a la localidad de San Pedro (en 2 entidades rurales) y Villa Tehuelche son las únicas localidades que menciona el DL N° 249 que no se encuentran en condición de aislamiento.

Tabla 4. Condición de aislamiento de localidades del DL 249

Localidad DL 249 y % de Asignación de Zona	Nombre homologado	Habitantes	Viviendas	Condición
Dungenes (95%)	Indeterminado	10	6	Aislada
	Puesto Alamiro	0	1	Aislada
	Puesto Barrio Chino	0	1	Aislada
	Posesión Oriente	212	3	Aislada
	Interior Dungeness	0	1	Aislada
	Las Barrancas	0	4	Aislada
Faro Félix (125%)	Faro Félix	1	1	Aislada
Faro Fair Way (125%)	Faro Fair Way	2	1	Aislada
Isla Dawson (95%)	Puerto Harris	217	79	Aislada
	Esmeralda	0	16	Aislada
Isla Diego Ramírez (190%)	Islas Diego Ramírez	3	1	Aislada
Isla Guarello (125%)	Isla Guarello	37	1	Aislada
Islas Nueva, Lenox y Picton (115%)	INE agrupa estos tres territorios en una única entidad censal código 12201012901901	44	42	Aislada
Isla Navarino (105%)	Puerto Nararino	37	1	Aislada
Islotes Evangelistas (125%)	Faro Evangelistas	4	1	Aislada
Villa Cutter Cove (70%)	Indeterminado	Sin Información	Sin Información	Aislada
Muñoz Gamero (95%)	Indeterminado	Sin información	Sin información	Aislada
	Caleta Fog	15	1	Aislada
	Morgan	3	1	Aislada
Puerto Edén (115%)	Indeterminado	100	78	Aislada
Puerto Williams (105%)	Puerto Williams	1868	662	No Aislada
Punta Delgada (95%)	Villa Punta Delgada	203	88	Aislada
Retén Cañadón Grande (95%)	Cañadón Grande (Caserío)	15	6	Aislada
	Cañadón Grande (Veranada-Majada-Aguada)	0	1	Aislada
Retén Morro Chico (95%)	Puesto Morro Chico	0	1	Aislada
Retén Teniente Merino (95%)	Puesto Teniente Merino	0	1	Aislada
San Pedro (95%)	San Pedro (Otros)	0	1	No Aislada
	San Pedro (Fundo-Estancia-Hacienda)	0	1	No Aislada
Tenencia Monte Aymond (95%)	Puesto Monte Aymond	0	1	Aislada
	Monte Aymond	49	10	Aislada

Localidad DL 249 y % de Asignación de Zona	Nombre homologado	Habitantes	Viviendas	Condición
Villa Tehuelche (95%)	Villa Tehuelches	115	71	No Aislada
Yendegala (95%)	Dos De Mayo	26	2	Aislada
	Indeterminado	Sin Información	Sin Información	Aislada
TOTALES		2.961	1.084	

Fuente: Elaboración propia.

IV PROPUESTAS DE CLASIFICACIÓN PARA NIVELES DE ASIGNACIÓN DE ZONA.

A continuación, se presentan dos propuestas de niveles de clasificación para la asignación de zona desde el punto de vista del aislamiento, basadas en los datos estimados para la identificación de localidades aisladas.

Para ambas opciones se consideran diez niveles de menor a mayor, asociando a cada nivel un porcentaje de asignación de zona. Esto permite establecer un criterio objetivo referido a la condición de aislamiento del territorio. Se debe recordar que la asignación de zona descrita en el DL N°249 menciona que los porcentajes están determinados por los criterios de aislamiento o costo de vida, sin embargo, en dicho documento no se especifican criterios objetivos ni fuentes de datos con los cuales se asignaron dichos porcentajes. Las propuestas que se presentan tienen un criterio objetivo en relación a aislamiento, que permitirá decidir de acuerdo al número de localidades o población afectada. Sin embargo, el criterio de aislamiento debe complementarse con el criterio de costo de vida, determinado a partir de datos de la encuesta del IPC en la región o con otros estudios específicos.

IV.1 Basada en deciles del índice de aislamiento.

