
*Informe Metodologías de Selección de Territorios Rezagados a
Nivel Nacional, 2020*

**Unidad de Territorios de Convergencia
División de Desarrollo Regional
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
2020**

Introducción

Considerando que a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo le competen:

- “Funciones relativas al desarrollo regional, provincial y local”, según el artículo N°2, letra g) del Decreto con Fuerza de Ley 1-18.359 del año 1985.
- “Impulsar y conducir reformas institucionales en materia de descentralización, que contribuyan a una efectiva transferencia de atribuciones y responsabilidades en el ámbito político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios”, según se especifica en su misión.
- “Fortalecer las capacidades técnicas, institucionales y el capital humano en los gobiernos regionales y los municipios para el diseño e implementación de políticas, planes y programas de desarrollo regional y local, impulsando la innovación, la competitividad, la creación de redes y el fortalecimiento de los territorios”, de acuerdo a los objetivos estratégicos institucionales. Por ejemplo, la Política Nacional de Localidades Aisladas, Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social y Política Especial de Desarrollo de Zonas Extremas.

En el marco del continuo desafío de fortalecimiento de la gestión de los gobiernos regionales, a través de la Unidad de Territorios de Convergencia se consideró la elaboración de un documento que sistematice y consolide las distintas metodologías utilizadas como parte del proceso de selección de territorios y construcción de su respectivo plan de desarrollo, para ser propuestos como zonas rezagadas a Subdere, en concordancia con los lineamientos del Decreto N°975 del Reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social, en adelante la Política Nacional. Si bien, dicha Política Nacional establece los principios, criterios y objetivos que debe tener una zona rezagada, no especifica la metodología de cómo los gobiernos regionales deben llevar a cabo el proceso de priorización de territorios, ni la construcción del plan de desarrollo asociado para ser propuestos como zonas rezagadas en materia social a Subdere. La decisión que deben tomar los gobiernos regionales es soberana y está vinculada con el proceso de fortalecimiento de la regionalización del país, en el cual se enmarca dicha política, siendo responsabilidad de cada gobierno regional abordar las particularidades de la región que representa, dado el rol que ellos tienen en la planificación del desarrollo social, económico y cultural de sus territorios. La decisión está enmarcada en el proceso de fortalecimiento de la regionalización del país -Ley N°19.175 y sus modificaciones en la Ley N°21.074- tendientes a una mayor autonomía decisional y proposicional de los gobiernos regionales.

De acuerdo a lo dispuesto por la Política Nacional en su Art. N°6, en abril de cada año, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo publicará un listado con las comunas que son susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas por los gobiernos regionales. Este listado considera todas las comunas que cumplen con los criterios establecidos en la Política Nacional y que corresponden a brechas sociales y aislamiento¹. Este insumo, sin embargo, es el puntapié inicial para que los equipos regionales desplieguen los elementos metodológicos que consideren adecuados, y que les permitan seleccionar un territorio y construir su respectivo plan de desarrollo. Al respecto, el Artículo N°1 de la Política Nacional señala la necesidad de “Propender al igual acceso de oportunidades entre las personas, independientemente del lugar donde habitan, focalizando recursos en aquellos territorios que presentan brechas de mayor magnitud en su desarrollo social, de modo de propender a que dichos territorios alcancen niveles de desarrollo no inferiores a su propia

¹ **Aislamiento**, entendido como aquella localidad que tenga dificultades de accesibilidad y conectividad física, baja densidad poblacional, presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes y que muestren baja presencia y cobertura de servicios básicos, según la información contenida en el Estudio de Localidades en Condición de Aislamiento elaborado por SUBDERE. Y **brechas sociales**, definidas como la distancia entre la pobreza comunal y la pobreza regional, que se entiende como 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, de acuerdo a la información vigente proporcionada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia a través de la encuesta CASEN.

región, a través del trabajo coordinado de los órganos públicos y entidades o actores del sector privado, presentes en el territorio”.

El presente documento compila la experiencia de trabajo de los gobiernos de las regiones de Tarapacá, O'Higgins, Los Lagos y Aysén. Los ejercicios metodológicos realizados por estos gobiernos regionales muestran que, a los criterios ya indicados en el párrafo anterior, se sumaron otros, principalmente sobre las particularidades geográficas y desequilibrios de equidad territorial, en cuyo caso su impacto ocasiona problemas específicos a escala local, que no han sido abordados de manera integral por la gestión pública. La importancia del documento, junto con relevar los ejercicios metodológicos de selección de territorios y la construcción del plan de desarrollo bajo una perspectiva local y descentralizadora, será dar a conocer a otros gobiernos regionales qué criterios y variables pueden trabajarse para gestionar las intervenciones en zonas rezagadas.

