



**MARCO METODOLÓGICO**

**PARA LA FORMULACIÓN DE INSTRUMENTOS**

**DE TERRITORIOS ESPECIALES**

*Elaborado durante el año 2023*

## *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

### Índice

<b>I. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>II. ANTECEDENTES DE CONTEXTO DE SITUACIÓN ACTUAL.....</b>	<b>6</b>
2.1 Población.....	6
2.2 Productividad.....	8
2.3 Marco Normativo.....	9
<b>III. MARCO METODOLÓGICO DE IDENTIFICACIÓN DE TERRITORIOS ESPECIALES EN CHILE</b>	
3.1 Estudio de Fronteras Interiores del Territorio Chile Sudamericano.....	12
3.2 Diagnóstico y Propuesta para la Integración de Territorios Aislados.....	15
3.3 Estudio de Territorios Especiales.....	17
3.4 Diagnóstico de Actualización y Propuesta de Territorios Aislados.....	19
3.5 Identificación de Zonas Aisladas para el Otorgamiento de Subsidios al Transporte.....	22
3.6 Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento.....	22
3.7 Política regional de integración de localidades aisladas de Tarapacá.....	26
3.8 Política Nacional de zonas rezagadas en materia social, año 2019.....	27
3.9 Política Nacional de Zonas Extremas, año 2023.....	29
3.10 Actualización de la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social, año 2023.....	31
<b>IV. ANÁLISIS.....</b>	<b>36</b>
4.1 Desde el punto de vista de los desafíos territoriales.....	38
4.2 Desde el punto de vista de la discusión pública.....	39
4.3 Desde el punto de vista de enfoques de instrumentos especiales.....	42
4.4 Desde el punto de vista de la articulación, coordinación y contenidos.....	44
<b>V. CONCLUSIONES.....</b>	<b>57</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>59</b>

## *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

### **I. INTRODUCCIÓN**

El carácter tricontinental del territorio chileno configura distintos procesos de gestión pública en el continente americano, Oceanía y Antártica, que en conjunto suman 2.006.096,3 Km<sup>2</sup>, excluidos el mar territorial y las 200 millas de mar patrimonial (zona económica exclusiva). Al norte limita con Perú; con Bolivia y Argentina al este; al sur con el Polo Sur (Territorio Chileno Antártico) y con el océano Pacífico al oeste (Biblioteca del Congreso, 2020). Según el documento Memoria Chilena (s/f), Chile representa “una fracción de tierra en el extremo sur del continente americano, entre el océano Pacífico y la cordillera de Los Andes, de aproximadamente 756.626 kilómetros cuadrados de superficie continental, distribuidos sobre una longitud de 4.270 kilómetros –desde la frontera con Perú hasta el Cabo de Hornos- y una anchura media de 200 kilómetros, en los cuales predominan diversas particularidades geográficas y climáticas”. Tales particularidades le confieren una condición insular en el continente americano, dado por el desierto entre las regiones de Arica y Parinacota a Atacama; la cordillera de Los Andes, una barrera física que disminuye de norte a sur; y el océano Pacífico, que han actuado como precursores de un alto endemismo de su flora y fauna (Ministerio del Medio Ambiente, 2018). Si bien, inicialmente, estas condiciones podrían ser vistas como un obstáculo para el desarrollo territorial, un análisis detallado muestra que encierran potencialidades y oportunidades únicas, que deben ser consideradas si el objetivo es avanzar en el camino del desarrollo y bienestar de la población, en su conjunto.

Morfológicamente, el relieve conforma tres unidades: cordillera de la costa (oeste), cordillera de Los Andes (este) y depresión intermedia (desde el norte del país hasta Puerto Montt). Las planicies litorales representan una cuarta unidad, pero de menor importancia debido a su discontinuidad en el territorio. A su vez, existe una amplia diversidad climática en respuesta a la cercanía del océano Pacífico, corriente de Humboldt, anticiclón del Pacífico y extensión latitudinal, entre otros factores. En la zona norte predominan los climas desérticos de aridez extrema; en la zona central los climas templados cálidos; y en el extremo sur los climas lluviosos fríos (Ministerio del Medio Ambiente, 2018). La interdependencia entre relieve y clima configura un régimen y caudal hidrográfico que presenta gran especificidad, según cada región natural del país. De norte a sur, las unidades naturales son: a) Norte grande: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta; b) Norte chico: Atacama y Coquimbo; c) Zona central: Valparaíso, Metropolitana, O’Higgins, Maule, Ñuble y Biobío; d) Zona sur: Araucanía, Los Ríos y Los Lagos; e) Zona austral: Aysén y Magallanes y Antártica Chilena (Biblioteca del Congreso, 2020).

Lo anterior configura espacios dinámicos y frágiles, cuya ocupación y desarrollo han significado complejos procesos de gestión institucional (Camus et al., 2016), toda vez que “las particularidades geográficas y climáticas conllevan diversos escenarios de riesgos y amenazas naturales que, junto a las amenazas antrópicas, continuamente ponen a prueba la capacidad de las personas de levantarse después de un evento”. Por eventos cabe mencionar terremotos, tsunamis, inundaciones, remociones en masa, erupciones volcánicas e incendios, entre otros, que, al impactar directa o indirectamente los asentamientos humanos, tienen la capacidad de perpetuar y/o incrementar las



### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

brechas sociales y por su intermedio, el grado de vulnerabilidad territorial. Ello es aún más complejo en el caso de los territorios aislados, debido a su dependencia de recursos externos para el funcionamiento de los medios de vida locales.

Atendiendo los argumentos previos, con el fin de apoyar y fortalecer la función de los gobiernos regionales en materias de planificación territorial, el siguiente documento compila, analiza y visibiliza criterios que pueden ser utilizados para la formulación de instrumentos de territorios especiales a partir del análisis de información secundaria. En ese orden de ideas, la planificación estratégica debe ser vista como una herramienta de intervención territorial, entendida como un proceso de análisis, reflexión y actuación que da cuenta de la situación en que se encuentra (diagnóstico), los resultados a obtener de la intervención (objetivos) y la estrategia asociada con su implementación y ejecución (resultados). Con ello se busca fortalecer el proceso de formular, implementar y ejecutar políticas públicas focalizadas en territorios especiales con marcadas brechas sociales y de vulnerabilidad natural, con el objetivo de avanzar hacia un desarrollo integral y equitativo, concediendo a sus habitantes una mejor calidad de vida, en función de una atención oportuna de sus necesidades y demandas y de un bienestar igualitario y sustentable.

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional*

*Departamento de Fortalecimiento Regional*

*Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

## II. ANTECEDENTES DE CONTEXTO DE SITUACIÓN ACTUAL

### 2.1 Población

En términos demográficos, durante la primera década del siglo XX existían sobre tres millones de habitantes en el país, distribuidos mayoritariamente en el hábitat rural (Tabla N°1). No obstante, la transformación hacia asentamientos urbanos fue una constante del país, propiciada por mejoras de los servicios de salud y educación, junto con una reducción de la mortalidad infantil y una mayor longevidad. De esta forma, a partir de la década de 1940 predominó la población urbana, en estrecha dependencia a un activo proceso de migración campo-ciudad, consecuencia del reemplazo progresivo de la mano de obra por maquinaria industrial en la zona centro y sur del país (Hernández, 1994; Hidalgo et al., 2009). En la búsqueda de oportunidades laborales, de mayor estabilidad y de mejores remuneraciones, viviendas propias, acceso a la educación y salud, entre otros, la población rural optó por radicarse en el hábitat urbano, dejando atrás un contexto caracterizado por la precariedad del empleo y la carencia de servicios básicos. Lo anterior significó un serio revés en términos de densidad poblacional para el hábitat rural.

Tabla N°1. Población total de Chile, censos años 1907-2002

AÑO CENSO	POBLACIÓN TOTAL	PORCENTAJE POBLACIÓN URBANA	PORCENTAJE POBLACIÓN RURAL
1907	3.231.022	43,2	56,8
1920	3.720.235	46,4	53,6
1930	4.287.445	49,4	50,6
1940	5.023.539	<b>52,5</b>	<b>47,5</b>
1952	5.932.995	60,2	39,8
1960	7.374.115	68,2	31,8
1970	8.884.768	75,1	24,9
1982	11.329.736	82,2	17,8
1992	13.348.401	83,5	16,5
2002	15.116.435	86,6	13,4
2017	17.574.003	87,8	12,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (2020).

El predominio urbano tuvo un fuerte énfasis en la creación de políticas públicas y oferta de bienes, servicios e infraestructura, focalizando su accionar en las ciudades. Mientras que, las áreas rurales incrementaron sus brechas sociales, especialmente en función de la cantidad y calidad de las viviendas, suministro de agua potable y electrificación, y de acceso a educación y salud. La reforma agraria de la década de 1960, tuvo entre sus fines, mantener la población rural, sin embargo, en la actualidad predomina ampliamente el hábitat urbano (Tabla N°2). Para el caso de las regiones del norte grande y australes –con características de zonas extremas– el panorama de causalidad es aún mucho más complejo debido a dos peculiaridades, por un lado, la utilización de la metodología

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

tradicional costo-beneficio de evaluación de proyectos sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia y, por otro lado, la disponibilidad y altos precios de las materias primas.

Tabla N°2. Densidad poblacional urbana y rural, año 2017.

REGIÓN	TIPO COMUNA	N° HABITANTES	KMS <sup>2</sup>	DENSIDAD
<b>Arica</b>	Urbano	221.364	4.792	46,2
	Rural	4.704	12.078	0,4
	Total	226.068	16.870	13,4
<b>Tarapacá</b>	Urbano	299.843	2.862	104,8
	Rural	30.715	39.430	0,8
	Total	330.558	42.292	7,8
<b>Antofagasta</b>	Urbano	527.604	46.278	11,4
	Rural	79.930	79.775	1,0
	Total	607.534	126.053	4,8
<b>Atacama</b>	Urbano	153.937	17.779	8,7
	Rural	132.231	57.890	2,3
	Total	286.168	75.669	3,8
<b>Coquimbo</b>	Urbano	560.056	6.877	81,4
	Rural	197.530	33.701	5,9
	Total	757.586	40.578	18,7
<b>Valparaíso</b>	Urbano	1.285.132	3.252	395,2
	Rural	530.770	12.982	40,9
	Total	1.815.902	16.234	111,9
<b>Metropolitana</b>	Urbano	6.816.154	5.550	1228,1
	Rural	296.654	9.860	30,1
	Total	7.112.808	15.410	461,6
<b>O'Higgins</b>	Urbano	427.077	5.763	74,1
	Rural	487.478	10.586	46,0
	Total	914.555	16.349	55,9
<b>Maule</b>	Urbano	463.095	3.033	152,7
	Rural	581.855	27.273	21,3
	Total	1.044.950	30.306	34,5
<b>Ñuble</b>	Urbano	184.739	475	388,9
	Rural	295.870	12.629	23,4
	Total	480.609	13.104	36,7
<b>Biobío</b>	Urbano	1.058.381	3.029	349,4
	Rural	498.424	20.921	23,8
	Total	1.556.805	23.950	65,0

## Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

<b>Araucanía</b>	Urbano	335.677	1.662	202,0
	Rural	621.547	30.142	20,6
	<b>Total</b>	<b>957.224</b>	<b>31.804</b>	<b>30,1</b>
<b>Los Ríos</b>	Urbano	166.080	966	171,9
	Rural	218.757	17.273	12,7
	<b>Total</b>	<b>384.837</b>	<b>18.239</b>	<b>21,1</b>
<b>Los Lagos</b>	Urbano	407.362	2.627	155,1
	Rural	421.346	45.730	9,2
	<b>Total</b>	<b>828.708</b>	<b>48.357</b>	<b>17,1</b>
<b>Aysén</b>	Urbano	57.818	7.278	7,9
	Rural	45.340	99.662	0,5
	<b>Total</b>	<b>103.158</b>	<b>106.940</b>	<b>1,0</b>
<b>Magallanes<sup>1</sup></b>	Urbano	131.592	17.769	7,4
	Rural	34.803	113.079	0,3
	<b>Total</b>	<b>166.395</b>	<b>130.848</b>	<b>1,3</b>
<b>Total país</b>	Urbano	<b>13.095.911</b>	<b>129.992</b>	<b>100,7</b>
	Rural	<b>4.477.954</b>	<b>623.011</b>	<b>7,2</b>
	<b>Total</b>	<b>17.573.865</b>	<b>753.003</b>	<b>23,3</b>

Fuente: Ministerio Desarrollo Social y Familia, 2019 (CENSO 2017).

De acuerdo con los datos de la tabla N°2, más de 2/3 de la población urbana se distribuye en aproximadamente 1/4 del territorio, a diferencia de la población rural, que siendo menos de 1/3, se distribuye en aproximadamente 3/4 del territorio.

## 2.2 Productividad

La actividad productiva del país se sustenta en la explotación del sector primario de los recursos naturales renovables y no renovables, como sucede con las actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras, forestales y mineras. Con ello, se vislumbran diversos desafíos para el contexto local, por ejemplo, las economías rurales giran en torno al sector primario (explotación de recursos naturales), mientras menor sea la diversificación productiva habrá una mayor dependencia del uso de ciertos recursos naturales, limitada capacidad para articular y coordinar la investigación con el quehacer institucional para generar valor agregado y diversificar la producción, alto grado de vulnerabilidad productiva asociada a sequías producto del cambio climático, aumento de la degradación territorial, explotación de recursos y contaminación, consecuencia de la intervención antrópica, etc. Estos repercuten directamente sobre el empleo y por su intermedio, en la intensidad y extensión de las brechas sociales del país.

<sup>1</sup> Excluye la superficie del territorio Chileno Antártico (1.250.000 km<sup>2</sup>) y la población de la comuna de La Antártica (138 habs.)

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Las actividades productivas de los medios de vida rurales dependen mayoritariamente de la explotación del sector primario, incluso si la apuesta del desarrollo es el turismo, una actividad que forma parte del sector terciario. A su vez, dicha explotación ha sido precursora del surgimiento de una dispar ocupación del territorio, con asentamientos expuestos a diferentes grados de vulnerabilidad, que demandan una intervención focalizada del Estado para solucionar sus múltiples brechas sociales.

Lo anterior, no obstante, no implica que desde el punto de vista del fomento productivo los territorios especiales, en este caso, zonas extremas, no vislumbren potencialidades u oportunidades para el desarrollo territorial. Por tales, cabe mencionar:

- Condición fronteriza: espacio potencial de intercambio e integración transfronteriza;
- Recursos naturales y culturales: turismo de intereses especiales;
- Investigación científica nacional e internacional;
- Energías no tradicionales;
- Recursos pesqueros y acuícolas;
- Recursos hídricos: reservas de agua dulce para el futuro;
- Recursos forestales;
- Recursos mineros;
- Recursos suelos: explotación agrícola y pecuaria.

Las excepciones al contexto previo lo representan aquellas regiones que concentran el mayor número de población del país, como sucede con Valparaíso, Metropolitana y Biobío, con predominancia de las actividades del segundo y tercer sector, además del sector cuaternario (conocimientos, información e investigación, entre otros).

### **2.3 Marco Normativo**

Si bien, el hábitat urbano ha concentrado la creación de políticas públicas, en los últimos años ha habido un paulatino interés por el hábitat rural, los territorios especiales y zonas extremas, entre otros. En ese orden de ideas, la creación del Departamento de Isla de Pascua el año 1966, dependiente de la intendencia de Valparaíso, marcó un hito, siendo seguido de distintos procesos de identificación, planificación, regulación y gestión de territorios especiales, aislados, extremos y rezagados (tabla N°3), respecto a los cuales la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo ha desempeñado un rol fundamental. Los instrumentos referidos en la tabla N°3 tienen por objetivo fortalecer los aspectos de soberanía, seguridad, pertenencia e identidad de aquellos territorios con características de especiales, para integrarlos plenamente al desarrollo y bienestar del país. Esto ha ido de la mano de una gestión institucional asociada a desafíos, potencialidades y oportunidades, que incluyen, además, enfoques metodológicos de aproximación.

Tabla N°3. Marco normativo de territorios con características especiales.



### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

NÚMERO	NOMBRE	FECHA	MATERIA
<b>Ley N°16.441</b>	Crea el Departamento de Isla de Pascua	1966	Créase el Departamento de Isla de Pascua, en la Provincia de Valparaíso, cuya capital será Hanga Roa, el que comprenderá los territorios de las islas de Pascua y Sala y Gómez
<b>Decreto Ley N°249/450</b>	Fija la escala única de sueldos para el personal público	1974	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 una asignación de zona
<b>Decretos Leyes N°573/575</b>	Regionalización del País	1974	Los gobernadores provinciales podrán delegar facultades específicas en los alcaldes u otras autoridades de la provincia para el gobierno y/o administración de ciertos territorios, incluidas las localidades aisladas geográficamente
<b>Decreto con Fuerza de ley 1-18.359</b>	Traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo	1985	Ejercer funciones en materias de estudio y formulación de proyectos, tendientes a desarrollar las regiones extremas o aisladas
<b>Ley N°19.175</b>	Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional	1992	Fomentar y propender al desarrollo de las áreas rurales y localidades aisladas regionales, procurando una acción multisectorial en la dotación de infraestructura económica y social; Facilitar el acceso de la población de escasos recursos o que viva en lugares aislados a beneficios y programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, asistencia judicial, deportes y recreación
<b>Ley N°19.420</b>	Normas de carácter tributario y aduanero tendientes a estimular el desarrollo de actividades económicas en las provincias de Arica y Parinacota	1996	Fomento productivo del territorio
<b>Ley N°19.606</b>	Incentivos tendientes a estimular el desarrollo económico de las regiones de Aysén y de Magallanes y de la provincia de Palena	1999	Fomento productivo del territorio
<b>Ley N°19.853</b>	Crea una Bonificación a la Contratación de Mano de Obras en las Regiones I, XV, XI, XII y provincias de Chiloé y Palena	2003	Fomento productivo del territorio
<b>Ley N°20.193</b>	Establece que Isla de Pascua y el Archipiélago de Juan Fernández serán territorios especiales	2007	Isla de Pascua y el Archipiélago de Juan Fernández son definidos como territorios especiales
<b>Ley N°20.198</b>	Modifica normas sobre remuneraciones de los funcionarios municipales	2007	Las municipalidades de la primera, segunda, undécima y duodécima regiones, de las provincias de Palena, Isla de Pascua y Chiloé, así como la Isla de Juan Fernández otorgaran, a contar del 1 de enero de 2007, una bonificación no imponible a los funcionarios municipales regidos por el Título II del Decreto Ley N°3.551 de 1980 y por la Ley N°18.883, que fija el Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales. La citada bonificación se pagará en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año y será proporcional al tiempo trabajando en el trimestre respectivo

SUBDERE

División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial

### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

<b>Decreto N°608</b>	Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas	2010	Dentro del país existen localidades, las que atendida su ubicación geográfica o condición de aislamiento, están afectas a problemas económicos y sociales similares
<b>Decreto N°1.116</b>	Planes de Desarrollo para Territorios Rezagados	2014	Las necesidades de los habitantes de dichos territorios deben ser satisfechas de forma regular y continua, mediante la provisión de servicios de calidad
<b>Decreto N°1.233</b>	Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas	2014	Buscar el desarrollo territorial armónico y equitativo de zonas del país que, dadas sus condiciones geográficas, requieren de políticas específicas
<b>Decreto N°975</b>	Reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social	2019	Propender, desde un enfoque de derechos igualitarios y equitativos, al acceso de oportunidades entre las personas, independiente del lugar donde habiten, focalizando recursos y acciones en aquellos territorios que presentan brechas de mayor magnitud en su desarrollo y bienestar social, mediante el trabajo coordinado y articulado entre los órganos públicos, sector privado, academia y tercer sector, presentes en el territorio, de modo que alcancen niveles de desarrollo y calidad de vida no inferiores al de su propia región
<b>Decreto N°43</b>	Reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Extremas	2023	Promover la convergencia de territorios definidos como zonas extremas al proceso de desarrollo del país de forma permanente, fomentando que sus habitantes tengan acceso a derechos sociales y oportunidades continuas para su bienestar personal y social, permitiendo su realización plena e integral en igualdad de condiciones, con independencia de su ubicación geográfica en el territorio nacional
<b>Decreto N°90</b>	Aprueba el nuevo Reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social y deja sin efecto el Decreto Supremo 975, del año 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública	2023	Propender al acceso de oportunidades entre las personas, independiente del lugar donde habiten y desde un enfoque de derechos igualitarios y equitativos, focalizando recursos y acciones en aquellos territorios que presentan brechas de mayor magnitud en su desarrollo y bienestar social. Lo anterior, mediante el trabajo coordinado y articulado entre los órganos públicos, sector privado, academia y sociedad civil presente en el territorio de modo que alcancen niveles de desarrollo y calidad de vida no inferiores al de su propia región, logrando el egreso como Zona en Desarrollo en el plazo más breve posible

Fuente: Biblioteca del Congreso Nacional (2023); Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2023).

El marco normativo descrito se sustenta en el hecho de que existen distintos criterios, subcriterios y variables para abordar las brechas sociales de los asentamientos humanos que, distribuidos a lo largo del país, implican un quehacer diferenciado en términos de planificación y gestión para el desarrollo y bienestar de sus habitantes. Ello entrevé decisiones y acciones institucionales, cuyo fin es focalizar y priorizar intervenciones de desarrollo de carácter integral, pertinente, cohesionado, sostenible y sustentable, bajo una visión de corto, mediano y largo plazo, asociado a la estrategia regional de desarrollo.

## *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

### **III. MARCO METODOLÓGICO DE IDENTIFICACIÓN DE TERRITORIOS ESPECIALES EN CHILE**

La existencia de diversos desequilibrios en los territorios como consecuencia de sus particularidades morfológicas y climáticas demandan de un análisis multidisciplinario y multimetódico si el objetivo es resolver las brechas sociales que les afectan. Por lo tanto, las distintas aproximaciones metodológicas usadas para la identificación de territorios especiales han sido elementos claves para la discusión y elaboración de normativa. Esta última tendría por objetivo resolver una deuda histórica del Estado chileno con tales territorios, que es tanto de extensión como de intensidad, y que en la actualidad resulta mucho más compleja que en sus inicios, atendiendo los conceptos transversales de las políticas públicas de integralidad, eficiencia, eficacia, pertinencia, identidad, sostenibilidad y sustentabilidad.

Las aproximaciones metodológicas incluyen trabajos institucionales y de la academia. Desde el punto de vista de la institucionalidad pública destaca el rol desempeñado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, mandatado por lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley 1-18.359 del año 1985<sup>2</sup>, con trabajos individuales como asociativos.

#### **3.1 Estudio de Fronteras Interiores del Territorio Chile Sudamericano**

La primera aproximación corresponde al Estudio de Fronteras Interiores del Territorio Chileno Sudamericano, llevado a cabo durante la década de 1990 por el Instituto Geográfico Militar. Dicho estudio tuvo como objetivo identificar y clasificar cuáles eran las problemáticas territoriales y cómo contribuían a la postergación de ciertos sectores geográficos del territorio continental, generando las denominadas “fronteras interiores”.

En ese contexto, como problemáticas se identificaron: i) habitabilidad; ii) desarrollo; iii) integración; iv) identidad; v) seguridad nacional: Estas luego fueron agrupadas en factores cuantificables y no cuantificable, según el siguiente desglose:

- Cuantificables: registros estadísticos y cartográficos de factores naturales y culturales, medibles en el tiempo (ver tabla N°4).
- No cuantificables: problemas derivados de las particularidades geográficas de ciertos sectores, incluidos: descontento social, mínimo accionar del Estado, permanente influencia cultural y económica extranjera, emigración y sentido de no pertenencia respecto al resto del país, entre otros.

---

<sup>2</sup> Artículo 2°: Asignase a dicha Subsecretaría, las siguientes funciones relativas al desarrollo regional, provincial y local: a) Estudiar y proponer políticas de desarrollo regional, provincial y local; b) Coordinar la aplicación de las políticas, planes y programas de desarrollo regional que en sus diferentes esferas de competencia realizan las Subsecretarías, Servicios Públicos y Organismos del Estado, especialmente en materias financieras, presupuestarias y contables de la inversión regional.

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Tabla N°4. Clasificación y ponderación del Estudio de Fronteras Interiores.

FACTORES	CRITERIOS	PESO	VARIABLES	VALOR
Naturales	Geomorfología	0,5	Planicies litorales - depresión intermedia - pampas magallánicas	3
			Cordillera de la costa - precordillera - estepa patagónica	2
			Cordillera de los Andes - cordillera patagónica - territorio insular	1
	Clima	0,5	Templado cálido con lluvias invernales y gran humedad atmosférica	3
			Templado con influencia mediterránea	
			Templado frío lluvioso con influencia mediterránea	
			Semiárido frío, lluvias invernales	
			Desértico marginal bajo	2
			Desértico con nublados abundantes	
			De tundra por efecto de la altura	
			Desértico normal	
			Templado cálido lluvioso sin estación seca	
			Templado frío lluvioso sin estación seca	1
Hidrografía	0,5	Cuenca arrecia costera y exorreica costera	3	
		Cuenca exorreica andina y preandinas, endorreicas y preandinas y arrecias preandinas	2	
		Cuenca exorreica trasandina	1	
Culturales	Red Vial	2	Camino pavimentado	3
			Camino con agregado pétreo	2
			Camino de tierra	1
	Salud	1	Cambio de unidad geomorfológica para acceder a una atención integral de salud y uso de un medio de transporte urbano	3
			Cambio de unidad geomorfológica para acceder a una atención integral de salud y uso de un medio de transporte interurbano	2
			Cambio de unidad geomorfológica para acceder a una atención integral de salud y uso de un medio de transporte distinto a la red vial	1
	Educación	1	Población en edad escolar matriculada sobre el 75% de la población	3
			Población en edad escolar matriculada entre el 50% y 75% de la población	2
			Población en edad escolar matriculada bajo el 50% de la población	1
	Agua Potable	1	Cobertura por cañería de red pública sobre el 75% de las viviendas	3
			Cobertura por cañería de red pública entre el 50% y el 75% de las viviendas	2
			Cobertura por cañería de red pública bajo el 50% de las viviendas	1
	Electricidad	1	Cobertura sobre el 75% de las viviendas	3
			Cobertura entre el 50% y el 75% de las viviendas	2
			Cobertura bajo el 50% de las viviendas	1

Fuente: Estudio de Fronteras Interiores del Instituto Geográfico Militar (1994).

Los pesos asignados definen la importancia e impactos que tienen dichos criterios en función del desarrollo territorial, destacando la red vial. Los resultados se definieron en tres niveles o escalas de fronteras interiores: crítico, intermedio y no crítico, tal como se muestra en la tabla N°5. En su totalidad, representan comunas o localidades de comunas del área geográfica continental sur y

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

austral chilena, en parte de las cuales actualmente se implementan y ejecutan los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas de la Provincia de Palena y Comuna de Cochamó, Regiones de Aysén y de Magallanes.

Tabla N° 5. Resultados del estudio de fronteras interiores.

NOMBRE DE LA FRONTERA	NIVEL DE LA FRONTERA	COMUNAS	REGIÓN
Estaciones Meridionales (Cordillera de la Costa)	Intermedia	Corral	Los Ríos <sup>3</sup>
Lago Ranco		La Unión (parte oeste)	
Cochamó		Lago Ranco	
Quinchao	Crítica	Cochamó	Los Lagos
Estaciones Meridionales (Cordillera de la Costa)		Quinchao	
Hualaihué	Intermedia	San Juan de la Costa	Los Lagos
Curaco de Vélez		Río Negro (parte oeste)	
Queilén-Puqueldón		Purranque (parte oeste)	
Futaleufú-Palena		Fresia (parte oeste)	
Lago Verde		Los Muermos (parte oeste)	
Península de Taitao		Hualaihué	
Caleta Tortel - Villa O'Higgins		Curaco de Vélez	
Islas Guaitecas	Crítica	Queilén	Aysén
Campos de Hielo Norte		Puqueldón	
Cordillera patagónica Insular	Intermedia	Futaleufú	Aysén
Torres del Paine		Palena	
Estepa Fría Magallánica		Lago Verde	
Timaukel		Cisnes (parte oeste)	
	Crítica	Aysén (parte oeste)	Aysén
		O'Higgins	
	Intermedia	Tortel	Aysén
		Guaitecas	
		Cisnes (parte este)	
		Aysén (parte este)	
		Río Ibáñez	
	Crítica	Chile Chico	Magallanes
		Cochrane	
		Natales (parte oeste)	
		Río Verde	
	Intermedia	Punta Arenas (parte oeste)	Magallanes
		Navarino (parte norte)	
		Torres del Paine	
		Laguna Blanca	
	Intermedia	San Gregorio	Magallanes
		Timaukel	

<sup>3</sup> Atendiendo la reestructuración de la división político-administrativa del país, se optó por separar las comunas con fronteras interiores del año 1994, en ese entonces Región de Los Lagos, por las actuales Regiones de Los Ríos y Los Lagos.

### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

Isla Ambarino		Navarino <sup>4</sup> (parte sur)
Primavera	No Crítica	Primavera

Fuente: Estudio de Fronteras Interiores del Instituto Geográfico Militar (1994).

Respecto al citado estudio, junto con ser uno de los pioneros en materias de aproximación a territorios especiales, también mostró que los problemas de postergación de ciertos territorios eran consecuencia de la confluencia de factores naturales y culturales (antrópicos de habitabilidad), principalmente por la falta de gestión o su debilidad por parte de la institucionalidad pública.

### 3.2 Diagnóstico y Propuesta para la Integración de Territorios Aislados

La segunda aproximación hacia los territorios especiales y su problemática corresponde al Estudio Diagnóstico y Propuesta para la Integración de Territorios Aislados, elaborado por la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo tuvo como finalidad determinar qué aspectos incidían de manera negativa en el desarrollo del país, para lo cual identificó y clasificó los territorios según el grado de aislamiento, sus causas y efectos. Otro aspecto destacable de este estudio fue proponer cómo deberían ser integrados al desarrollo del país. Para tales efectos, asignó al quehacer institucional mayores responsabilidades de gestión en términos de equidad territorial. En ese orden de ideas, los territorios aislados según dicho estudio fueron definidos como:

“Aquellas comunas cuyo estado y que, siguiendo un marco comparativo, se encontraban o poseían grandes desventajas territoriales en relación con las otras comunas de la misma región, diferenciándose en aspectos físicos, económicos, demográficos, culturales y administrativos”.

Dos diferencias significativas respecto al Estudio de Fronteras Interiores lo constituyen la inclusión de servicios públicos a nivel de comunas y dependencia de fondos externos (ver tabla N°6). En ello, habría un reconocimiento implícito respecto a la responsabilidad que tendría el Estado chileno en la falta de gestión de desarrollo de esos territorios y de su bienestar.

Tabla N°6. Indicadores y ponderaciones del estudio de territorios aislados.

CRITERIOS	PONDERACIÓN (%)	VARIABLES
Físico	30	Agresividad del medio (características climáticas)
		Distancia (distancia caminera en Km., de la cabera comunal respecto de la capital regional)
		Accesibilidad (tipo o vía de acceso a la comuna)
Administrativo Institucional	20	Servicios públicos del Estado (presencia efectiva de los servicios públicos en la comuna)
		Jerarquía administrativa comunal (comuna capital regional, comuna capital provincial, etc.)

<sup>4</sup> El año 2002, la Comuna de Navarino pasó a llamarse Cabo de Hornos.

### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

		Tasa de profesionales (porcentaje de profesionales respecto de la planta total municipal)
<b>Demográfico</b>	10	Tasa de crecimiento demográfico
		Densidad poblacional (habitantes/Km2)
		Índice de primacia (concentración de la población en cabecera comunal)
<b>Sociocultural</b>	10	Índice de necesidades básicas insatisfechas
		Educación (Tasa de aprobación SIMCE)
		Salud (Tasa de mortalidad general)
		Tasa de población indígena comunal
<b>Económico- Presupuestario</b>	30	Nivel de dependencia de fondos externos (relación entre ingresos propios permanentes (montos) e ingresos provenientes del Fondo Común Municipal)
		Aislamiento de mercado (presencia o ausencia de la Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas - EMAZA)

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1999.

De acuerdo con los datos de la tabla N°6, los criterios físicos y económico-presupuestarios recibieron una ponderación más alta que los criterios demográficos y socioculturales, situándose en un rango intermedio el criterio administrativo-institucional. Ello sería vinculante al rol y función que tendrían o desempeñarían en materias de desarrollo territorial.

Los resultados del estudio fueron dados a conocer mediante un ranking que definía cuáles eran las 25 comunas más aisladas del territorio nacional, de las cuales 18 correspondían a territorios de la zona sur y austral de Chile (ver tabla N°7). Otra particularidad del estudio fue incluir las islas de Juan Fernández y de Pascua, cuya condición de aislamiento obedece a su ubicación y a su formación geológica natural, a diferencia de lo que sucede con el territorio continental, condicionado por las particularidades morfológicas y climáticas, que influyen directamente en los asentamientos humanos y su grado de desarrollo.

Tabla N°7. Ranking de aislamiento crítico comunal.

N°	COMUNAS	PUNTAJE	REGIÓN
1	Guaitecas	7.4	Aysén
2	Tortel	7.3	Aysén
3	O'Higgins	6.7	Aysén
4	General Lagos	6.7	Arica y Parinacota
5	Futaleufú	6.5	Los Lagos
6	Timaukel	6.4	Magallanes
7	Palena	6.4	Los Lagos
8	Curaco de Vélez	6.3	Los Lagos
9	Juan Fernández	6.3	Valparaíso
10	Colchane	6.3	Tarapacá
11	Navarino	6.2	Magallanes
12	Río Ibáñez	6.2	Aysén
13	Lonquimay	6.2	Araucanía
14	Curarrehue	6.2	Araucanía
15	Putre	6.2	Arica y Parinacota
16	Lago Verde	6	Aysén

### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

17	Queilén	6	Los Lagos
18	Hualaihue	6	Los Lagos
19	Isla de Pascua	6	Valparaíso
20	Quinchao	5.9	Los Lagos
21	Puqueldón	5.9	Los Lagos
22	Cochamó	5.8	Los Lagos
23	Chaitén	5.8	Los Lagos
24	Ollagüe	5.8	Antofagasta
25	Alto del Carmen	5.6	Atacama

Fuente: Pontificia Universidad Católica de Chile – Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 1999.