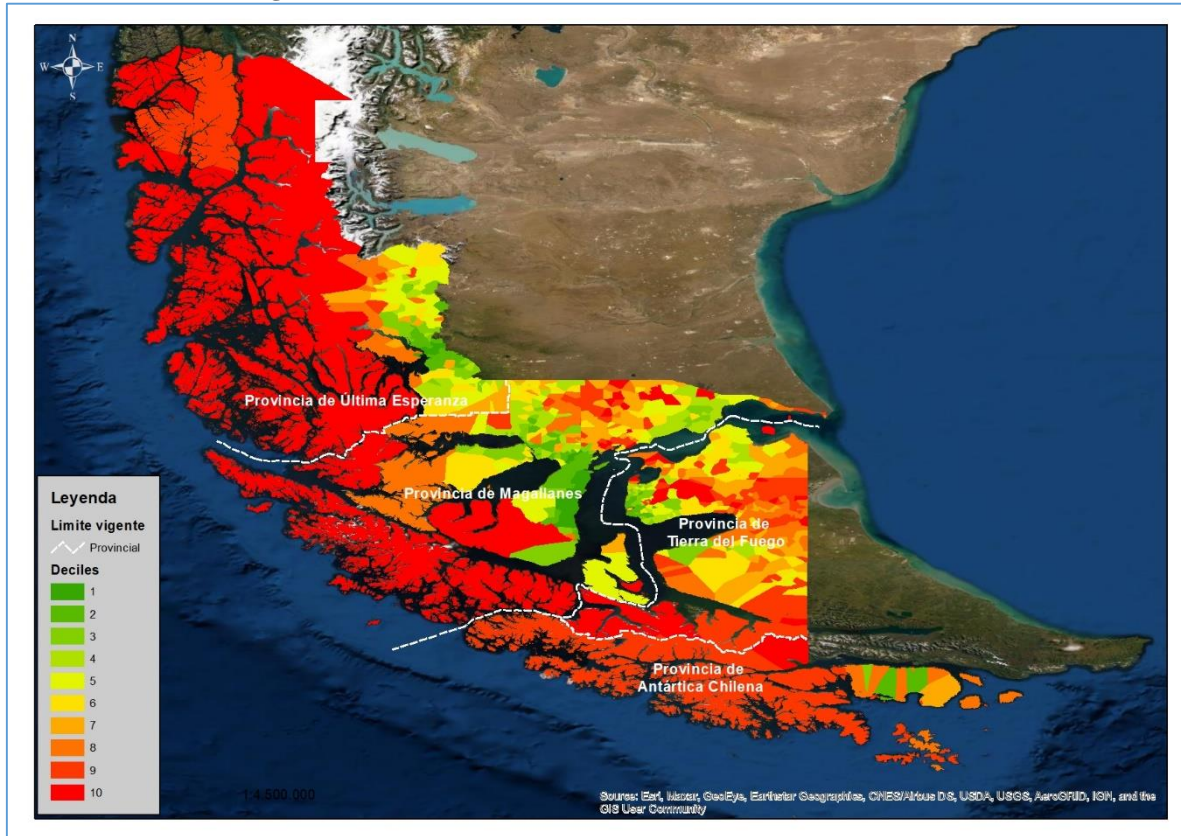
Los deciles, permiten dividir el conjunto de muestra (localidades de la región de Magallanes y de la Antártica Chilena) en diez partes, en función de la distribución de los valores del índice de aislamiento.

El decil 1 corresponde a los menores valores de aislamiento en la región⁵, mientras el decil 10 a los mayores valores de aislamiento en la región. El valor del índice que determina si se encuentra o no en condición de aislamiento es 0 y esta se encuentra contenido en el decil 3.

En la Ilustración 6, se puede apreciar la distribución por deciles del índice de aislamiento en el contexto regional.

⁵ En términos numéricos el índice de aislamiento tiene un rango de -1 a 2, por lo que esta frase tiene el sentido que menor valor de aislamiento son los valores más próximos a 2 (mayor valor del índice).

Ilustración 6. Deciles según índice de aislamiento.