II Unidad de Territorios de Convergencia de la División de Desarrollo Regional y Administrativo

La Unidad de Territorios de Convergencia surgió durante el año 2018 con el fin de apoyar la gestión que realizan los gobiernos regionales en torno a los planes de desarrollo de territorios de convergencia.

Misión: contribuir y fortalecer el proceso de elaborar y ejecutar planes especiales de desarrollo en territorios de convergencia por parte de los gobiernos regionales, con el objetivo de avanzar y lograr equidad social y equidad territorial.

Visión: elaborar, difundir y facilitar de manera oportuna y pertinente instrumentos de seguimiento, estudios, metodologías de evaluación, asistencias técnicas y de fortalecimiento de capital humano, con el fin de llevar a cabo una gestión correcta de los planes especiales de desarrollo en territorios de convergencia por parte de los gobiernos regionales.

Objetivo general: contribuir con la elaboración, implementación y ejecución de planes, programas y políticas públicas regionales destinadas a superar las inequidades territoriales que afectan y desfavorecen las condiciones de vida de aquellos habitantes que requieren una atención preferente del Estado.

Objetivos específicos:

a.- Impulsar la elaboración, implementación y ejecución de planes especiales de desarrollo en territorios de convergencia en pro del bienestar de sus habitantes, promoviendo un trabajo en conjunto de la administración del Estado, como parte del marco de la descentralización.

b.- Apoyar técnica y metodológicamente la elaboración, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de planes especiales de desarrollo por parte de los gobiernos regionales.

c.- Fortalecer el capital humano de los gobiernos regionales en materias de planes especiales de desarrollo en territorios de convergencia.

d.- Propender espacios de gestión y articulación para lograr una acción coordinada y eficaz de los distintos servicios públicos entre el nivel central, regional y comunal.

e.- Revisar y generar propuestas de adecuación de reglamentos, normativas y leyes que permitan desarrollar la intervención en este tipo de territorios.

f.- Difundir materias de planes especiales, tanto al interior de la institucionalidad pública como de la sociedad.

La citada unidad está conformada por cuatro equipos multidisciplinarios, organizados en diferentes áreas temáticas de gestión, mediante las cuales asumen el liderazgo de implementar la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social. A saber:

Equipo de sistematización y evaluación de planes: tiene como función apoyar a los gobiernos regionales en el proceso de elaboración de planes. Sobre estos recae la responsabilidad de evaluar las propuestas de intervención, poniendo el foco en los análisis de las brechas intrarregionales que limitan el desarrollo del territorio en el contexto regional, como también hacer la evaluación intermedia y final.

Equipo de intervención intersectorial y capital humano: tiene como función apoyar a los equipos regionales en el fortalecimiento de sus conocimientos y capacidades, con foco en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo. Es el responsable de establecer mecanismos de coordinación que faciliten la articulación intersectorial y/o hacer frente a las barreras institucionales propias de cada sector.

Equipo de seguimiento técnico y financiero: tiene como función apoyar a los equipos regionales en la ejecución técnica y financiera de sus planes, generando orientaciones que permitan mejorar la intervención pública en el territorio.

Equipo de comunicaciones y difusión: tiene como función documentar y comunicar el avance de los planes y la materialización de los proyectos. Es el responsable de detectar experiencias de éxito, contribuyendo a la valoración del desarrollo territorial y de los distintos actores intervinientes.

III Contexto Normativo de Zonas Rezagadas

El artículo N°17, letra e), de la Ley Orgánica Constitucional N°19.175 sobre Gobierno y Administración Regional determina que en materia de ordenamiento territorial, al gobierno regional le competen, entre otras funciones, “fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas regionales, procurando la acción multisectorial en la dotación de infraestructura económica y social”. A su vez, el artículo N° 19, letra b), especifica que en materia de desarrollo social y cultural, le corresponde participar en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a “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, deportes y recreación y asistencia judicial”. Estos artículos reconocen la necesidad de avanzar en tales materias para reducir y/o solucionar los problemas de aquellos territorios considerados especiales en Chile, en función de su geografía e inequidades.

Las acciones públicas posteriores han incluido la dictación del Decreto N°608 de la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas (año 2010) y el Decreto N°1.116, que Establece el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados (año 2014). Los considerandos del último señalan:

- a) En Chile existen territorios rezagados en cuanto al desarrollo.
- b) Dichos territorios requieren de acciones del Estado, destinadas a implementar políticas, que permitan a sus habitantes un mejor acceso a bienes y servicios.
- c) El Estado debe generar las condiciones que permitan que los emprendimientos allí generados se desarrollen en forma exitosa.
- d) Es necesario coordinar el accionar de los órganos de la administración del Estado dentro de los territorios rezagados, posibilitando la flexibilización y adecuación de procedimientos según dicha realidad, con arreglo a la normativa vigente.

e) Las necesidades de los habitantes de dichos territorios deben ser satisfechas de forma regular y continua, mediante la provisión de servicios de calidad.

f) Tanto en el diseño como en la implementación de los planes, los órganos de la administración del Estado deben considerar la participación de la ciudadanía.

g) Los gobiernos regionales tienen como fin el desarrollo social, cultural y económico de la región.