La metodología del ranking de aislamiento crítico comunal no solo da cuenta de que, independiente de la variabilidad geológica, morfológica y climática de nuestro país, es posible establecer criterios y variables para avanzar en la gestión de aquellos territorios agrupados bajo una caracterización de especiales, sino también que estos se encuentran representados en todo el territorio nacional. Por tanto, el desafío para la institucionalidad pública será analizar y determinar qué criterios permiten su identificación, con la finalidad de justificar e impulsar intervenciones diferenciadas para avanzar en términos de desequilibrios de equidad territorial. Lo anterior, atendiendo la intensidad y extensión de las brechas sociales territoriales, por ejemplo, las particularidades morfológicas y climáticas de las comunas de General Lagos y Timaukel, requieren de mecanismos de intervención acordes con sus características territoriales, independiente de su condición de aislamiento crítico.

### 3.3 Estudio de Territorios Especiales

El citado estudio se estructuró en torno al reconocimiento que las características geográficas, socioeconómicas, demográficas y culturales, etc., de ciertos territorios, que constituían desventajas para acceder a los beneficios del desarrollo económico y social alcanzado por nuestro país. Dicho argumento también era extensible a aquellos instrumentos propuestos para avanzar en función del desarrollo territorial, tales como programas y proyectos. Es así como el Estudio de Territorios Especiales, elaborado por la Universidad Católica de Valparaíso, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, durante el año 2002, surgió como una respuesta a la acción de calificar las necesidades y demandas de aquellos territorios más desfavorecidos o con rezago social, con el fin de canalizar y focalizar la inversión pública en los diversos territorios.

En base a los argumentos del párrafo anterior fueron identificados como territorios especiales los territorios rezagados socialmente. Estos se definieron según el siguiente enfoque:

“Aquellas localidades en las que se hacía, especialmente urgente, la puesta en marcha de acciones orientadas a combatir los procesos de pobreza y exclusión social” (UCV, PNUD y SUBDERE, 2002).



### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

El estudio consistió en dos etapas. Durante la primera se hizo un cruce de las categorías de pobreza por ingresos<sup>5</sup> versus habitabilidad<sup>6</sup> y educación<sup>7</sup>, acompañados de la caracterización de rezagados y no rezagados (ver tabla N°8). El resultado determinó cuatro categorías de territorios rezagados socialmente: críticos, recientes, inerciales y no rezagados, equivalentes a un total de 93 comunas categorizadas en condición de rezago social crítico.

Tabla N°8. Categorización de territorios rezagados socialmente.

	Rezagados/No Rezagados <b>Educación</b>	Rezagados/No Rezagados <b>Educación</b>
	<b>Rezagados</b> Carencias Habitacionales	<b>No Rezagados</b> Carencias Habitacionales
Rezagados <b>Pobreza de Ingresos</b>	<b>Rezagadas Críticas</b>	<b>Rezagadas Recientes</b>
No Rezagados <b>Pobreza de ingresos</b>	<b>Rezagadas Inerciales</b>	<b>No Rezagadas</b>

Fuente: Universidad Católica de Valparaíso, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2002.

Para la segunda etapa se hizo un cruce de los resultados parciales obtenidos de la tabla N°8 con los datos de la variable ambiental territorial. Esta última se obtuvo a partir de la identificación de aquellos territorios que presentaban dificultades de desarrollo desde el punto de vista ambiental.

Los resultados fueron agrupados por macrozonas y mostraron que el mayor número de comunas catalogadas como territorios especiales se concentraba entre la macrozona del secano costero central hasta la macrozona de Arauco (ver tabla N°9). Esta fue una de las principales diferencias si se le compara con los anteriores estudios, cuyos resultados se concentraron en las comunas sur y austral de nuestro país. De las macrozonas identificadas, Ñuble concentró el mayor número de comunas categorizadas como territorios especiales.

Tabla N°9. Resultados de territorios especiales en Chile.

MACROZONAS	PROVINCIAS	COMUNAS	REGIÓN
<b>Altiplánica</b>	Parinacota	Putre	Arica y Parinacota
		General Lagos	Arica y Parinacota
	Iquique	Camiña	Tarapacá
		Colchane	Tarapacá
	El Loa	Ollagüe	Antofagasta
<b>Semiárido</b>	Choapa	Canela	Coquimbo
<b>Secano Costero Central</b>	Colchagua	Chépica	O'Higgins
		Lolol	O'Higgins
	Curicó	Hualañé	Maule

<sup>5</sup> Indicadores: incidencia de desocupados, incidencia hogares indigentes, incidencia hogares pobres no indigentes.

<sup>6</sup> Indicadores: Incidencia carencia de saneamiento, incidencia de hacinamiento, incidencia de carencia de materialidad.

<sup>7</sup> Indicadores: Tasa de analfabetismo, escolaridad promedio, cobertura de educación básica, cobertura de educación media.

### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

<b>Ñuble</b>	Talca	Curepto	Maule
	Ñuble	Quirihue	Ñuble
		Ñiquén	Ñuble
		San Carlos	Ñuble
		Trehuaco	Ñuble
		San Fabián	Ñuble
		Portezuelo	Ñuble
		Coihueco	Ñuble
		Ránquil	Ñuble
		Pinto	Ñuble
		Quillón	Ñuble
		San Ignacio	Ñuble
		El Carmen	Ñuble
		Cobquecura	Ñuble
Ninhue	Ñuble		
<b>Biobío</b>	Concepción	Hualqui	Biobío
		Santa Juana	Biobío
		Florida	Biobío
	Biobío	Yumbel	Biobío
		San Rosendo	Biobío
<b>Arauco</b>	Arauco	Cañete	Biobío
		Contulmo	Biobío
	Malleco	Traiguén	La Araucanía
		Lumaco	La Araucanía
		Purén	La Araucanía
		Los Sauces	La Araucanía
	Cautín	Galvarino	La Araucanía
<b>Aysén</b>	General Carrera	Lago Verde	Aysén
		Chile Chico	Aysén
		Río Ibáñez	Aysén

Fuente: Universidad Católica de Valparaíso, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2002.

Bajo una mirada retrospectiva, las macrozonas Aitiplánica, Ñuble y Arauco integran sustantivamente territorios donde se implementan y ejecutan Planes de Zonas en Desarrollo (ex Zonas Rezagadas). Según estos resultados, los problemas de pobreza territorial no solo estarían vinculados a las particularidades morfológicas y climáticas de cada territorio, sino también sobre ellos confluirían factores políticos, económicos y étnicos, entre otros. Es justamente el trasfondo histórico quien deja entrever que tales problemas serán difíciles de subsanar, debido a la intensidad y extensión que representan e implican para el contexto local, su desarrollo y bienestar.

### 3.4 Diagnóstico de Actualización y Propuesta de Territorios Aislados

A diferencia de los estudios anteriores, la actualización correspondió en su totalidad a un trabajo de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, mediante la Unidad de Análisis Territorial,

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

del Departamento de Estudios y Evaluación de la División de Políticas y Estudios, año 2008. Este estudio tuvo como objetivo general “diseñar y aplicar una herramienta para identificar comunas en situación de aislamiento crítico y relativo, considerando criterios físicos, económicos, sociales, demográficos, presupuestarios, de conectividad y comunicación. Ello buscaba generar una base de datos para las posteriores discusiones sobre una política de territorios especiales aislados y por su intermedio, mejorar las acciones emprendidas por parte del Estado para solucionarlos”.

Algunas particularidades del estudio de actualización y propuesta de territorios aislados fueron:

- Complementó y reformuló, de manera parcial, la consultoría realizada el año 2007 por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, denominada “Actualización estudio diagnóstico y propuesta para territorios aislados”, según solicitud hecha por SUBDERE.
- Hizo mención de que existía una correlación entre el aislamiento y los niveles de pobreza de la población, por tanto, era relevante determinar el nivel de aislamiento de los territorios y mediante ello, considerar la inclusión de dicha variable en los análisis de pobreza y desigualdad territorial.

El estudio se centró en cinco criterios, al igual que el año 1999 sobre Diagnóstico y Propuesta para la Integración de Territorios Aislados. De ellos, el criterio “sociocultural” fue identificado como “acceso a servicios” y recibió una ponderación cercana al 50% (ver tabla N°10). Ello permitió relevar la prestación de servicios como uno de los principales problemas que deberían ser solucionados de los territorios especiales. Asimismo, apunta la mirada del Estado hacia el quehacer de esos territorios.

Tabla N°10. Ponderador de criterios e indicadores para territorios aislados.

CRITERIOS	PONDERACIÓN DEL CRITERIO (%)	INDICADOR	PONDERACIÓN DEL INDICADOR (%)	PONDERACIÓN TOTAL DEL INDICADOR (%)
<b>Físico</b>	10	Tipo climático	100	10
<b>Demográfico</b>	15	Dispersión de entidades pobladas	80	12
		Tasa de población indígena	20	3
<b>Económico</b>	17	Dependencia de fondos externos	59	10
		Actividad económica	41	7
<b>Acceso a servicios</b>	48	Integración comunicacional	15	7
		Cobertura educacional	25	12
		Cobertura en salud	25	12
		Accesibilidad a servicios del Estado	20	10
		Infraestructura estratégica de transportes	15	7
<b>Político administrativo</b>	10	Jerarquía administrativa comunal	100	10

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2008.

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Tanto el estudio del año 1999 como el estudio diagnóstico de actualización y propuesta de territorios aislados del 2008 mantuvieron el indicador de “tasa de población indígena”, aunque con una baja ponderación total del indicador. Al respecto, si bien, cabría suponer que existe una relación entre población indígena, aislamiento y pobreza, los resultados mostraron que sólo la comuna de Melipeuco se ubicó en el listado de las 25 comunas más aisladas del país (ver tabla N°11). La citada comuna tiene un reconocido componente cultural mapuche.

Tabla N°11. Ranking de las 25 comunas más aisladas de Chile.

COMUNA	POSICIÓN NACIONAL	RANKING	REGIÓN
Laguna Blanca	1		Magallanes
General Lagos	2		Arica y Parinacota
Colchane	3		Tarapacá
Ollagüe	4		Antofagasta
Juan Fernández	5		Valparaíso
Curaco de Vélez	6		Los Lagos
Puqueldón	7		Los Lagos
Camiña	8		Tarapacá
Camarones	9		Arica y Parinacota
Cochamó	10		Los Lagos
Melipeuco	11		Araucanía
Río Ibáñez	12		Aysén
Lago Verde	13		Aysén
San Juan de La Costa	14		Los Lagos
Trehuaco	15		Ñuble
Alto del Carmen	16		Atacama
Paihuano	17		Coquimbo
O'Higgins	18		Aysén
Tortel	19		Aysén
Quemchi	20		Los Lagos
San Gregorio	21		Magallanes
Palena	22		Los Lagos
Río Verde	23		Magallanes
Río Hurtado	24		Coquimbo
Tirúa	25		Biobío

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2008.

Comparado con el ranking del año 1999, se observa una disminución de comunas de la zonas sur y austral de nuestro país, yendo desde un total de 18 a 13, y un incremento de las comunas de la zona norte. Este cambio, a priori, sería una consecuencia de los cambios en la ponderación de los criterios del año 2008.

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

### 3.5 Identificación de Zonas Aisladas para el Otorgamiento de Subsidios al Transporte

Si bien, los estudios anteriores mantienen un enfoque metodológico de identificación de territorios aislados para definir acciones posteriores, también existen aquellos respecto a los cuáles hay una finalidad específica, como lo fue el otorgamiento de subsidios al transporte.

El 04 de julio del año 2011, mediante resolución exenta N°1975, actual Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, se aprobó la metodología para determinar localidades aisladas en función de la necesidad y demandas de ciertos servicios por parte de la población. Esta consistió en dos etapas: a) cálculo de los tiempos de viaje desde cada localidad hacia la localidad que dispusiera de los servicios que se estaban considerando; b) priorizar el grado de aislamiento según los tiempos de viaje estimados a los diferentes servicios. En ese contexto, el estudio consideró distintos servicios y variables (ver tabla N°12), que eran demandas básicas de la población y, por tanto, recurrentes en el tiempo.

Tabla N°12. Servicios y variables de identificación de zonas aisladas.

N°	SERVICIOS	VARIABLES
1	Transporte público	
2	Educación	Básica
		Media
		Internados
3	Salud	Hospitales
		Clínicas
4	Abastecimiento y venta de productos	
5	Financieros	Bancos
		Entidades financieras
		INP
6	Administrativos	Capital comunal
		Capital regional
7	Poblacionales específicos	Conservador de Bienes Raíces
		Juzgados
		Registro Civil

Fuente: Resolución Exenta N°1975, Subsecretaría de Transporte, 2011.

Al respecto, cabe señalar que la Ley de Subsidios N°20.318 que rige para el transporte en localidades aisladas se sustenta en esta metodología. Sin embargo, el año 2020 se encontraba en proceso de actualización producto de los cambios en el hábitat rural.

### 3.6 Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento

El objetivo del estudio Identificación de localidades en condiciones de aislamiento fue detectar localidades en condición de aislamiento, considerando datos oficiales de la institucionalidad pública.

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Esto buscaba aportar de manera significativa al proceso de toma de decisiones de los gobiernos regionales y sectoriales, con el fin de disminuir las brechas o situación desventajosa de la población que habitaba dichas localidades. A su vez, re conceptualiza el aislamiento, diferenciándolo de la percepción general de distancia a la ciudad de Santiago.

Algunas consideraciones respecto al estudio de identificación de localidades en condiciones de aislamiento fueron:

- El aislamiento ha sido un tema recurrente en las políticas públicas de las últimas décadas. Por tanto, su estudio supondría un reconocimiento explícito de las disparidades y desigualdades territoriales.
- Visión más amplia del aislamiento, con un énfasis en el grado de integración de los territorios y localidades, midiéndose en función de las dificultades de acceso a una serie de servicios.
- La unidad de medida de acceso fue el “tiempo”, obtenido de la consideración de los factores físicos del terreno y de las condiciones de los caminos públicos y privados.

De acuerdo con este estudio, una localidad aislada se determina según la posición relativa de un territorio, entre los componentes “grado de integración” (capacidad que tiene el sistema regional para atenuar las condiciones desfavorables) y las “condiciones de aislamiento estructural” o “condiciones geográficas estructurales” (morfología, clima y división político administrativa). Mientras el componente de integración se desagregó en 3 ámbitos, agrupando un total de 11 indicadores (ver tabla N°13); las condiciones estructurales fueron desagregadas en 2 ámbitos y 5 indicadores (ver tabla N°14). En ambos casos, la ponderación de los indicadores se hizo según variables de horas e índice de habitabilidad.

Tabla N°13. Indicadores y ponderaciones del componente grado de integración.

ÁMBITO	PONDERAD OR ÁMBITO	SUB- ÁMBITO	PONDERACIÓN SUB-ÁMBITO	INDICADOR	PONDERACIÓ N DESAGREGAD A POR INDICADOR	VARIABLE
Educación	30 (60)			Acceso a establecimiento de enseñanza básica	14 (28)	Horas al establecimiento más cercano
				Acceso a establecimiento de enseñanza media	14 (28)	Horas al establecimiento más cercano
				Acceso a establecimiento de enseñanza parvularia	2 (4)	Horas al establecimiento más cercano

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

<b>Salud</b>	40 (80)	Acceso establecimientos de atención primaria	11 (22)	Acceso establecimientos de atención primaria	11 (22)	Horas al establecimiento más cercano según su servicio de salud
		Acceso de urgencias	29 (38)	Acceso a cualquier establecimiento de urgencias (hospital de cualquier complejidad, posta y SAPU)	11 (22)	Horas al establecimiento más cercano según su servicio de salud
				Acceso hospital de baja complejidad	3 (6)	Horas al establecimiento más cercano según su servicio de salud
				Acceso de hospital mediana complejidad	6 (12)	Horas al establecimiento más cercano según su servicio de salud
				Acceso de hospital de alta complejidad	9 (18)	Horas al establecimiento más cercano según su servicio de salud
<b>Centro proveedores de bienes y servicios</b>	30 (60)			Acceso a centro proveedor de servicios con al menos 1 banco	6 (12)	Horas a lugar (sede comunal) a la institución bancaria más cercana
				Acceso a centro proveedor de bienes y servicios con 2 o 3 sucursales bancarias	9 (18)	Horas a lugar (sede comunal) con 2 o 3 instituciones bancarias más cercana
				Acceso a centro proveedor de bienes y servicios con más de 4 sucursales bancarias	15 (30)	Horas a lugar (sede comunal) con 4 o más instituciones bancarias más cercana

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2012.

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Al igual que las metodologías antes citadas, el estudio incluyó las condiciones físicas, en función de la condición geográfica estructural, específicamente por intermedio de la variable índice de habitabilidad.