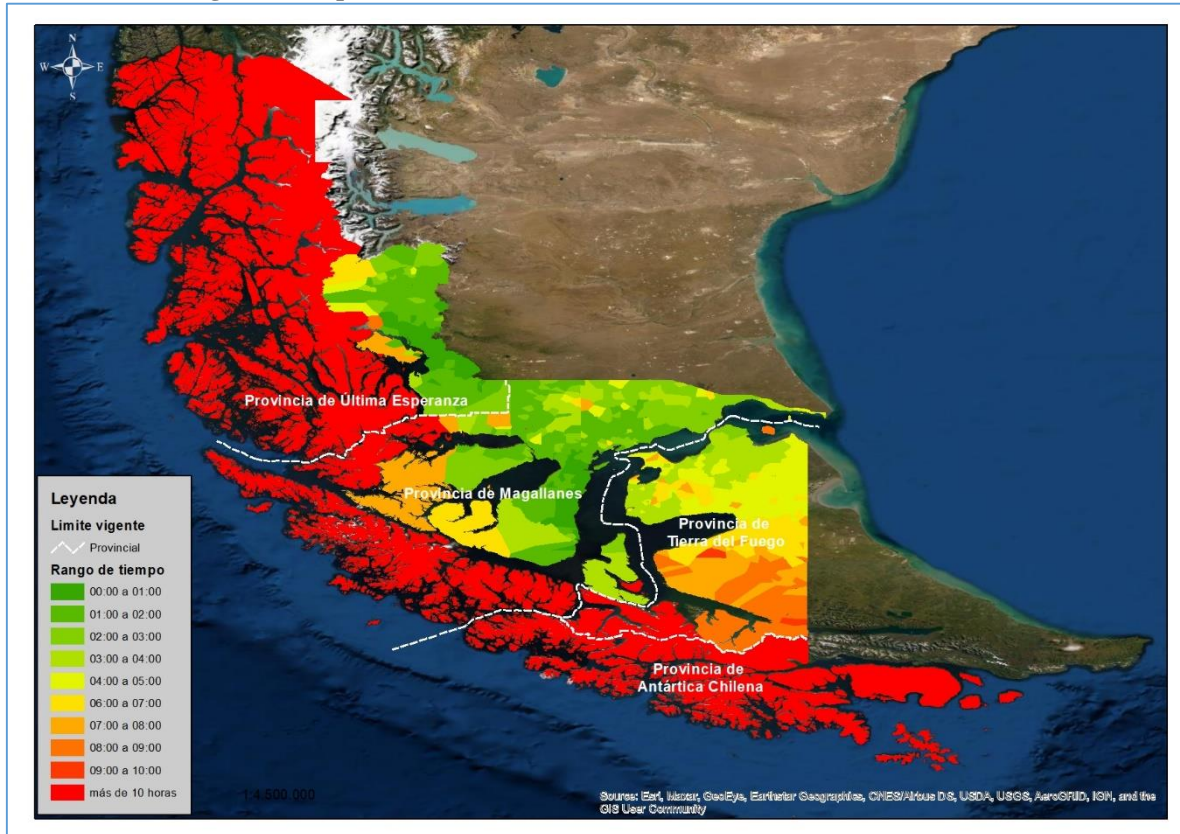
Fuente: Elaboración propia.

En el mapa se puede observar que las áreas correspondientes al primer decil se encuentran principalmente en las ciudades de Punta Arenas, Porvenir, Puerto Natales y sus alrededores.

IV.2 Basada en tiempos de desplazamiento.

Definir rangos de tiempos permite identificar niveles de accesibilidad a centros proveedores de bienes y servicios, en este caso para ciudades que al menos tengan 2 instituciones bancarias. El supuesto es que al existir al menos dos instituciones bancarias operando en un territorio, existe un mayor dinamismo económico y disposición de mayores bienes y servicios. En la Ilustración 7, se pueden observar los rangos de tiempos (definidos cada una hora) desde las ciudades de Punta Arenas y Puerto Natales, que tienen más de 2 instituciones bancarias.

Ilustración 7. Rangos de tiempos a 2 o más instituciones bancarias.



Fuente: Elaboración propia.