El estudio se complementó mediante la identificación de indicadores y ponderaciones del componente geográfico estructural, cuyos indicadores se presentan en la tabla N°14.

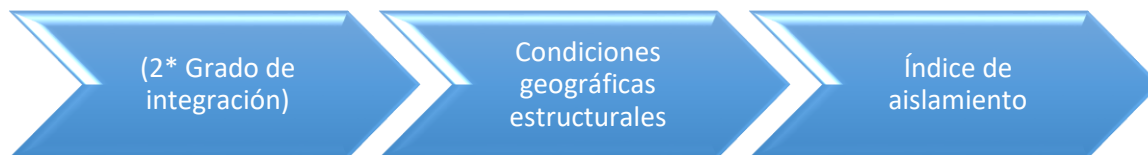
Tabla N°14. Indicadores y ponderaciones del componente geográfico estructural.

ÁMBITO	PONDERADOR ÁMBITO	INDICADOR	PONDERACIÓN DESAGREGADA POR INDICADOR	VARIABLE
Condiciones físicas ambientales y de centralidad	50	Nivel de habitabilidad	23	Índice de habitabilidad
		Acceso a ciudad principal	27	Horas a la ciudad principal más cercana
Acceso a centro político administrativo	50	Acceso a capital regional	15	Horas a capital regional
		Acceso a capital provincial	5	Horas a capital provincial
		Acceso a sede comunal	30	Horas a sede comunal

Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2012.

Técnicamente, el grado de aislamiento se mide en una escala que va de 2 (dos) a -1 (menos uno), donde 2 corresponde a la máxima integración posible y -1 corresponde al máximo aislamiento posible (ver figura N°1). Obtener un valor inferior a “0” significa que su “grado de integración” es insuficiente para hacer frente a las “condiciones geográficas estructurales” y teóricamente, se encuentra en condición de aislamiento.

Figura N°1. Cálculo de la condición de aislamiento.



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2012.

Los resultados del estudio mostraron que un total de 251 comunas estaban en condición de aislamiento, distribuidas de manera dispersa a lo largo de todo el territorio, es decir, en todas las regiones del país. Este resultado se distanció completamente de los anteriores, que situaban a los territorios especiales concentrados en las zonas extrema norte, sur y austral del país



*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

### 3.7 Política regional de integración de localidades aisladas de Tarapacá

Siguiendo lo dispuesto por el Decreto N°608 de 2010 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el año 2013 fue aprobada la Política Regional de Localidades Aisladas de la Región de Tarapacá. Su elaboración incluyó el desarrollo de una metodología, a través de la cual se identificaron los componentes de aislamiento estructural y grado de integración (ver tabla N°15). En relación con el primero, el análisis incluyó el uso de variables físicas y demográficas, con su respectivo desglose; mientras que para el segundo fueron usadas las variables de acceso a salud, educación, mercado y telecomunicaciones, seguido por su desglose.

Tabla N°15. Criterios y variables de la política de localidades aisladas de Tarapacá.

CRITERIOS	SUB-CRITERIOS	VARIABLES	SUB-VARIABLES
<b>Política Regional de Inclusión de Localidades Aisladas</b>	Aislamiento estructural	Elementos físicos	Acceso en horas de la localidad a su capital comunal
			Distancia en kilómetros desde la localidad a la capital regional (en este caso sería Iquique)
			Altura en que está ubicada la localidad
			Riesgos naturales que tiene presente la localidad en sí mismo
		Elementos demográficos	Porcentaje de población de la Tercera Edad
			Diferencia poblacional entre el censo 2002 y censo 1992
	Porcentaje de población de 0 a 5 años		
	Grado de integración	Acceso al sistema de salud pública	Acceso a hospital
			Acceso a consultorio
			Acceso a posta
			Acceso a ronda médica
		Acceso al mercado	Acceso a entidades bancarias
			Acceso a venta de su producción
			Acceso a bienes de consumo
		Acceso a telecomunicaciones	Acceso a telefonía móvil (Red celular)
			Acceso a internet
Acceso a telefonía fija			
Acceso a la educación	Acceso a educación media		
	Acceso a educación básica		
	Acceso a jardín infantil		

Fuente: Gobierno Regional de Tarapacá, 2013.

La elaboración de esta propuesta por parte del Gobierno Regional de Tarapacá, año 2013, siguiendo las especificaciones del Decreto N°608, no fue un hecho aislado en el país. Por el contrario, la implementación de esta política conllevó que la mayoría de los gobiernos regionales desarrollara sus propias aproximaciones de intervención del territorio, en base a su aislamiento, que si bien, en la mayoría de los casos no fueron implementadas, permitieron dar a conocer la preocupación del estado por ciertos territorios, relevando sus necesidades y demandas.

## *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

### **3.8 Política Nacional de zonas rezagadas en materia social, año 2019**

Según el Decreto N°975 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, año 2019, un Plan de Desarrollo para Zonas Rezagadas en Materia Social corresponde a un instrumento regional de planificación territorial, cuyo objetivo es la superación de las brechas que generan rezago de ciertos territorios, a partir de una intervención integral y sostenible. Este Plan debe materializarse mediante una cartera de inversiones, cuyo diagnóstico, definición y priorización es responsabilidad de cada gobierno regional.

Los criterios de aislamiento y brechas sociales representan la base para identificar posibles territorios de ser propuestos como zonas rezagadas. El artículo N°3 define tales criterios como:

- Condición de aislamiento: determinada por un índice, que da cuenta de comunas con localidades de difícil acceso y poca conectividad física, cuya baja densidad poblacional y alta dispersión de habitantes, registra además escasa presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, según la relación existente entre los componentes de aislamiento estructural y grado de integración.
- Brechas sociales: consiste en la distancia entre la pobreza comunal y la pobreza regional, entendida como la diferencia entre el promedio de la tasa de pobreza por ingresos y la tasa de pobreza multidimensional de cada comuna, y el promedio regional de ambas tasas. En ese contexto, una brecha se calcula como  $(\text{Tasa de pobreza por ingresos comunal} + \text{Tasa de pobreza multidimensional comunal}) / 2 - (\text{Tasa de pobreza por ingresos regional} + \text{Tasa de pobreza multidimensional regional}) / 2$ .

Los resultados del “Informe<sup>8</sup> de comunas susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas en materia social”, año 2019, mostraron que 161 comunas eran susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas en materia social e incluían a todas las regiones del país. La importancia del estudio radicó en sus enfoques de inclusividad e integralidad. Por un lado, involucra a todas las regiones del país y, por otro lado, considera las brechas de los territorios de manera más dinámica y generalizada, toda vez que no solo usa las cifras de pobreza por ingresos, sino también de pobreza multidimensional.

Al primer trimestre del año 2023 existían 18 Planes de Desarrollo de Zonas Rezagadas en Materia Social vigentes en el país (ver tabla N°16). De los 18 Planes, solo las regiones de la Araucanía y Coquimbo contaban con dos instrumentos en ejecución, la primera región por motivos de pobreza y la segunda región debido al avance financiero de ejecución del primer Plan.

Tabla N°16. Planes de Desarrollo de Zonas Rezagadas vigentes al primer trimestre del año 2023.

---

<sup>8</sup> Informe elaborado por la Unidad Territorios de Convergencia a través del equipo de seguimiento técnico metodológico, sistematización y evaluación de planes-. Para su elaboración se utilizaron los datos actualizados del Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento, 2018, y los resultados comunales de pobreza por ingreso y multidimensional de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, 2017.

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

REGIÓN	NOMBRE DEL PLAN	TERRITORIO (COMUNAS)	DECRETO (EX 975)	RESOLUCIÓN (POST 975)
Coquimbo	Limarí – Choapa	Canela, Combarbalá, Monte Patria y Punitaqui	Decreto N° 1.116 del 02.08.2014	Res. Ex. N° 12.614 del 04.10.2019
Maule	Secano Maule Sur	Cauquenes, Chanco, Empedrado y Pelluhue	Decreto N° 1.116 del 02.08.2014; Decreto N° 1.459 del 30.12.2014	Res Ex. N° 16.199 del 13.12.2019
Biobío	Provincia de Arauco	Arauco, Cañete, Contulmo, Curanilahue, Lebu, Los Álamos y Tirúa	Decreto N° 1.116 del 02.08.2014	
Ñuble	Valle del Itata	Cobquecura, Coelemu, Ninhue, Portezuelo, Quirihue, Quillón, Ránquil, San Nicolás y Trehuaco	Decreto N° 1.929 del 26.06.2015	Res. Ex. N° 4.773 del 13.07.2020
Los Ríos	Provincia del Ranco	Futroneo, Lago Ranco, La Unión y Río Bueno	Decreto N° 1.929 del 26.06.2015	Res Ex N° 4.805 del 14.07.2020
Araucanía	Costa Araucanía	Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén	Decreto N° 1.490 del 06.01.2017	
Aysén	Provincia de Los Glaciares	Cochrane, O´Higgins y Tortel		Res Ex N° 4.770 del 13.07.2020
Araucanía	Entre Los Andes y Nahuelbuta	Collipulli, Ercilla, Los Sauces, Lumaco, Purén, Traiguén y Victoria		Res Ex N° 4.771 del 13.07.2020
Tarapacá	Tamarugal Norte	Camiña, Colchane y Huará		Res Ex N° 4.772 del 13.07.2020
Valparaíso	Cordillera Valles y Mar	Cabildo, Catemu, La Ligua, Llay Llay, Nogales y Petorca		Res Ex N° 4.803 del 14.07.2020
O´Higgins	Secano O´Higgins	La Estrella, Litueche, Lolol, Navidad, Paredones, Pichilemu y Pumanque		Res Ex N° 4.804 del 14.07.2020
Los Lagos	Territorios insulares y aislados del mar interior de Chiloé	Calbuco, Puqueldón, Queilén, Quellón, Quemchi y Quinchao		Res Ex N° 4.425 del 17.06.2021
Arica y Parinacota	Plan Regional de Arica y Parinacota para Zonas Rezagadas	Camarones, General Lagos y Putre		Res Ex N° 4.426 del 17.06.2021
Atacama	Freirina Sustentable	Freirina		Res Ex N° 4.472 del 18.06.2021
Antofagasta	Entre la Costa y Pampa ¡El desarrollo comienza ahora!	María Elena y Tocopilla		Res Ex N° 8.362 del 05.09.2022
Metropolitana	Plan de Fortalecimiento y Desarrollo Sostenible para la comuna de Til Til	Til til		Res Ex N° 8.159 del 30.08.2022
Magallanes	Puerto Edén	Natales		Res Ex N° 8.335 del 02.09.2022

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Coquimbo	Elqui-Limarí "Viento Norte"	Andacollo, La Higuera, Río Hurtado y Vicuña	Res Ex N°377 del 24.01.2023
----------	--------------------------------	--	--------------------------------

Fuente: Unidad de Convergencia y Equidad Territorial, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2023.

Los 18 planes vigentes representan un total de 77 comunas intervenidas, principalmente de carácter rural. Si bien, destacan los Planes de Desarrollo de las regiones de Atacama y Metropolitana con una comuna intervenida, el caso más llamativo es el Plan de Desarrollo de la Región de Magallanes que, independiente que la Resolución Exenta N°8.335 de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo precise que corresponde a la Comuna de Natales, toda vez que la unidad de intervención de la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social es la comuna, se implementa y ejecuta solamente en la localidad de Puerto Edén.

### **3.9 Política Nacional de Zonas Extremas, año 2023**

Durante el año 2014 se estableció el Plan Especial de Desarrollo de la Región de Arica y Parinacota, sustentado en los siguientes principios generales de:

- Buscar el desarrollo territorial armónico y equitativo de zonas del país que, por sus condiciones geográficas, requieren de políticas específicas.
- Fundado en el principio de igualdad, por cuanto busca que los habitantes de la Región de Arica y Parinacota puedan acceder a prestaciones públicas de forma similar a las que perciben y gozan quienes residen en las restantes regiones del país.
- Carácter excepcional, por cuanto se diseña para enfrentar las particularidades que implica para Arica y Parinacota situarse geográficamente en una zona extrema del territorio nacional.
- Coordinarse con la Estrategia de Desarrollo Regional aprobada por el Gobierno Regional de Arica y Parinacota, complementándola mediante la implementación de las acciones a que se refiere el artículo 2º del presente decreto.
- Ser participativo en su origen e implementación, por cuanto considera la opinión de la ciudadanía en cuanto a las acciones que comprende, así como también se da cuenta de la ejecución de aquellas por parte de las autoridades regionales y provinciales, tanto durante su implementación como a su término.
- Considerar la variable territorial y las particularidades geográficas, culturales y sociales propias de la Región de Arica y Parinacota.
- Contempla aspiraciones históricas de los habitantes de la Región, buscando satisfacer necesidades de su población cuya demanda ha sido planteada desde hace un tiempo considerable.
- Carácter descentralizador, por cuanto radica en las autoridades regionales y provinciales su ejecución.

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

A posteriori, se establecieron Planes Especiales de Desarrollo de Zona Extremas en las regiones de Aysén y Magallanes y de la Provincia de Palena y Comuna de Cochamó en la Región de Los Lagos (ver tabla N°17), que mediante diversos decretos han mantenido su vigencia hasta el año 2023.

Tabla N°17. Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas vigentes al año 2023.

REGIÓN	NOMBRE	TERRITORIO	DECRETO INICIAL	DECRETO EXTENSIÓN I	DECRETO EXTENSIÓN II
Arica y Parinacota	<b>PEDZE de Arica y Parinacota</b>	Región de Arica y Parinacota	Decreto N°1.233 del 11.07.2014	Decreto N°1.012 del 01.07.2016	Decreto N°253 del 20.11.2020
Aysén	<b>PEDZE de Aysén</b>	Región de Aysén	Decreto N°1.242 del 11.07.2014	Decreto N°1.012 del 01.07.2016	Decreto N°253 del 20.11.2020
Magallanes	<b>PEDZE de Magallanes</b>	Región de Magallanes	Decreto N°1.243 del 11.07.2014	Decreto N°1.012 del 01.07.2016	Decreto N°253 del 20.11.2020
Provincia de Palena y Comuna de Cochamó	<b>PEDZE de Palena y Cochamó</b>	Provincia Palena y Comuna de Cochamó, Región de Los Lagos	Decreto N°625 del 17.09.2015	Decreto N°1.012 del 01.07.2016	Decreto N°98 del 27.04.2021

Fuente: Unidad de Convergencia y Equidad Territorial, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2023.

Con el fin de potenciar un desarrollo integral de las zonas extremas y darles continuidad a los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas, el año 2022, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo inició un proceso para elaborar una Política Nacional de Zonas Extremas. En ese orden de ideas, el 13 de septiembre del año 2023 fue publicado en el Diario Oficial el Decreto Supremo N°43 del Reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Extremas. Esta tiene por objeto “promover la convergencia de territorios definidos como zonas extremas al proceso de desarrollo del país de forma permanente, fomentando que sus habitantes tengan acceso a derechos sociales y oportunidades continuas para su bienestar personal y social, permitiendo su realización plena e integral en igualdad de condiciones, con independencia de su ubicación geográfica en el territorio nacional”. La citada Política considera un total de 14 principios orientadores, correspondientes a: i) enfoque de derechos; ii) equidad territorial; iii) desarrollo territorial; iv) descentralización; v) pertinencia; vi) Intersectorialidad; vii) integralidad; viii) fortalecimiento y desarrollo de las capacidades humanas del territorio; ix) cooperación público-privada; x) investigación e innovación; xi) sostenibilidad; xii) sustentabilidad; xiii) transparencia; xiv) participación ciudadana.

Los criterios utilizados para la identificación de territorios definidos como zonas extremas fueron:

- Distancia a la capital nacional: Corresponde a una distancia superior a los 1.500 kilómetros entre la capital regional respectiva y la capital nacional (ciudad de Santiago), siempre que

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

conlleve un déficit en la disponibilidad de servicios, infraestructura, conectividad, logística y prestaciones disponibles en los territorios.

Para su obtención fueron utilizados los criterios de: i) Santiago concentra la población, inversión, actividad productiva y de bienes y servicios públicos y privados del país, dividiendo el territorio nacional en dos partes, norte y sur; ii) la máxima distancia de una capital regional a la capital nacional es de aproximadamente 3.000 kilómetros, correspondiente a ciudad de Punta Arenas; iii) a partir del uso de la tendencia central estadística, la distancia media hacia la ciudad de Santiago del norte o sur de Chile es de aproximadamente 1.500 kilómetros (3.000/2). El uso de la tendencia central se justifica en el hecho de que es uno de los métodos más usados para analizar poblaciones que no disponen de muchos datos, pero que dada su diversidad se pretende resumir un conjunto de antecedentes a un valor único (Instituto Nacional de Estadísticas, 2020).

- Condiciones de Territoriales Especiales: Referida a los territorios identificados en el Artículo 126 bis de la Constitución Política de la República, correspondientes a Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández.
- Territorios que sean parte de los planes de zonas extremas aprobados mediante los Decretos Supremos N°1.233, N°1.242 y N°1.243, de 2014; o N°625, de 2015, todos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus respectivas modificaciones.

Sobre la base de esos criterios, se declararon como zonas extremas: i) Región de Arica y Parinacota; ii) Región de Tarapacá; iii) Región de Aysén del General Ibáñez del Campo; iv) Región de Magallanes y la Antártica Chilena; v) Archipiélago de Juan Fernández; vi) Provincia de Isla de Pascua; vii) Provincia de Palena y comuna de Cochamó. Es destacable la incorporación de los territorios insulares de Isla de Pascua y del Archipiélago de Juan Fernández, los cuales debido a su aislamiento no son parte del informe del índice de localidades aisladas emitido por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

### **3.10 Actualización de la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social, año 2023**

El año 2022, atendiendo diversos considerandos, entre estos, que, “en virtud de los análisis realizados por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo a los procesos de elaboración y ejecución de Planes de Desarrollo de Zonas Rezagadas, y los requerimientos que en este sentido han planteado los gobiernos regionales, es necesario hacer ajustes a la Política Nacional. Lo anterior, con el fin de articular sus lineamientos con la creciente complejidad territorial, en cuanto a las necesidades y demandas de desarrollo y calidad de vida en todo el territorio. El ajuste a la Política aborda importantes nudos críticos no considerados anteriormente, como la incorporación del enfoque de derechos, nuevos elementos para la identificación, determinación y egreso de los territorios como Zona Rezagada en Materia Social; criterios para dar

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

flexibilidad y ajustar las carteras de inversión ante el cambio de las condiciones iniciales, permitiendo cumplir sus objetivos; normas para determinar la extensión excepcional de la vigencia de los planes; metodologías para la formulación de carteras más integradas; mecanismos de gobernanza, participación ciudadana y transparencia desde el inicio de la intervención; y exigencias de diseño para dar sostenibilidad y sustentabilidad a la intervención, entre otras materias”, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo inició un proceso de actualización del Decreto Supremo N°975 del Reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social, incluidos profesionales de los distintos gobiernos regionales y sectores.

Con fecha 06 de septiembre de 2023 fue publicado en el Diario Oficial el Decreto Supremo N°43, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que Aprueba el nuevo Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social y deja sin efecto el Decreto Supremo N°975, del año 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Para tales efectos, la renovada Política, que también podrá ser identificada como Política Nacional de Zonas en Desarrollo en Materia Social, tiene por objeto “propender al acceso de oportunidades entre las personas, independiente del lugar donde habiten y desde un enfoque de derechos igualitarios y equitativos, focalizando recursos y acciones en aquellos territorios que presentan brechas de mayor magnitud en su desarrollo y bienestar social. Lo anterior, mediante el trabajo coordinado y articulado entre los órganos públicos, sector privado, academia y sociedad civil presentes en el territorio de modo que alcancen niveles de desarrollo y calidad de vida no inferiores al de su propia región, logrando el egreso como Zona en Desarrollo en el plazo más breve posible”. Lo anterior sobre la base de 17 principios orientadores, correspondientes a: i) enfoque de derechos; ii) desarrollo territorial; iii) descentralización; iv) participación ciudadana; v) pertinencia; vi) integralidad; vii) fortalecimiento y desarrollo de las capacidades humanas del territorio; viii) transitoriedad de la intervención; ix) flexibilidad; x) Intersectorialidad; xi) cooperación público-privada; xii) investigación e innovación territorial; xiii) articulación con otros instrumentos; xiv) transparencia; xv) sostenibilidad; xvi) sustentabilidad; xvii) intervención priorizada y focalizada.

Para la identificación de territorios susceptibles se utilizaron los criterios de: a) Existencia de brechas sociales y; b) Condición de aislamiento o ser comuna rural o mixta. Estos criterios y sus respectivos indicadores se definieron según:

- Brechas sociales: Consiste en la distancia entre la pobreza comunal y la pobreza regional, expresada en la diferencia entre el promedio de la tasa de pobreza por ingreso y la tasa de pobreza multidimensional de cada comuna; y el promedio regional de ambas tasas. Para determinar las brechas sociales se considerará la forma de cálculo de la pobreza en función de la metodología de estimación de áreas pequeñas, aplicada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, utilizando datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional y registros administrativos.

Sólo podrán ser consideradas como territorios susceptibles de ser propuestos como Zona en Desarrollo aquellas comunas cuya brecha sea positiva o cero, es decir, cuando el indicador de

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

pobreza ponderada sea mayor o igual al promedio de pobreza ponderada de la región. Lo anterior, resulta del promedio simple entre la tasa oficial de pobreza por ingresos regional y la tasa oficial de pobreza multidimensional regional.

La Política Nacional mandata que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, junto a la Subsecretaría de Evaluación Social del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, formularán un nuevo sistema de evaluación a objeto de transitar a una medición que identifique las brechas sociales con mayor precisión, especialmente en las comunas de difícil acceso y con una mayor periodicidad de la que ofrece la encuesta CASEN. Para lo anterior, considerarán fuentes de información como el Registro de Información Social y otras que resulten pertinentes.

La implementación de la nueva medición de brecha social tendrá un período de transición. De acuerdo con el Decreto N°90, a más tardar en el mes de marzo del año 2025, la Subsecretaría de Evaluación Social emitirá el primer informe de brecha social basado en la nueva forma de evaluación a fin de que la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo lo aplique en el informe de comunas susceptibles de ser propuestas como Zonas en Desarrollo que emite en abril de cada año. En cualquier caso, para los procesos del período 2025-2028, podrá seguir utilizándose la forma de medición previa. Para ello, los gobiernos regionales que puedan proponer nuevos Planes de Desarrollo, de acuerdo con el artículo 8° de este reglamento, tendrán como referencia el listado de comunas susceptibles que resulte de la antigua o de la nueva medición de brecha social. Lo anterior, sin perjuicio de que las comunas deben cumplir con la condición de aislamiento o comuna rural o mixta, tal como lo dispone el artículo 6° del presente reglamento.

Los nuevos Planes de Desarrollo que los gobiernos regionales propongan a partir del año 2028 deben utilizar únicamente la medición de brecha social definida bajo el nuevo sistema de evaluación de brechas sociales, ello en consideración a que en este plazo culmina el proceso de transición que coincide con las evaluaciones intermedias de los planes de los gobiernos regionales que se acogieron a la nueva medición de brecha social propuesta el año 2024.

- **Condición de aislamiento:** Circunstancia declarada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, basada en las características de un territorio, la que considera dificultades de accesibilidad y conectividad física; muy baja densidad poblacional; dispersión en la distribución territorial de sus habitantes; y baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, según la relación existente entre los componentes de aislamiento estructural y grado de integración. Este constituye un criterio fundamental para poder visibilizar inversión en territorios aislados mediante la evaluación del Sistema Nacional de Inversiones del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

Respecto a la condición de aislamiento, se determinará según el índice de aislamiento vigente contenido en el Estudio de Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento, elaborado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Solo pueden ser consideradas aquellas comunas que tengan, al menos, una localidad cuyo índice de aislamiento sea menor o igual a cero.



### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

- **Comunas rurales o mixtas:** Territorios predominantemente rurales, mixtos o predominantemente urbanos asociados a la Política Nacional de Desarrollo Rural, de conformidad con la clasificación de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura, con base en la metodología propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En cuanto a la condición de comuna rural o mixta, se considerarán como comunas rurales aquellas en que más de un 50% de la población vive en distritos censales de densidad menor a 150 hab/km<sup>2</sup>; y como mixtas aquellas en que entre un 25% y un 49% de la población vive en distritos censales de densidad menor a 150 hab/km<sup>2</sup>. Lo anterior, de conformidad con la clasificación realizada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura (ODEPA) con base en la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Destaca dentro de la actualización lo especificado en el artículo 21° sobre Determinación de Zonas en Desarrollo por situación de catástrofe, ejecución y evaluación de su respectivo Plan de Desarrollo. En ese orden de ideas precisa que “el gobernador o gobernadora regional de un territorio que haya sido declarado en estado de excepción constitucional de catástrofe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Constitución Política de la República, o como zona afectada por el Presidente de la República, de acuerdo al artículo 1 del decreto supremo N° 104, de 1977, del Ministerio del Interior, puede proponer a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo la calificación y determinación de éste como Zona Rezagada. Para ello, es necesario que dicho territorio cumpla los siguientes requisitos:

- A la fecha de la declaración de zona de catástrofe o zona afectada, no formar parte de una comuna o conjunto de comunas que cuenten con un Plan de Desarrollo de Zona en Desarrollo vigente.
- Encontrarse la comuna o conjunto de comunas que el gobernador(a) regional desea proponer como zona en desarrollo, en una zona que es o haya sido declarada en estado de catástrofe tal como la define el artículo 41° de la Constitución Política de la República; o como zona afectada en virtud del artículo 1 del decreto supremo N° 104, de 1977, del Ministerio del Interior. En caso que la declaración no se encuentre vigente, no deberá haber transcurrido más de dos años desde su vencimiento para su incorporación.

Agrega además que, “el Plan de Desarrollo regulado en este artículo debe perseguir iguales objetivos, definiendo las condiciones necesarias para el desarrollo de las personas en el territorio afectado, formulando y ejecutando una cartera de inversiones en coherencia con este propósito y en armonía con los principios y demás disposiciones establecidas en la presente normativa. A su vez, debe canalizar los recursos que la respectiva Ley de Presupuestos destine para atender la reconstrucción del territorio afectado, tanto de ministerios y servicios públicos, como del gobierno regional, velando por la coherencia y coordinación de la intervención. En todo lo demás, serán aplicables las disposiciones contempladas en este reglamento, en especial, las relativas al



### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

seguimiento y monitoreo de la ejecución de su cartera de iniciativas y las evaluaciones intermedia y final del Plan de Desarrollo”.

Lo anterior, si bien, da cuenta de avances concretos en términos metodológicos y de gestión para el desarrollo de los territorios especiales, sus particularidades geográficas y climáticas, hacen que la vulnerabilidad sea un elemento intrínseco de los asentamientos humanos, por tanto, el surgimiento de otras aproximaciones a las problemáticas actuales o desafíos futuros sea parte del quehacer de la institucionalidad pública.

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional*

*Departamento de Fortalecimiento Regional*

*Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

## *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

### **IV. ANÁLISIS**

Nuestro país, heterogéneo y diverso en sus características morfológicas, climáticas y de los asentamientos humanos, cuenta con brechas sociales que resultan más pronunciadas en unas zonas, más aún, si las distancias son acentuadas entre los centros de decisión versus los territorios aislados, confiriéndoles ventajas comparativas a unas en desmedro de otras.

El Decreto Supremo N°975 del Reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social, define una brecha social en términos de “distancia entre la pobreza comunal y la pobreza regional, la cual se entiende como la diferencia entre el promedio de la tasa de pobreza por ingresos y la tasa de pobreza multidimensional de cada comuna, y el promedio regional de ambas tasas”. Al respecto, cabe mencionar que tales brechas son consecuencia, entre otros motivos, del accionar histórico del Estado chileno, que ha centrado su gestión en las áreas urbanas. Es así, como, por ejemplo, la metodología de evaluación tradicional de proyectos de costo-beneficio no facilita la inversión en aquellos territorios con alta dispersión de población o escaso número de habitantes, afectando también la provisión de bienes y servicios, tanto públicos como privados. De ahí que, la materialización de los instrumentos asociados a la Política antes mencionada pueda hacer uso de la metodología de evaluación costo-eficiencia.

De acuerdo a la literatura, la definición de brechas sociales está estrechamente vinculada con el concepto de desigualdad social. En ese orden de ideas, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2017), define las desigualdades sociales como:

“Aquellas diferencias que existen en las dimensiones de la vida social, que implican ventajas para uno y desventajas para otros, que se representan como condiciones estructurantes de la vida, y que se perciben como injustas en sus orígenes o moralmente ofensivas en sus consecuencias, o ambas”.

Desde el punto de vista de las políticas públicas en materia de equidad social, una brecha puede describirse como “las asimetrías o desigualdades surgidas de los procesos de exclusión e inequidad social, que afectan a diversos grupos de la sociedad” (MIDEPLAN, 2002). De esta forma, una brecha corresponde a la distancia entre el estado real de una desigualdad o parte de ella, respecto de un estándar, norma o derecho que se ha propuesto cumplir o garantizar el Estado; mientras que una norma representa el horizonte hacia el cual se deben encaminar y orientar las acciones de la política pública, respecto a los anhelos sobre los mínimos necesarios para una vida digna.

Según los argumentos expuestos, el desafío institucional es cómo articular el quehacer público con la creciente complejidad territorial de la desigualdad, de manera de atender las múltiples necesidades y demandas de desarrollo y avanzar en función de la calidad de vida de todos los habitantes. Para tales efectos, es clave tener a la vista lo indicado en el DFL 1-19175 que fija el texto

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en los siguientes aspectos de desarrollo territorial:

Artículo 16.- Serán funciones generales del gobierno regional:

Letra a) Diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación; a la estrategia regional de desarrollo y a los instrumentos de planificación comunal.

El gobierno regional podrá convocar a los directores regionales de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el Presidente de la República o a los secretarios regionales ministeriales para abordar la contribución sectorial en el cumplimiento de los planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, según corresponda.

Letra b) Efectuar estudios, análisis y proposiciones relativos al desarrollo regional.

Letra c) Orientar el desarrollo territorial de la región en coordinación con los servicios públicos y municipalidades, localizados en ella.

Artículo 17.- Serán funciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial:

Letra b) Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.

Letra f) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, en coordinación con la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

Artículo 20.- Para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá, entre sus atribuciones:

Letra k) Diseñar, elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos dentro de su territorio.

Lo anterior demanda que, cualquier actividad vinculada a la gestión de instrumentos de territorios especiales deba considerar diferentes escalas y múltiples actores, incluidos: trabajo sectorial y municipal, disponibilidad presupuestaria, articulación con otros instrumentos de planificación, participación ciudadana, etc. En ese orden de ideas, serían los gobiernos regionales los responsables de la articulación y coordinación de los procesos de diseño, formulación, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de tales instrumentos. De ello, también se desprende que la formulación de instrumentos de territorios especiales deba tener a la vista distintas aproximaciones

*SUBDERE*

*División de Desarrollo Regional*

*Departamento de Fortalecimiento Regional*

*Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

y lineamientos, incluido el trabajo ya realizado, con el fin de analizar las desigualdades de manera integral en distintas escalas de tiempo y espacio para proponer soluciones pertinentes y coherentes a los actuales desafíos, incluso su proyección.

#### **4.1 Desde el punto de vista de los desafíos territoriales**

A inicios del siglo XXI, uno de los principales desafíos de la institucionalidad pública es generar, fortalecer y/o modificar/ajustar procesos de desarrollo territorial, reconociendo y asimilando los recursos y capacidades endógenas de forma conjunta a las características geográficas, climáticas, políticas, económicas, sociales, ambientales y culturales, cuyo accionar de manera individual o colectiva configura asentamientos particularidades en términos de desigualdad y vulnerabilidad, conformando territorios especiales. Por desigualdades, cabe mencionar: precariedad de la vivienda y escasez de títulos de dominio; déficit en infraestructura vial, portuaria, aeroportuaria y de telecomunicaciones; limitada presencia de servicios públicos; escasez de oportunidades laborales; transferencia tecnológica restringida; débil mercado; escaso interés del sector privado por invertir; y altos costos de vida, entre otros. En ciertos territorios, estas desigualdades se han mantenido inalteradas en el tiempo, como consecuencia de los desastres naturales y antrópicos, crisis económicas, fragilidad de los sistemas monoproducidos y el desuso del componente cultural, entre otros factores. Estos impactan negativamente las posibilidades de alcanzar derechos igualitarios y equitativos, toda vez que se afecta desfavorablemente el desarrollo y bienestar del tener, hacer, ser y estar de las personas en el territorio.

Por tanto, para avanzar en materias de gestión de territorios especiales es necesario configurar pautas de trabajo articuladas y coordinadas, de carácter multidimensional y multidisciplinaria, sobre la base de variables espaciales físico-geográficas y de entramado social que permitan entrever la complejidad existente entre ambas, con el fin de identificar y caracterizar las particularidades de los asentamientos humanos y medios de vida de los distintos territorios, que en sí encierran limitantes, oportunidades y desafíos. Entre ellas, cabe mencionar:

- La discontinuidad del relieve, altitud de la cordillera de Los Andes, cercanía al océano Pacífico, corriente de Humboldt, anticiclón del Pacífico y extensión latitudinal, condicionan la existencia de una gran diversidad climática, tanto de norte a sur, como de mar a cordillera.
- El aislamiento geológico y geográfico significa para algunos territorios mayores costos de vida y menores posibilidades de desarrollo.
- El carácter tricontinental de Chile comprende una sección del continente americano, Oceanía y Antártica, puede ser analizado tanto como una oportunidad y también un desafío. Por ejemplo, la ubicación estratégica de Isla de Pascua y del Archipiélago de Juan Fernández en el Océano Pacífico aporta grandes extensiones de mar a la zona económica exclusiva, no obstante, la provisión de bienes y servicios es limitada.
- La transformación progresiva de los asentamientos, especialmente rurales, siguiendo un acelerado proceso de despoblamiento y migración de ciertos territorios es un hecho preocupante debido a materias de soberanía y seguridad nacional.