Para comparar los métodos propuestos, a los rangos de tiempos definidos en una hora se les asignó un número del uno al diez, como se detalla en la siguiente **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**.. Notar que el nivel 10 incluye todos los tiempos registrados para la región.

Tabla 5. Rango de tiempos

Rango de tiempo en horas	Nivel
00:00 a 01:00	1
00:00 a 02:00	2
00:00 a 03:00	3
00:00 a 04:00	4
00:00 a 05:00	5
00:00 a 06:00	6
00:00 a 07:00	7
00:00 a 08:00	8
00:00 a 09:00	9

00:00 a 53: 32⁶

10

Fuente: Elaboración propia.

IV.3 Resultados sobre localidades del DL N° 249, según propuesta.

A partir de las propuestas de determinar niveles por deciles del índice de aislamiento y los rangos de tiempos, se identificaron en qué rango de tiempo o decil se encuentran las localidades explicitadas en el DL N°249, a objeto que se pueda contar con una referencia aproximada del actual aislamiento asociado a las localidades del decreto.

Tabla 6. Localidades con asignación de zona vs propuestas de niveles.

Denominación según DL 249	Nombre en base de localidades	Condición de Aislamiento	Porcentaje Asignación de Zona	Nivel de rango de tiempo	Decil de Aislamiento
Dungenes	Indeterminada	Aislada	95	4	8
	Puesto Alamiro	Aislada	95	4	8
	Puesto Barrio Chino	Aislada	95	4	7
	Posesión Oriente	Aislada	95	4	7
	Interior Dungeness	Aislada	95	5	9
	Las Barrancas	Aislada	95	5	9
Faro Fair Way	Faro Fairway	Aislada	125	10	10
Faro Félix	Faro Félix	Aislada	125	10	10
Isla Dawson	Puerto Harris	Aislada	95	4	5
	Esmeralda	Aislada	95	3	7
Isla Diego Ramírez	Islas Diego Ramírez	Aislada	190	10	9
Isla Guarello	Isla Guarello	Aislada	125	10	10
Isla Lenox, Nueva y Picton	Indeterminada	Aislada	115	10	8
Isla Navarino	Puerto Navarino	Aislada	105	10	9
Islotes Evangelistas	Faro Evangelistas	Aislada	125	10	10
Mina Cutter Cove	Indeterminado	Aislada	70	6	10
Muñoz Gamero	Indeterminado	Aislada	70	10	10
	Caleta Fog	Aislada	95	10	9
	Morgan	Aislada	95	9	9
Puerto Edén	Indeterminada	Aislada	115	10	9
Puerto Williams	Puerto Williams	No Aislada	105	10	2
Punta Delgada	Villa Punta Delgada	Aislada	95	3	3
	Cañadón Grande	Aislada	95	3	5

⁶ Este rango corresponde a todos los tiempos de desplazamiento, a 2 o más instituciones bancarias, obtenidos en la región. Sin embargo, no considera los tiempos de desplazamiento del territorio chileno antártico.

Denominación según DL 249	Nombre en base de localidades	Condición de Aislamiento	Porcentaje Asignación de Zona	Nivel de rango de tiempo	Decil de Aislamiento
Retén Cañadón Grande	Cañadón Grande	Aislada	95	5	10
Retén Morro Chico	Puesto Morro Chico	Aislada	95	2	4
Retén Teniente Merino	Puesto Teniente Merino	Aislada	95	3	7
San Pedro	San Pedro	No Aislada	95	1	3
	San Pedro	No Aislada	95	1	1
Tenencia Monte Aymond	Puesto Monte Aymond	Aislada	95	6	10
	Monte Aymond	Aislada	95	3	4
Villa Tehuelche	Villa Tehuelches	No Aislada	95	2	2
Yendegala	Dos De Mayo	Aislada	115	10	10
	Indeterminado	Aislada	115	10	10

Fuente: Elaboración propia.

Comparando de los criterios propuestos, con los porcentajes establecidos en el DL N° 249, se observa que solo 9 de las 33 (27%) entidades rurales homologadas a las localidades del DL N° 249 se encuentran a menos de 3 horas de acceso a centros proveedores de bienes y servicios (niveles 1, 2 y 3). Llama la atención el caso de Puerto Williams, que a pesar de no encontrarse en condición de aislamiento, se clasifica en el peor nivel de tiempo de acceso a centros proveedores de bienes y servicios, debido a que la localidad no alcanza el criterio de contar con 2 o más bancos (tiene sólo uno). Por otra parte, y en cuanto al nivel de aislamiento, se observa que de las entidades rurales homologadas, 24 de 33 (73%) se encuentra en los deciles 7, 8, 9 y 10; que corresponde al 40% de las localidades que presentan resultados de mayor aislamiento.

En la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se muestra el número de localidades (entidades rurales) de cada comuna de la región, asociada a cada nivel de tiempos de acceso a instituciones bancarias. De esta manera, se podrá saber cuántas localidades se incluyen o no al seleccionar un determinado nivel de tiempo de desplazamiento.

Tabla 7. Número de localidades dentro de rango de tiempo (horas) de desplazamiento a dos o más instituciones bancarias

Comuna	00:00 a 01:00	00:00 a 02:00	00:00 a 03:00	00:00 a 04:00	00:00 a 05:00	00:00 a 06:00	00:00 a 07:00	00:00 a 08:00	00:00 a 09:00	Total
Cabo de Hornos ⁷	-	-	-	-	-	-	-	-	-	20
Laguna Blanca	3	37	52	56	57	58	58	58	58	58
Natales	41	54	57	61	61	61	65	65	66	76
Porvenir	-	-	-	59	120	153	161	161	161	161
Primavera	-	-	6	43	59	62	63	64	64	64
Punta Arenas	77	90	92	94	94	95	95	95	95	98
Río Verde	-	17	35	36	40	40	44	44	45	59
San Gregorio	-	24	69	89	97	101	102	102	102	102
Timaukel	-	-	-	-	-	11	30	37	39	40
Torres del Paine	3	24	36	39	46	50	50	51	51	51
Total regional	124	246	347	477	574	631	668	677	681	729
% de localidades de la región dentro del rango de tiempo	17%	34%	48%	65%	79%	87%	92%	93%	93%	
Complemento %	83%	66%	52%	35%	21%	13%	8%	7%	7%	

Fuente: Elaboración propia.

Se debe tener en cuenta que el nivel 10 (ver niveles de la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**) siempre va a incluir todas las localidades de la comuna, ya que es el rango desde las 0 horas al máximo tiempo de desplazamiento registrado para acceso a 2 o más bancos. Por este motivo, se cambia el nivel 10 por “Total”. A su vez, la fila “Total regional”, es la sumatoria de todas las localidades de la región dentro del rango de tiempos de acceso de la columna, por ejemplo:

- En el primer rango, existen 124 localidades que se encuentran a menos de una hora de acceso a 2 o más bancos, que corresponden a un 17% de las localidades de la región. Por otra parte, la última fila “Complemento %” se lee como: el 83% de las localidades de la región se encuentran a más de una hora de acceso a 2 o más bancos.
- Para el caso del último rango (total) el 93% de las localidades de la región accede a dos o más instituciones bancarias a menos de 9 horas, o bien, que el 7% de las localidades de la región se deben desplazar más de 9 horas para llegar a una ciudad que tenga dos o más instituciones bancarias.

⁷ Todas las localidades de Cabo de Hornos, deben desplazarse más de 9 horas para acceder a una ciudad con 2 o más instituciones bancarias. casos similares se pueden observar en las comunas de Porvenir, Primavera, Río Verde, San Gregorio, Timaukel.

- Por tanto, si se seleccionaran las localidades a más de 6 horas de acceso a 2 o más bancos, se incluirían el 13% de las 729 localidades de la región dentro del criterio, porcentaje que disminuiría a 8% si se consideran aquellas localidades a más de 7 horas.
- Se puede observar que existen 246 localidades a menos de 2 horas de desplazamiento de un centro proveedor de bienes y servicios con 2 o más bancos, lo que equivale a decir que solo el 34% de las localidades de la región tiene acceso a 2 o más instituciones bancarias en un rango de 2 horas.

La Tabla 8 muestra un análisis similar a la tabla anterior, pero con la población rural por cada comuna de la región, en vez del número de localidades.