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

- La gestión pública centralizada y concentrada en bienes y servicios en las áreas urbanas con mayor población no ha permitido que la evaluación costo-beneficio del Sistema Nacional de Inversiones, favorezca la provisión de infraestructura habilitante y equipamiento de las áreas rurales más aisladas y con escaso número de habitantes; a su vez, existe una escasa pertinencia de los instrumentos propuestos para el desarrollo de ciertos territorios, junto a la ausencia de una estrategia de articulación público-privada de intervención territorial.
- Limitada integración de las localidades pequeñas o aisladas a los mercados comunales, regionales, nacionales y/o internacionales, además de un escaso valor agregado y una nula diversificación de la oferta productiva local.
- Interés nacional e internacional por las características y recursos climáticos, biológicos y arqueológicos de ciertos territorios.
- Existencia de recursos naturales, inclusive un potencial turístico diferenciador en términos de desarrollo territorial.

Lo anterior muestra la existencia de diversas desigualdades territoriales, que demandan a la institucionalidad impulsar procesos de bienestar y desarrollo, que sean capaces de reconocer y asimilar las particularidades geográficas, climáticas, políticas, económicas, sociales y culturales de cada territorio, a objeto de facilitar las condiciones para generar un ambiente social cohesivo y equitativo de oportunidades de desarrollo. En ese orden de ideas, el quehacer institucional debería apuntar a cómo mejorar, fortalecer y optimizar la gestión de territorios caracterizados como especiales, cuyas desigualdades, necesidades y demandas, les implica un retraso socio-económico versus el desarrollo de otras zonas del país.

Es importante destacar que en la actualidad la discusión de los territorios especiales requiere analizar, a priori, dos aproximaciones para su definición y gestión. La primera mirada corresponde a un contexto histórico de desigualdades, necesidades y demandas de ciertos territorios, condicionados por las características geológicas, geográficas, climáticas y del accionar del Estado chileno, entre otros, respecto a los cuales existen avances concretos por medio del DS N°43 Política Nacional de Zonas Extremas y N°90 Política Nacional de Zonas en Desarrollo en Materia Social. En cuanto a la segunda mirada, ciertas actividades humanas tienen impactos directos o indirectos desfavorables sobre determinados territorios, condicionando características de especiales, respecto a los cuáles se requiere de otra mirada, que aúna decisiones políticas y técnicas de mayor alcance.

#### **4.2 Desde el punto de vista de la discusión pública**

Incorporar los territorios especiales a los desafíos de la gestión pública, siguiendo los lineamientos del Comité Interministerial del Zonas Extremas y de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2007), ha sido parte de la discusión pública del proceso de descentralización política y administrativa del Estado, desde la década de 1990 en adelante. Según dicha fuente, las variables, características y particularidades únicas de los territorios especiales deberían integrarse de manera plena a las dinámicas de crecimiento del país y, por su intermedio, generar beneficios para sus habitantes, mediante políticas sociales y productivas.

## *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Durante el año 2007, las autoridades priorizaron como desafío definir un marco institucional que garantizará avanzar en materias de desequilibrios de las regiones extremas. En mayo de ese año, se creó el Comité Interministerial para el Desarrollo de Arica y Parinacota, sumándose a posteriori el Comité Interministerial para el Desarrollo de Aysén. Ambos Comités fueron creados como organismos consultivos, con el objeto de “proponer la implementación de planes, programas y proyectos especiales, que permitieran la reinserción de esos territorios al desarrollo económico del país, a partir de la aplicación de medidas específicas que dinamizaran las actividades productivas y económicas locales”. A fines de ese año, los comités se fusionaron administrativamente bajo el nombre de Comité Interministerial para el Desarrollo de Zonas Extremas y Especiales (CIDEZE), creándose para tales fines una Secretaría Ejecutiva de Zonas Extremas. Con posterioridad, se integraron la Región de Magallanes y la Provincia de Palena. Finalmente, el CIDEZE se integró a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, atendiendo el argumento que era función de dicha Subsecretaría estudiar y proponer políticas de desarrollo regional, provincial y local.

Dos objetivos estratégicos iniciales fueron establecidos para el marco de trabajo del CIDEZE. Por un lado, establecer un ámbito de gestión pública, con la finalidad de coordinar acciones, concertar actores públicos y privados, y elaborar planes de desarrollo estructurales para zonas extremas; y por otro lado, sentar las bases para un contexto de política pública, con el objetivo de integrar plenamente los territorios especiales, profundizar el proceso de descentralización, proponer los ejes de acción e instrumentos necesarios para el desarrollo de las zonas extremas, aisladas y especiales, e institucionalizar la acción del Estado en tales territorios, desde el nivel central y sub-nacional. Para avanzar, se definieron como objetivos específicos:

- Fortalecer la asociación público-privada para establecer diagnósticos pertinentes y planes de trabajo contingentes y específicos en cada territorio especial.
- Coordinar interministerialmente las acciones de los servicios públicos a escala central, regional, provincial y local.
- Incorporar factores de discriminación positiva para los territorios especiales, respecto al accionar del Estado en materia de transporte, conectividad, fomento productivo, turismo, patrimonio cultural, migración, educación y salud.

La “necesidad de abordar una política pública focalizada en territorios especiales” fue mencionada por CIDEZE en la “cuenta pública para territorios especiales, 1994-2005”, proponiéndose para tales efectos los objetivos de “flexibilizar y dar pertinencia a los instrumentos públicos, con el fin de dotar a los habitantes de territorios especiales de igualdad de oportunidades para mejorar las condiciones de habitabilidad básicas”, reconociendo que dichos territorios requieren de “un tratamiento singular y diferencial”, distinto a las intervenciones tradicionales del Estado chileno. Puesto que el Archipiélago de Juan Fernández era parte de esos territorios, se creó el Comité Interinstitucional para el Desarrollo Local Sustentable (CIDELS), con el objeto de formular un Plan de Desarrollo. Durante el mensaje presidencial del año 2005 se indicó que “se ingresaría al Parlamento un proyecto de reforma constitucional para crear los territorios especiales de Isla de Pascua y del Archipiélago de Juan Fernández y la posterior discusión de Estatutos Especiales Administrativos”. A su vez, hubo

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

un reconocimiento explícito de que la organización del gobierno regional no había obtenido resultados adecuados gestionando dichas materias.

Las posteriores discusiones reconocieron que, para abordar los territorios especiales, como tales, era necesario considerar los siguientes criterios:

- Geográficos: territorios habitados que, dada su condición geográfica particular, se sitúan en la periferia respecto a las cabeceras regionales y provinciales.
- Políticos: existencia de un Estado centralizado y concentrado a nivel nacional, responsable en parte de la presencia de territorios aislados, desconectados del desarrollo nacional y sus beneficios. Este hecho, por lo demás, ha sido histórico.
- Económicos: los mecanismos de mercado no permiten estimular el desarrollo material de las zonas aisladas, por tanto, son territorios rezagados si se les compara con los avances del resto de la región o del país. Además, presentan un deficiente nivel de integración.

El año 2007, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo creó la Unidad de Planes Especiales con el fin de apoyar la gestión de planes y programas de zonas con alta vulnerabilidad geográfica y conflictividad social. A poco de avanzar, fue fusionado el trabajo de las Unidades de CIDEZE y Planes Especiales a partir de la Unidad de Políticas Especiales, de la cual emergieron los criterios para definir la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas, publicada mediante el Decreto Supremo N°608 del año 2010.

Con posterioridad, el 11 de julio de 2014 se publicó el Decreto Supremo N°1.233 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que establece el Plan Especial de Desarrollo de la Región de Arica y Parinacota, precursor de los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas de las regiones de Aysén y de Magallanes, además de la Provincia de Palena y Comuna de Cochamó. El mismo año, el 02 de agosto fue publicado el Decreto Supremo N°1.116 que establece el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados Limarí-Choapa, Secano Maule Sur y Provincia de Arauco, precursor de los Planes Pilotos de Desarrollo de Territorios Rezagados Valle del Itata, Provincia del Ranco y Costa Araucanía. Este último fue reforzado mediante el Decreto Supremo N°975 del Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, publicado el 14 de febrero del año 2019 y que en la práctica se traduce en una política permanente, con criterios únicos de implementación y evaluación, la cual permite a los gobiernos regionales proponer territorios como zonas rezagadas a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para su evaluación y calificación.

Los últimos avances en materias de gestión de territorios especiales incluyen: i) actualización del Decreto Supremo N°975 del Reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social mediante el Decreto Supremo N°90 de 2023 que Aprueba el nuevo Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social y deja sin efecto el Decreto Supremo N°975, del año 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; ii) creación de la Política Nacional de Zonas Extremas a partir del Decreto Supremo N°43 de 2023. Cabe agregar que estos



### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

instrumentos pueden sobreponerse en los territorios definidos como tales en función de su implementación y ejecución.

#### **4.3 Desde el punto de vista de enfoques de instrumentos especiales**

La formulación de una propuesta de instrumentos especiales para el desarrollo territorial debería considerar, entre otros, las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las características que identifican y justifican la definición de un instrumento especial, toda vez que existen distintas condiciones y lineamientos en el territorio y, por tanto, diferentes aproximaciones a las desigualdades, necesidades y demandas de la población?
- ¿Qué tipo de instrumentos se propondría, es decir, si corresponde a una política, programa, plan, proyecto u otro?
- ¿Cuál será el objeto o finalidad del instrumento?
- ¿Cuál será el ámbito de gestión del instrumento, es decir, contexto de territorios especiales, zonas especiales o áreas especiales?
- ¿Qué actores resultan relevantes de incluir en términos de participación y aportes?
- ¿Quiénes y cuáles serán las fuentes de financiamiento del instrumento?
- ¿Cómo debería realizarse el proceso de implementación y ejecución del instrumento?
- ¿Quién o quiénes serían responsables del proceso de implementación y ejecución del instrumento?

Si bien, el texto anterior reconoce como territorios especiales: i) los definidos como especiales por la Constitución Política de la República de Chile, correspondiente a Isla de Pascua y el Archipiélago de Juan Fernández; ii) las zonas rezagadas o zonas en desarrollo, según el DS N°90 del año 2023; iii) las zonas extremas de acuerdo al DS N°43 del año 2023, existen otras disposiciones normativas que, dadas sus particularidades de focalización y priorización territorial, también podrían caracterizarse de especiales, por ejemplo:

- **Áreas de Desarrollo Indígena:** Espacios territoriales delimitados, en los cuales los órganos de la Administración del Estado deben focalizar su acción para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de origen indígena que los habitan.
- **Zona Franca:** Área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios o actividades comerciales, bajo una normativa especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior.
- **Espacio costero marino de pueblos originarios:** Espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio. Dicho espacio tendrá como objetivo “resguardar el uso consuetudinario, con el fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero”.

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

El documento “Marco de actualización de conceptos y procesos para el levantamiento censal del año 2017”, del Instituto Nacional de Estadísticas, año 2015, da cuenta de otra mirada particular de territorios especiales, identificando una variada tipología de áreas especiales y sus problemáticas, que incluyen:

- “Áreas que, dados los problemas detectados podrían generar un gran descontento social dentro de la población.
- Áreas que, por sus características geográficas, impiden la actuación oportuna de los organismos del Estado o su mínima presencia.
- Áreas que, por su lejanía de los principales centros de atracción, están expuestas cultural y económicamente a la influencia extranjera permanente.
- Áreas que, por su desvinculación geográfica, impiden o dificultan el desarrollo de un sentimiento de pertenencia de sus habitantes con respecto a la nación.
- Áreas que, por sus características, han incentivado la emigración hacia países vecinos, provocándose despoblamiento por la atracción que ejercen los núcleos desarrollados de los países vecinos.
- Áreas que, por sus características han incentivado la emigración hacia la zona central del país, quedando despobladas, contribuyendo a la saturación poblacional de la zona central, con los problemas sociales que ello acarrea”.

Para efectos del presente documento, en términos de identificación y caracterización, se propone la siguiente definición de un instrumento especial:

“Aquellos territorios, zonas o áreas geográficas que, distribuidas a lo largo del país, requieren de la focalización y/o priorización por parte del Estado para dar solución a sus desigualdades, necesidades y demandas, ya sean de carácter histórico o reciente, integrándolos de manera armónica, inclusiva, equitativa y sustentable al contexto país, garantizando aspectos generales y/o particulares de soberanía, seguridad, pertenencia, identidad, desarrollo y bienestar, en igualdad de oportunidades y condiciones, acorde con los compromisos suscritos con la comunidad internacional”.

Dicho instrumento debería considerar, a lo menos, como parte de sus objetivos:

- Establecer condiciones comunes de desarrollo respecto a territorios con mayores niveles de bienestar<sup>9</sup> para todos aquellos territorios, zonas o áreas definidas como especiales.
- Fomentar que los habitantes tengan acceso a derechos sociales y oportunidades continuas para su bienestar personal y social, permitiendo una realización plena e integral en igualdad de condiciones, independiente de su ubicación geográfica.
- Mejorar y/o potenciar las condiciones de vida alcanzadas por la población en sus propios territorios.

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Dados los antecedentes previos, se proponen como parte de este documento, a modo de ejemplos de identificación de territorios, zonas o áreas especiales, los siguientes enfoques:

#### 4.3.1.- Sistema de instrumentos especiales de permanencia, desarrollo y/o fomento productivo:

- Propiedad de la tierra y del agua: la ausencia o limitantes para la obtención de títulos de dominio de la tierra y del agua no solo reducen las opciones de acceder a los beneficios del Estado e inversión, sino también la soberanía y seguridad nacional.
- De escaso poblamiento: problemas de soberanía y seguridad.
- Insulares: el aislamiento geográfico disminuye de manera considerable las condiciones de habitabilidad, servicios básicos, educación, salud y conectividad, además de una nula o reducida oferta de bienes y servicios, además de ser altamente vulnerables a las condiciones meteorológicas.
- Fronterizas.
- Altiplánicas.
- Preferentes de uso turístico.

#### 4.3.2.- Sistema de instrumentos especiales de vulnerabilidad:

- Afectas a los impactos del cambio climático.
- De riesgos.
- De catástrofe.
- De escasez hídrica.
- De contaminantes.

Lo anterior muestra que las desigualdades sociales, independiente de la tipología de instrumento propuesto para su solución, no solo afectan los aspectos de desarrollo y bienestar, sino también cuestiones de soberanía y seguridad, de lo cual se deduce que una propuesta para tales fines será de gran complejidad. El instrumento que se proponga deberá incorporar distintos lineamientos y aproximaciones, incluida participación ciudadana, toda vez que son los actores locales quienes tienen mayores conocimientos respecto a cómo impactan los problemas sobre el territorio y qué desafíos deben afrontar en función del estado de sus medios de vida.

#### **4.4 Desde el punto de vista de la articulación, coordinación y contenidos**

La formulación, bien sea de una política, programa, plan o proyecto, independiente de que se trate de territorios especiales, zonas especiales o áreas especiales debería, al menos, tener a la vista aspectos generales de carácter político, que definirán umbrales financieros y de contenidos.

Según lo indicado en el DFL 1-19175 que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, es el gobierno regional quien tiene las competencias de diseñar, elaborar, aprobar y aplicar políticas,

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, por tanto, sería responsabilidad del gobierno regional articular y coordinar las acciones y decisiones de carácter político con los actores institucionales -entendiéndose por tales, sectores y municipios- y aquellos actores que resulten pertinentes si el objetivo es la formulación de un instrumento con fines especiales.

El financiamiento es un tema complejo. Por recursos caben mencionar aquellos propios del gobierno regional y de los sectores, según disponibilidad de la Ley de Presupuestos de cada año. Asimismo, también podrían considerarse recursos privados.

En cuanto a los procedimientos habría dos elementos a tener en consideración, por un lado, contenidos y, por otro lado, disponibilidad de información. Respecto a los primeros, cabe mencionar como contenidos generales:

- Justificación.
- Objetivo.
- Principios.
- Definiciones.
- Identificación de criterios, calificación y determinación.
- Especificaciones de formulación de instrumento asociado: plan de desarrollo y cartera de inversiones, incluidos proyectos.
- Evaluación.
- Transitorios, en caso de haberlos.

Los responsables de formular el instrumento deberán determinar cuáles serán sus lineamientos y alcances, manteniendo coherencia con los lineamientos de la respectiva estrategia regional de desarrollo.

Para efectos de contenidos de un plan de desarrollo y cartera de inversiones, se sugiere considerar, a modo de ejemplo, los siguientes elementos, que corresponden a los contenidos del formato de elaboración de Planes de Desarrollo de Zonas en Desarrollo y Zonas Extremas, utilizados por la Unidad de Convergencia y Equidad Territorial de SUBDERE:

- Estrategia de intervención.
- Integralidad Plan de Desarrollo:
  - ✓ Diagnóstico del territorio: Demografía, servicios básicos, salud y educación, vivienda y entorno, trabajo y seguridad social, conectividad del territorio (vial, aérea y marítima), telecomunicaciones, servicios públicos, servicios privados básicos, económico-productivo y desarrollo sustentable.
  - ✓ Identificación y caracterización de las oportunidades y potencialidades del territorio.
  - ✓ Identificación de brechas sociales e indicadores de línea base.
  - ✓ Identificación y priorización de problemas.
  - ✓ Identificación de escenarios o focos de intervención.
  - ✓ Identificación de objetivos estratégicos.