Tabla 8. Población rural dentro de rango de tiempo de desplazamiento (horas) a dos o más instituciones bancarias

Comuna	00:00 a 01:00	00:00 a 02:00	00:00 a 03:00	00:00 a 04:00	00:00 a 05:00	00:00 a 06:00	00:00 a 07:00	00:00 a 08:00	00:00 a 09:00	Total
Cabo de Hornos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	189
Laguna Blanca	-	239	255	274	274	274	274	274	274	274
Natales	1.880	1.938	1.981	1.995	1.995	1.995	2.088	2.088	2.091	2.297
Porvenir	-	-	-	252	646	739	739	739	739	739
Primavera	-	-	12	974	1.157	1.157	1.157	1.158	1.158	1.158
Punta Arenas	5.360	5.442	5.442	5.659	5.659	5.659	5.659	5.659	5.659	5.660
Río Verde	-	125	484	484	495	495	503	503	510	617
San Gregorio	-	157	529	751	755	759	759	759	759	759
Timaukel	-	-	-	-	-	200	289	351	405	405
Torres del Paine	151	842	1.065	1.110	1.203	1.203	1.203	1.203	1.203	1.203
Total regional	7.391	8.743	9.768	11.499	12.184	12.481	12.671	12.734	12.798	13.301
% Población rural dentro del rango de tiempo	56%	66%	73%	86%	92%	94%	95%	96%	96%	
Complemento %	44%	34%	27%	14%	8%	6%	5%	4%	4%	

Fuente: Elaboración propia.

Se observa de la tabla anterior que 9.768 personas (73% de la población que vive en entidades rurales en la región), se encuentra a menos de 3 horas de acceso a un centro con 2 o más bancos. En el otro extremo, un 5% de la población rural de la región vive a más de 7 horas de un centro con 2 o más bancos.

En la Tabla 9 se muestra el análisis acumulado para la propuesta de clasificación por deciles de índice de aislamiento, detallando el número de localidades (entidades rurales) por cada nivel. Dado que

cada columna es el valor acumulado, y la muestra es el número de localidades, cada columna sumará 10% de localidades de la región al nivel anterior, conteniendo la última columna (columna “10”) el total de las localidades para cada comuna.

Tabla 9. Número de localidades acumuladas por decil de índice aislamiento

Comuna	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Cabo de Hornos	-	7	9	9	9	9	10	11	18	20
Laguna Blanca	-	11	16	26	35	43	50	54	58	58
Natales	11	30	39	44	47	52	57	66	69	76
Porvenir	-	11	36	48	61	71	97	111	142	161
Primavera	-	-	-	6	21	40	52	56	60	64
Punta Arenas	61	78	85	86	91	91	92	93	93	98
Río Verde	-	6	15	24	30	35	35	47	49	59
San Gregorio	-	-	8	28	38	49	61	68	83	102
Timaukel	-	-	5	10	17	24	27	35	38	40
Torres del Paine	-	2	5	10	15	23	29	42	46	51
Total regional	72	145	218	291	364	437	510	583	656	729
% de localidades dentro del decil acumulado	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	
Complemento %	90%	80%	70%	60%	50%	40%	30%	20%	10%	

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla anterior, al dejar fuera de la selección las localidades rurales de los 7 deciles menos aislados (deciles del 1 al 7), se puede decir que:

- 52 de las 64 localidades de la comuna de Primavera, correspondientes al 81%, quedarían fuera del criterio.
- 27 de las 40 localidades de la comuna de Timaukel quedarían en la misma situación; ambas comunas cuyas localidades se encuentran en su totalidad en condición de aislamiento, según se mostró en el Gráfico 2.

Por su parte, la Tabla 10 muestra los datos de población asociados a los deciles de índice de aislamiento acumulados para la región.

Tabla 10. Población rural acumulada por decil de índice aislamiento

Comuna	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Cabo De Hornos	-	2	2	2	2	2	57	101	163	189
Laguna Blanca	-	115	115	194	194	239	242	274	274	274
Natales	1.490	1.822	1.880	1.899	1.913	1.969	1.981	2.117	2.235	2.297
Porvenir	-	119	204	240	252	275	466	663	739	739
Primavera	-	-	-	904	916	968	1.105	1.136	1.157	1.158
Punta Arenas	5.314	5.395	5.417	5.417	5.659	5.659	5.659	5.659	5.659	5.660
Río Verde	-	52	118	142	433	484	484	560	560	617
San Gregorio	-	-	203	363	385	438	729	739	753	759
Timaukel	-	-	115	200	262	289	311	316	356	405
Torres del Paine	-	138	163	163	439	765	876	921	1.175	1.203
Total regional	6.804	7.643	8.217	9.524	10.455	11.088	11.910	12.486	13.071	13.301
% de población por decil	51%	57%	62%	72%	79%	83%	90%	94%	98%	100%
Complemento %	49%	43%	38%	28%	21%	17%	10%	6%	2%	0%

Fuente: Elaboración propia.

La tabla muestra que el 51% de la población rural vive en localidades correspondientes al decil con el aislamiento más bajo de la región. Al seleccionar los 3 deciles con peores índices de aislamiento (8, 9 y 10), da como resultado que el 6% de la población rural regional (815 de 13.301 personas).

IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La asignación de zona es un beneficio para los funcionarios públicos que residen en territorios con condiciones especiales de aislamiento o de costo de vida. La antigüedad de las leyes que definen los porcentajes de este estipendio dificulta la identificación de los territorios en ellas señalados, debido a que mencionan unidades administrativas que ya no son vigentes, o localidades que no se encuentran en cartografía actual. Por otra parte, estas normas no detallan los criterios usados para definir territorios aislados o con alto costo de vida, dificultando una posible actualización de la normativa en base a estudios actuales.

Para intentar resolver estas dificultades, en este trabajo se ha hecho una revisión de la normativa sobre la región de Magallanes y de la Antártica Chilena, identificando los territorios afectos al estipendio, y logrando su homologación a la actual estructura político-administrativa y de localidades. No obstante, la elaboración de la cartografía de esta homologación ha dejado de manifiesto la dificultad de relacionar los territorios descritos en antiguos cuerpos legales a la realidad territorial actual, ya sea por el dinamismo demográfico y ubicación de los asentamientos humanos de la región, como por los cambios en la estructura político-administrativa que ha tenido el país. Ello releva la importancia que tiene para estos efectos (y para muchos otros) contar con cartografía histórica, tanto de la ubicación de los asentamientos humanos como de la división político administrativa en distintos períodos de la nación, que puedan ser asimiladas a la actual estructura territorial.

Al asociar cada unidad territorial homologada a su respectivo índice de aislamiento (del estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento), se analizaron los datos obtenidos, resultando que la mayoría de las localidades que menciona el DL N° 249 y sus modificaciones, se encuentra en condición de aislamiento. Para el resto (como resulta con las localidades de San Pedro o Villa Tehuelches, o más interesante aún, Puerto Williams, por su bajo índice de aislamiento asociado), se podría asumir que aplica en mayor proporción el criterio de costo de vida, sin embargo, no existen datos para comprobar esta situación, ya que no hay estudios a escalas subregionales.

De los criterios propuestos para objetivar los porcentajes de asignación, se identifican el número de localidades y habitantes que estarían afectos a recibir este beneficio, según los rangos que elija o estime conveniente la institución a cargo (Dirección de Presupuestos). En el caso del costo de vida, se podría menguar la incertidumbre con estudios de costo de vida para la región.

El desarrollo de este trabajo ha relevado la necesidad actualizar periódicamente los textos legales que hacen referencia a elementos del territorio, para evitar interpretaciones contradictorias o erróneas que pudieran hacerse de antiguas leyes. Ocurre algo similar con la definición de territorios



afectos a la asignación de viáticos, cuya descripción genera problemas en la institucionalidad pública por la dificultad de determinar la ubicación o extensión de éstos.

Por estos motivos, también resulta importante ampliar este trabajo al resto de las regiones del país, en la medida que el análisis y propuestas acá expuestas sean validados por las instituciones a cargo del estipendio, de manera de usar las sinergias interinstitucionales para el aprovechamiento de las competencias y capacidades técnicas disponibles en cada organismo público.

V ANEXOS CARTOGRÁFICO