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

- ✓ Identificación de objetivos específicos.
- ✓ Identificación de indicadores de resultados.
- ✓ Identificación de metas.
- ✓ Identificación y vinculación con otros instrumentos de planificación y comunal.
- Calidad de la Cartera de Inversiones:
  - ✓ Coherencia de objetivos con iniciativas.
  - ✓ Coherencia de objetivos con indicadores.
  - ✓ Factibilidad según fuentes de financiamiento.
  - ✓ Factibilidad según montos estimados.
  - ✓ Factibilidad según factibilidad de los plazos.
- Acciones y compromisos de implementación y ejecución:
  - ✓ Sectoriales.
  - ✓ Municipales.
  - ✓ Participación ciudadana.
  - ✓ Cooperación público-privada.
  - ✓ Sostenibilidad.
  - ✓ Sustentabilidad.
  - ✓ Transparencia y rendición de cuentas.
- Gobernanza:
  - ✓ Técnica de coordinación gobierno regional-sectorial.
  - ✓ Técnica de coordinación gobierno regional-municipal.
  - ✓ Técnica de coordinación gobierno regional de participación ciudadana.
  - ✓ Operativa de seguimiento financiero y técnico.
  - ✓ Operativa de seguimiento de indicadores.
  - ✓ Operativa de transparencia y rendición de cuentas.
- Medios de verificación varios.

Respecto a la información mencionada, cabe destacar que uno de los vacíos es la falta de información, especialmente en términos de línea base. Para tales efectos, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, como parte del proceso de actualización del modelo multicriterio de evaluación inicial de Planes de Zonas en Desarrollo, año 2023, y a partir de los resultados de consultoría de la Facultad de Gobierno de la Universidad de Chile, surge la Herramienta de Análisis Integral del Territorio (HAIT) con el fin de identificar y valorar las principales brechas sociales de los territorios, según los registros de datos públicos disponibles. La citada herramienta se ordena en 4 ejes estratégicos: i) desarrollo de infraestructura rural, conectividad y entorno seguro; ii) desarrollo del fortalecimiento del capital humano y social; iii) desarrollo económico y productivo; iv) desarrollo sustentable y conservación del medio ambiente, en torno a distintos criterios, subcriterios, variables y fuentes válidas de información, que permitirán el posterior seguimiento de los indicadores de resultados y metas. Los antecedentes de la Herramienta de Análisis Integral del Territorio se presentan en las tablas N°18, 19, 20 y 21 del presente documento.

Tabla N°18. Eje estratégico de desarrollo de infraestructura rural, conectividad y entorno seguro.

*SUBDERE*

*División de Desarrollo Regional*

*Departamento de Fortalecimiento Regional*

*Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

SUB EJES DE DESARROLLO	CRITERIOS	SUBCRITERIOS	VARIABLES	FUENTES
<b>Condiciones de conectividad</b>	Acceso a la conectividad	Terrestre	Red vial pavimentada	SICVIR_INE
		Área	Acceso a conectividad aérea	SUBDERE. Unidad de Estudios
		Marítima	Acceso a conectividad marítima	SUBDERE. Unidad de Estudios
	Estado de conservación de la conectividad física	Terrestre	Estado caminos (Infraestructura vial)	MOP
	Acceso a telecomunicaciones	Internet	Existencia de Internet móvil	SUBDERE. Unidad de Estudios
<b>Servicios</b>	Servicios básicos	Existencia servicios básicos públicos	Registro Civil	Municipio
			Juzgado de policía local	Municipio
			Banco	Municipio
		Existencia servicios básicos privados	Farmacias	Municipio
			Estación de servicio de combustibles	Municipio
			Terminal de buses	Municipio
			Supermercados	Municipio
			Estado de conservación	Estado de conservación de los servicios públicos
		Servicios sociales	Existencia de redes de apoyo	Centro de mujer
	Casa de apoyo o servicio para salud mental			Municipio
	Centro de niñez			Municipio
	Casa de rehabilitación de personas con problemas de drogadicción			Municipio
	Casa de acogida de ancianos/as			Municipio
	Existencia de servicios sociales		Juzgados (Penal, Civil, Familia)	SUBDERE. Unidad de Estudios
			Bibliotecas públicas	SUBDERE. Unidad de Estudios
			Dirección del trabajo	SUBDERE. Unidad de Estudios
	Servicios de salud	Urgencia	Tiempo traslado_urgencias	SUBDERE. Unidad de Estudios
			Complejidad	Tiempo traslado_hospital de alta complejidad
		Tiempo traslado_hospital de media complejidad		SUBDERE. Unidad de Estudios
		Tiempo traslado_hospital de baja complejidad		SUBDERE. Unidad de Estudios

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional*

*Departamento de Fortalecimiento Regional*

*Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

Servicios de educación	Primaria	Tiempo traslado_salud primaria (CESFAM + SAR + CECOF)	SUBDERE. Unidad de Estudios	
		Conservación de infraestructura de salud	Estado de conservación del hospital más cercano	Municipio
			Estado de conservación de la infraestructura de salud primaria	Municipio
	Estado de conservación de la infraestructura de Urgencias		Municipio	
	Educación Parvularia	Tiempo de traslado_Educación Parvularia	SUBDERE. Unidad de Estudios	
		Estado de conservación de infraestructura de educación parvularia	JUNJI/Municipio	
		Educación Básica	Tiempo de traslado_Educación Básica	SUBDERE. Unidad de Estudios
			Estado de conservación de la infraestructura educación básica	CENSO DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR MINEDUC 2022-2023
		Educación Media	Tiempo de traslado_Educación Media	SUBDERE. Unidad de Estudios
			Estado de conservación de la infraestructura educación media	CENSO DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR MINEDUC 2022-2023
		Integración escolar	Tiempo de traslado_Integración escolar	SUBDERE. Unidad de Estudios
			Estado de conservación de la infraestructura de establecimientos que imparten programa PIE	Municipio
Condiciones de habitabilidad	Condiciones de la vivienda	Situación_hacinamiento	Viviendas en situación de hacinamiento	SICVIR_INE
		Situación_allegamiento	Viviendas en situación de allegamiento	SICVIR_INE
		Calidad de la vivienda	Calidad en techos, pared y piso	MBHT
		Acceso a servicios básicos de la vivienda	Viviendas conectadas a la red de agua potable	SICVIR_INE
			Población con servicios de alcantarillado	SICVIR_INE
			Disponibilidad de suministro de electricidad	SICVIR_INE CASEN 2023
	Entorno seguro	Fuerzas de orden	Tiempo traslado_PDI	SUBDERE. Unidad de Estudios

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional*

*Departamento de Fortalecimiento Regional*

*Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

		Tiempo traslado_Carabineros	SUBDERE. Unidad de Estudios
	Delitos	Delitos de mayor connotación social	Centro de Estudios Análisis y Delito (Portal CEAD-SP)
		Denuncias por delitos	Centro de Estudios Análisis y Delito (Portal CEAD-SP)

Fuente: Facultad de Gobierno Universidad de Chile, 2023; Unidad de Convergencia y Equidad Territorial, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2023.

Tabla N°19. Eje estratégico desarrollo fortalecimiento del capital humano y social.

SUB EJES DE DESARROLLO	SUBCRITERIOS	VARIABLES	FUENTES
<b>Capital humano</b>	Capacitación	Cobertura capacitación	Municipio
	Capital humano calificado	Existencia de Capital Humano calificado en áreas relevantes del territorio	Municipio CASEN
	Retención de potenciales jóvenes profesionales	Vulnerabilidad escolar	SICVIR_INE
		Existencia Oferta de educación superior en la región	MINEDUC
<b>Capital social</b>	Redes	Acceso a redes	SICVIR_INE
	Asociatividad	Comités y/o cooperativas activas	Municipio

Fuente: Facultad de Gobierno Universidad de Chile, 2023; Unidad de Convergencia y Equidad Territorial, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2023.

Tabla N°20. Eje estratégico de desarrollo económico y productivo.

SUB EJES DE DESARROLLO	SUBCRITERIOS	VARIABLES	FUENTES
<b>Condiciones económicas</b>	Economía local	Productividad per cápita	SICVIR_INE
		Empresas por tamaño	Biblioteca C. Nacional Información Territorial
	Población con vulnerabilidad económica	Vulnerabilidad económica según Registro socia de hogares	Registro Social de hogares
		Población activa con empleo	CASEN 2022
		Desocupación	Censo o CASEN
	Crecimiento de trabajadores de microempresas	Biblioteca Congreso Nacional SIIT Estadísticas territoriales	



### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

<b>Condiciones para impulsar el desarrollo económico y productivo</b>	Empleabilidad	Crecimiento de trabajadores de pequeña empresas	Biblioteca Congreso Nacional SIIT Estadísticas territoriales
		Crecimiento de trabajadores de mediana empresas	Biblioteca Congreso Nacional SIIT Estadísticas territoriales
		Crecimiento de trabajadores de grandes empresas	Biblioteca Congreso Nacional SIIT Estadísticas territoriales
	Condiciones para fomentar el acceso al empleo	Cobertura de los servicios de Jardín infantil y salas cunas (JUNJI u otros)	JUNJI_INTEGRA
		Cobertura de servicios para el cuidado del adulto mayor	SENAMA
	Investigación e innovación	Vínculos Municipio_Empresas para fomentar empleo	MUNICIPIO-OMIL ( Oficina Municipal de Información Laboral) MUNICIPIO-OMIL ( Oficina Municipal de Información Laboral)
		Investigaciones en la comuna, adjudicadas por centros de investigación regionales o universidades	ANID (Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo)
		Convenios comprometidos	MUNICIPIO
	Capacitación para fomentar el empleo	Adjudicación de Fondos FICR	GORE -FNDR
Número de programas de capacitación comunales de Servicios ( INDAP, INIA, SERCOTEC, SERNAMEC, CORFO, otros) respecto al total de programas generados a nivel regional		GORE -FNDR	
Denominación de origen	Existencia de sellos de origen	INAPI ( Instituto Nacional de Propiedad Industrial)	

Fuente: Facultad de Gobierno Universidad de Chile, 2023; Unidad de Convergencia y Equidad Territorial, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2023.

Tabla N°21. Eje estratégico de desarrollo sustentable y conservación del medio ambiente.

SUB EJES DE DESARROLLO	SUBCRITERIOS	VARIABLES	FUENTES
	Contaminación del medio ambiente	Contaminación de sitios	SICVIR_INE
		Contaminación del aire	MMA Municipio
		Contaminación hídrica	Municipio-MMA-GORE
		Escasez hídrica	DGA (MOP)- Municipio
			Municipio

#### SUBDERE

División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

<b>Condiciones del medio ambiente y cambio climático</b>	Efectos del cambio climático	Superficie de hectáreas afectadas por incendios	CONAF
		Superficie afectado por aluviones, erupciones de volcanes, terremotos u otras catástrofes	CONAF
		Viviendas afectadas por catástrofes	Municipio_Compañía de Bomberos
<b>Condiciones para mitigar o prevenir amenazas o riesgos de desastres</b>	Competencias de la comuna	Nivel de Certificación ambiental	SICVIR_INE
	Competencias de sectores	Superficie bajo protección ambiental	SICVIR_INE
		Superficie forestal bajo manejo sostenible	SICVIR_INE
<b>Condiciones de sustentabilidad</b>	Dimensión ambiental	Residuos sólidos	SICVIR_INE SUBDERE- RESIDUOS SOLIDOS
		Emisiones de Co2	MMA
		Existencia de programas de reciclaje, economía circular , puntos verdes, destinados a la ciudadanía	MUNICIPIO
	Dimensión cultural	Preservación del patrimonio	SICVIR-INE
		Preservación de comunidades	SICVIR-INE
		Preservación de costumbres y creencias	MUNICIPIO
	Dimensión económica	Acceso a espacios culturales	SICVIR_INE
		Ahorro de energía en viviendas	MUNICIPIO
	Ahorro de energía en calles y entornos de la comuna	MUNICIPIO	

Fuente: Facultad de Gobierno Universidad de Chile, 2023; Unidad de Convergencia y Equidad Territorial, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2023.

Si bien, la Herramienta de Análisis Integral del Territorio contribuye positivamente a la identificación de brechas sociales y valoración de los respectivos indicadores de línea base, en muchos territorios, dadas sus características especiales, cabe mencionar la opción de identificación de brechas sociales en términos de existencia o inexistencias y de sus características, es decir, existe o no en el territorio y cuál es su conformación. Esto pasa a ser un elemento relevante para aquellos territorios que no disponen de información estandarizada y periódica, tal como sucede con los territorios identificados como aislados.

En ese orden de ideas, las tablas N°22, 23, 24, 25 y 26 rescatan la información utilizada por los gobiernos regionales de Tarapacá, O'Higgins, Los Lagos y Aysén para formular sus respectivos Planes de Desarrollo de Zonas Rezagadas en Materia Social, durante el año 2020. La particularidad de esta forma de identificar brechas es permitir mostrar las realidades de cada uno de los distintos territorios.

Tabla N°22. Antecedentes de los territorios.

SUBCRITERIOS	VARIABLES
	N° habitantes por comuna

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

<b>Población</b>	Concentración de la población
	Localidades aisladas
	Migración campo-ciudad
<b>Demografía</b>	Identificación étnica
	Edad promedio
	Porcentaje de población de 0 a 5 años
	Porcentaje de población de la tercera edad
	Dependencias 0-14 años
	Dependencias > 65 años
	Mortalidad
	Natalidad
	Porcentaje jefes de hogar monoparental
	Tamaño hogares
	Inmigrantes otros países
	Diferencia poblacional entre el censo 2002 y censo 2017
	<b>Pobreza</b>
Educación	
Salud	
Trabajo y Seguridad Social	
Vivienda y Entorno	
<b>Municipios</b>	Redes y cohesión social
	Ingresos municipales
<b>Instrumentos de Planificación Territorial</b>	Fondo común municipal
	Plan Regional de Desarrollo Urbano
	Plan Regulador Intercomunal
	Plan Regulador Comunal
	Plan Seccional
<b>Políticas regionales</b>	Límite Urbano
	Turismo
	Fomento

Fuente: Gobiernos Regionales de Tarapacá, O'Higgins, Los Lagos y Aysén, 2020.

Tabla N°23. Existencia de infraestructura rural, conectividad y entorno seguro.

SUB EJES DE DESARROLLO	SUBCRITERIOS	VARIABLES
	Infraestructura	Rutas enroladas
		Rutas pavimentadas
		Rutas sin pavimentar
		Materialidad de los caminos
		Rutas con necesidad de puentes
		Rampas peatonales
		Rampas de cargas y vehicular
		Muros costeros
		Pista de aterrizaje
		Terrestre

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

### Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales

<b>Existencia de conectividad</b>	Transporte	Marítimo
		Lacustre
		Aéreo
		Cobertura red vial urbana
		Cobertura red vial rural
		Frecuencia de buses
		Subsidios de transporte
	Comunicaciones	Telefonía móvil (red celular)
		Internet
		Televisión
		Radio transmisión
		Telefonía fija
		Servicio de voz
		Servicio de datos
<b>Servicios</b>	Provisión de Servicios	Entidades bancarias
		Bienes de consumo
		Servicios de consumo
	Servicios de educación	Número de alumnos
		Número de profesores
		Cantidad de escuelas
		Cantidad de liceos
		Cantidad de jardines
		Centros educativos superiores
		Materialidad de la infraestructura
		Pertinencia cultural
		Acceso a educación media
		Acceso a educación básica
		Acceso a jardín infantil
	Servicios de salud	Posta rural
		Servicio de atención primaria de urgencia
		Establecimiento de salud primaria
		Hospital de cualquier complejidad
		Especialistas médicos
		Acceso a hospital
		Acceso a consultorio
		Acceso a posta
		Acceso a ronda médica
		Traslados de urgencias
		Alcoholismo
		Índice de vejez
		Índice de morbilidad
		Consumo de drogas
		Años de vida potencialmente perdidos
Conservación de la vivienda		

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

<b>Habitabilidad</b>	Vivienda	Propiedad de la vivienda
		Déficit habitacional
		Número de viviendas por conjunto habitacional recepcionada por Dirección de Obras Municipales
		Número de viviendas construidas por comunas con categoría de viviendas sociales
		Catastro de campamentos
		APR construidos
		APR mejorados
		Cantidad de arranques por localidad
		Alcantarillados
		Fosas sépticas
		Electrificación
		Electrificación con energías renovables
		Iluminación pública
		Señaléticas
	Disponibilidad de espacios públicos	
	Condiciones físicas y ambientales	Componentes climáticos
		Altura
		Fenómenos de origen natural
		Fenómenos de origen antrópico
		Impactos
	Centralidad	Consecuencias
		Distancia en kilómetros a la capital comunal
		Distancia en kilómetros a la capital provincial
	Seguridad	Distancia en kilómetros a la capital regional
		Carabineros
		Delitos de mayor connotación social
		Violencia intrafamiliar

Fuente: Gobiernos Regionales de Tarapacá, O'Higgins, Los Lagos y Aysén, 2020.

Tabla N°24. Existencia de fortalecimiento de capital humano y social.

<b>SUBCRITERIOS</b>	<b>VARIABLES</b>
<b>Capital humano</b>	Lugar de realización
	Actores participantes
	Materia de capacitación
<b>Capital social</b>	Difusión de convocatorias
	Número de talleres
	Número de mesas
	Actores participantes
	Periodicidad de la participación
	Resultados de las convocatorias

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Fuente: Gobiernos Regionales de Tarapacá, O'Higgins, Los Lagos y Aysén, 2020.

Tabla N°25. Existencia de desarrollo económico y productivo.

SUB EJES DE DESARROLLO	SUBCRITERIOS	VARIABLES
<b>Condiciones económicas</b>	Tipo de crecimiento	Según capital regional
		Según capital provincial
		Según capital comunal
		Según lo local
	Inversión pública y privada	Priorización de proyectos y programas
		Cantidad de proyectos y programas ejecutados
		Monto de la inversión
		Otros planes en ejecución en el territorio
	Vocación productiva territorial	Condiciones medioambientales (clima, agua, suelos y paisaje)
		Presencia de recursos naturales
		Estado de los terrenos
		Tipo de cultivos
		Infraestructura de riego
	Productividad	Cantidad de productores
		Volumen/cantidad producida
		Competitividad
Servicios asociados		
Conservación y preservación del patrimonio	Monumentos y sitios patrimoniales	
	Actividades turísticas	
<b>Trabajo y aumento de los ingresos</b>	Oferta y demanda laboral	Programa pro-empleo
		Programa pro-empleo jefas de hogar
		Rubros productivos
		Infraestructura productiva (comercio para productores locales)
		Fuentes laborales
		Acceso a otros mercados
	MIPYMES	Número de MIPYMES
		Formalización
		Número de trabajadores
		Especialización de los trabajadores
		Montos de las ventas
	Competitividad MIPYMES	Capacitaciones
		Valor agregado
		Certificaciones
Programa de incentivos producción		

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

Fuente: Gobiernos Regionales de Tarapacá, O'Higgins, Los Lagos y Aysén, 2020.

Tabla N°26. Existencia desarrollo sustentable y conservación del medio ambiente

SUBCRITERIOS	VARIABLES
<b>Problemas medioambientales</b>	Zonas saturadas
	Desertificación
	Contaminación
	Tala de bosques
	Escasez hídrica
	Cambio climático

Fuente: Gobiernos Regionales de Tarapacá, O'Higgins, Los Lagos y Aysén, 2020.

En la práctica, las brechas de existencia complementan aquellas respecto de las cuales existen datos estandarizados y periódicos, que permiten el seguimiento de indicadores. Lo anterior, no obstante, debería ir acompañado de un proceso de identificación, valoración y diferenciación de brechas, con el objetivo de cuantificar cuál es la solución más pertinente a las necesidades y demandas del territorio, junto con determinar qué impactos tendría la intervención de solución propuesta. Esto es especialmente relevante para aquellas iniciativas de intervención a gran escala, como sucede con la conectividad vial, cuyos impactos directos o indirectos pueden fortalecer, limitar o reducir el estado de los medios de vida locales y, por lo tanto, el bienestar de sus habitantes. De esta forma, dadas las características geográficas y climáticas de nuestro país, una misma intervención, por ejemplo, de conectividad, tendrá diferentes costos e impactos si se implementa y ejecuta en la zona norte versus la zona sur.

## *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

### **V. CONCLUSIONES**

Con la creación del Departamento de Isla de Pascua, mediante la Ley N°16.441 del año 1966, se inició un lento reconocimiento de la existencia de los territorios especiales en Chile. En las décadas posteriores, el trabajo ha consistido en la formulación, implementación y ejecución de distintas aproximaciones de carácter normativo, programas, planes y proyectos. Por normativa, cabe señalar, entre otros, el reconocimiento constitucional de los territorios especiales de Isla de Pascua y del Archipiélago de Juan Fernández, el decreto N°608 de la Política Nacional de Localidades Aisladas, el decreto N°43 del reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Extremas y el Decreto N°90, Aprueba el Nuevo Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, ambos de 2023. En el intertanto, han surgido diferentes marcos metodológicos, con el objetivo de analizar, caracterizar y generar distintas propuestas de identificación de territorios especiales. Esto ha tenido como resultado diversas aproximaciones y lineamientos, los cuales no solo buscan dar solución a las desigualdades sociales de carácter histórico de ciertos territorios, principalmente como consecuencia de las particularidades morfológicas y climáticas de nuestro país, sino también de aquellos territorios que, por acción antrópica y más reciente, presentan altos grados de vulnerabilidad, afectando su calidad de vida, incluida la permanencia de sus habitantes localmente.

En ese orden de ideas, las desigualdades sociales territoriales, abordadas tradicionalmente como “asimetrías de acceso a las condiciones básicas para el desarrollo territorial, percibidas de injustas en sus orígenes y/o moralmente ofensivas en sus consecuencias” (CEPAL, 2012; PNUD, 2017), en la actualidad, requieren de una mirada más amplia, atendiendo contextos con distintos grados de vulnerabilidad, que impactan directa o indirectamente la calidad de vida y bienestar de la población. Lo anterior entrevé que, a inicios del siglo XXI, uno de los grandes desafíos de la gestión pública será formular instrumentos de desarrollo territorial, capaces de articular y coordinar diferentes desigualdades sociales históricas y contextos de vulnerabilidad, que en la práctica se traducen en necesidades y demandas diversas, las cuales requieren de un marco particular de acción y decisión. Este marco puede estar representado por políticas, programas, planes y proyectos, respecto al cual se sugiere una tipología de contexto de territorios especiales, zonas especiales o áreas especiales, definidas según problema de origen, extensión e impactos.

El marco normativo, específicamente el Decreto Fuerza Ley 1-19175, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional, determina que serán funciones del gobierno regional “diseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación; a la estrategia regional de desarrollo y a los instrumentos de planificación comunal”, así también, “establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes”. Por tanto, será el gobierno regional quien deberá liderar la estrategia de la formulación de un territorio especial, zona especial o área especial, articulando y coordinando desde el nivel político, los aspectos financieros, de contenidos y de implementación y ejecución. Los gobiernos regionales tendrán las funciones de priorizar territorios, zonas o áreas; elaborar políticas, programas, planes y proyectos de desarrollo; asignar recursos



### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

humanos y financieros para la implementación y ejecución; y fortalecer el trabajo institucional, interno y externo, con los sectores y municipios; articular y coordinar espacios de trabajo con la empresa privada y academia, entre otras actividades. En dicho proceso la institucionalidad pública, en su conjunto, tiene un rol clave. A su vez, como parte de los contenidos, la disponibilidad de información es un tema clave, respecto al cual se hacen sugerencias para la identificación de brechas sociales y determinación de línea base; mientras que, desde el punto de vista de la implementación y ejecución, la participación ciudadana resulta fundamental, atendiendo el conocimiento local que hay de los impactos sobre el territorio, bien sea de carácter informativo o consultivo.

Tal como se indicó, existen distintas aproximaciones y lineamientos normativas para abordar las desigualdades sociales históricas de territorios con características de especiales, no obstante, dichos instrumentos no tienen como objetivo resolver las desigualdades sociales en términos de vulnerabilidad, especialmente aquellas asociadas al cambio climático y contaminación ambiental. Si bien, su origen es diferente, las brechas resultantes condicionan la existencia de territorios con características de especiales, que requieren necesariamente una mirada integral, capaz de articular y coordinar las acciones y decisiones de diferentes actores en distintas escalas, dentro de la cual, la variable política es decisiva. Si en el mismo territorio conviven desigualdades sociales de carácter histórico y altos grados de vulnerabilidad, el desafío que enfrentan sus habitantes es tomar la decisión de emigrar, con los subsecuentes problemas para la seguridad y soberanía nacional; mientras que para la institucionalidad sería alcanzar una acción ordenada, coordinada, evaluable, sostenible y sustentable, junto con no tener duplicidad en materias de gestión territorial.

Otra alternativa de aproximación es analizar los diferentes marcos metodológicos de identificación de territorios especiales en Chile, toda vez que han sido capaces de relevar las características que han limitado el desarrollo de ciertos territorios en distintos períodos de tiempo. Nótese que estos marcos no solo refieren a divisiones político-administrativas, sino también a territorios definidos según condiciones morfológicas y climáticas. Al respecto, contar con distintas aproximaciones debería sustentar una discusión amplia, de manera que las características que le dan el carácter excepcional a un territorio, zona o área promuevan una intervención adaptable al contexto local y no considerar una estrategia general, que finalmente homogeniza los territorios y los mecanismos de intervención. Para tales efectos, se proponen los siguientes lineamientos de análisis y discusión: características morfológicas y climáticas; particularidades de los asentamientos humanos; aspectos de seguridad y soberanía; aislamiento estructural de conectividad; existencia de infraestructura productiva; estado y magnitud de las desigualdades sociales; necesidades y demandas locales; identidad; institucionalidad pública e intervención del Estado chileno; etc.

Si bien, la responsabilidad recaería mayormente en los gobiernos regionales, también debería tenerse a la vista el trabajo de los otros actores institucionales, especialmente de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, en cuyo caso, una de sus funciones es estudiar y proponer políticas de desarrollo regional, provincial y local. Ejemplos del citado trabajo son el decreto N°43 del reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Extremas y el decreto N°90 el Decreto N°90, Aprueba el Nuevo Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, ambos del año 2023.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

- Biblioteca del Congreso Nacional. 2020. Chile, Nuestro País. Disponible en: [https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/index\\_html](https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/index_html)
- Camus, Pablo; Arenas, Federico; Lagos, Marcelo y Romero, Andrés. 2016. Visión histórica de la respuesta a las amenazas naturales en Chile y oportunidades de gestión del riesgo de desastre. *Revista de Geografía Norte Grande*, 64.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2012. Metodología para la evaluación de estrategias de desarrollo local. Santiago: ILPES.
- Comité Interministerial del Zonas Extremas y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2007. Política pública para territorios especiales aislados. Documento base. Santiago: SUBDERE.
- Decreto Fuerza Ley 1-19175. 2005. Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional. Fecha publicación: 08/11/2005.
- Decreto con Fuerza Ley 1-18359. 1985. Traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Fecha publicación: 20/12/1985.
- Decreto N°608. 2010. Establece política nacional de desarrollo de las localidades aisladas. Fecha publicación: 27/11/2010. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°1.116. 2014. Establece plan de desarrollo para territorios rezagados. Fecha publicación: 02/08/2014. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°1.233. 2014. Establece plan especial de desarrollo de la región de Arica y Parinacota. Fecha publicación: 11/07/2014. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°1.242. 2014. Establece plan especial de desarrollo de la región de Aysén del general Carlos Ibáñez del Campo. Fecha publicación: 11/07/2014. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°1.243. 2014. Establece plan especial de desarrollo de la región de Magallanes y Antártica Chilena. Fecha publicación: 11/07/2014. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°1.459. 2014. Agrega comunas a plan de desarrollo para territorios rezagados. Fecha publicación: 30/12/2014. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°625. 2015. Establece plan especial de desarrollo de la provincia de Palena y la comuna de Cochamó, en la región de Los Lagos. Fecha publicación: 17/09/2015. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°1.929. 2015. Agrega comunas a plan de desarrollo para territorios rezagados. Fecha publicación: 26/06/2015. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°1.490. 2017. Agrega comunas a plan de desarrollo para territorios rezagados. Fecha de publicación: 06/01/2017. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

- Decreto N°975. 2019. Aprueba reglamento que fija la política nacional sobre zonas rezagadas en materia social. Fecha publicación: 14/02/2019. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°43. 2023. Reglamento que fija la política nacional de zonas extremas. Fecha publicación: 13/09/2023. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Decreto N°90. 2023. Aprueba el nuevo Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social y deja sin efecto el Decreto Supremo N°975, del año 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Fecha publicación: 06/09/2023. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Facultad de Gobierno Universidad de Chile. 2023. Consultoría a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en el apoyo al fortalecimiento de las metodologías de planificación, procesos y sistemas de gestión de los planes de territorios especiales. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Gobierno Regional de Tarapacá. 2013. Política regional de integración de localidades aisladas de Tarapacá.
- Gobierno Regional de Tarapacá. 2020. Plan de desarrollo de zona rezagada “Tamarugal Norte, 2020–2027”. Resolución exenta N° 4.772 de 13 julio 2020.
- Gobierno Regional de O’Higgins. Plan de desarrollo de zona rezagada “Fortaleciendo la capacidad de desarrollo del territorio del secano de O’Higgins, con más y mejores oportunidades, 2020-2027”. Resolución exenta N°4.804 de 14 julio 2020.
- Gobierno Regional de Los Lagos. 2021. Plan de desarrollo de zona rezagada de “Provincia de Los Glaciares, 2020-2027”. Resolución exenta N°4.770 de 13 julio 2020.
- Gobierno Regional de Aysén. 2020. Plan de desarrollo de zona rezagada de “territorios insulares y aislados del mar interior de Chiloé”. Resolución exenta N°4.425 de 17 junio 2021.
- Hernández, Hilario. 1994. La población chilena: dinámica demográfica, prospectiva y problemas. Revista Tiempo y Espacio, (4), 8-36.
- Hidalgo, Rodrigo; De Mattos, Carlos y Arenas, Federico (Editores). 2009. Chile: Del país urbano al país metropolitano. Santiago: EURE.
- Instituto Geográfico Militar. 1994. Estudio de fronteras interiores. Santiago.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 2020. Documentos de trabajo. Cálculo de medidas de precisión para medianas de ingreso y gasto de la VIII EPF. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Ley N°16.441. 1966. Crea el Departamento de Isla de Pascua. Fecha publicación: 01/03/1966.
- Memoria Chilena Biblioteca Nacional de Chile. s/f. Morfología de Chile. Disponible en: <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-channel.html>
- Ministerio de Planificación y Cooperación. 2002. Seminario desigualdad y reducción de brechas de equidad. Sistematización de tópicos principales. Santiago: División Social,
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. 2019. Encuesta CASEN 2017. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.-cl/index.php>
- Ministerio del Medio Ambiente. 2018. Biodiversidad de Chile. Patrimonio y Desafíos. Santiago: Ministerio del Medio Ambiente, 3° Edición.

### *Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

- Pontificia Universidad Católica de Chile y SUBDERE. 1999. Diagnóstico y propuesta para la integración de territorios aislados. Santiago: SUBDERE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2017. Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile. Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Resolución Exenta N°1.975. 2011. Aprueba metodología de identificación de zonas aisladas para el otorgamiento de subsidios al transporte. Santiago: Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.
- SUBDERE. 2008. Actualización estudio diagnóstico y propuesta para territorios aislados. Santiago: SUBDERE.
- SUBDERE. 2012. Estudio identificación de localidades en condiciones de aislamiento 2012. Santiago: División de Políticas y Estudios, Departamento de Estudios y Evaluación, SUBDERE.
- Unidad de Convergencia y Equidad Territorial. 2023. Entran en vigencia Políticas de Zonas Extremas y Zonas en Desarrollo en Materia Social. Disponible en: [http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/?\\_ga=2.65313766.9717695.1698059561-365913980.1694712355](http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/?_ga=2.65313766.9717695.1698059561-365913980.1694712355)
- Unidad Territorios de Convergencia. 2019. Análisis de comunas susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas en materia social. Santiago: SUBDERE.
- Universidad Católica de Valparaíso, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y SUBDERE. 2002. Metodología para la definición de territorios especiales. Santiago: SUBDERE.

*Marco Metodológico para la Formulación de Instrumentos de Territorios Especiales*

<p><b>Documento elaborado durante el año 2023 que contiene el Marco Metodológico para la formulación de Instrumentos de territorios especiales para ser entregado a los Gobiernos Regionales para su aplicación, estandarizando el trabajo relacionado con los territorios especiales desarrollados por la División de Desarrollo Regional.</b></p>		
<b>Detalle</b>	<b>Nombre y Cargo</b>	<b>Firma y Timbre</b>
Responsable de visar "Documento con Marco Metodológico para la elaboración de instrumentos de territorios especiales realizado durante el año 2023.	<p><b>Carola Merino Román</b> Encargada (S) Unidad de Convergencia y Equidad Territorial Departamento de Fortalecimiento Regional División de Desarrollo Regional <b>SUBDERE</b></p>	
Responsable de Aprobar "Documento con Marco Metodológico para la elaboración de instrumentos de territorios especiales realizada durante el año 2023".	<p><b>Angélica Hernández B.</b> Jefa de Departamento (S) Departamento de Fortalecimiento Regional División de Desarrollo Regional <b>SUBDERE</b></p>	
Responsable aprobar "Documento con Marco Metodológico para la elaboración de instrumentos de territorios especiales realizado durante el año 2023", e instruir su publicación en WEB SUBDERE y distribución a GOREs	<p><b>Martina Valenzuela Levi</b> Jefe División de Desarrollo Regional <b>SUBDERE</b></p>	

**SUBDERE**

*División de Desarrollo Regional  
Departamento de Fortalecimiento Regional  
Unidad de Convergencia y Equidad Territorial*