El citado decreto tuvo como fin reducir, amortiguar y/o revertir la situación de rezago de ciertos territorios que presentan brechas en términos de desarrollo y bienestar, si se les comparaba con otros. En ese contexto, el artículo N°2 mandató a los gobiernos regionales a procurar y propender su desarrollo, en asociación a las secretarías regionales ministeriales, los servicios públicos y las empresas del Estado que operan en el territorio. Hasta diciembre del año 2019, el resultado fue la creación de seis planes de desarrollo de territorios rezagados (ver Tabla N°1), todos determinados mediante decreto supremo por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. A inicios del año 2020, los planes de desarrollo de las zonas rezagadas de Limarí-Choapa y Secano Maule Sur entraron a una segunda etapa de ejecución, siguiendo las disposiciones de la Política Nacional, cuya entrada en vigencia derogó orgánicamente los decretos que dieron origen a los Pilotos de los Planes de Desarrollo de Territorios Rezagados.

Tabla N°1. Planes de Desarrollo de Territorios Rezagados, período 2014-2019

N° Decreto	Fecha Promulgación	Fecha Publicación	Comunas Territorio Rezagado	Nombre del Plan
1.116	22/05/2014	02/08/2014	Monte Patria, Punitaqui, Combarbalá y Canela	Limarí-Choapa
			Cauquenes, Empedrado y Chanco	Secano Maule Sur
			Lebu, Arauco, Cañete, Contulmo, Curanilahue, Los Álamos y Tirúa	Provincia de Arauco
1.459	13/08/2014	30/12/2014	Pelluhue	Secano Maule Sur
1.929	03/12/2014	26/06/2015	Futrono, La Unión, Lago Ranco y Río Bueno	Provincia del Ranco
			Cobquecura, Coelemu, Ninhue, Portezuelo, Quirihue, Quillón, Ránquil, San Nicolás y Tehuaco	Valle del Itata
1.490	01/07/2016	06/01/2017	Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén	Costa Araucanía

Fuente. Elaboración propia, Unidad Territorios de Convergencia, 2019.

Con posterioridad, la Ley N°21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País (año 2018), modifica la Ley N°19.175 e incorpora entre sus materias lo relativo a territorios rezagados. El artículo N°17, letra i), señala que en materia de ordenamiento territorial es función del gobierno regional “proponer territorios como zonas rezagadas en materia social, y su respectivo plan de desarrollo, aplicando los criterios y demás reglas establecidas en la política nacional sobre la materia. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, determinaría los territorios como zonas rezagadas conforme a la política nacional sobre la materia”. También se hicieron modificaciones al artículo N°24, letra t), en términos de “someter al Consejo Regional la propuesta de territorios como zonas rezagadas y su respectivo plan de desarrollo, en función de lo establecido en la letra i), del artículo N°17”; y al artículo N°36, letra m), sobre “aprobar las propuestas de territorios como zonas rezagadas y su respectivo plan de desarrollo”. Para cumplir con ello, el artículo noveno transitorio señaló que “La política nacional sobre zonas rezagadas a que se refiere la letra i), del artículo 17 de la Ley N°19.175, deberá ser fijada en un Reglamento aprobado por Decreto Supremo, dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito además por el ministro de Hacienda y el ministro de Desarrollo Social, en un plazo

no superior a los 90 días corridos desde la publicación de la presente Ley². En estos instrumentos se deberán definir los criterios e indicadores objetivos para la calificación de un territorio como zona rezagada y para que un territorio deje de tener esa calidad”.

Por último, el 14 de febrero del año 2019 se publicó el decreto N°975, reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social. Esta política define como conceptos orientadores:

- a) Zona rezagada: territorio declarado como tal, por el acto administrativo correspondiente, compuesto por una comuna o una agrupación de comunas contiguas dentro de una región, que cumplan con los criterios e indicadores contenidos en este reglamento.
- b) Condición de aislamiento: aquella en que se encuentran localidades que tengan dificultades de accesibilidad y conectividad física, dispongan de muy baja densidad poblacional, presenten dispersión en la distribución territorial de sus habitantes, y que muestren baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, según la relación existente entre los componentes de aislamiento estructural y grado de integración.
- c) Brechas sociales: consiste en la distancia entre la pobreza comunal y la pobreza regional, que se entiende como 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.
- d) Plan de desarrollo: aquel conjunto de iniciativas, acciones e inversiones para el desarrollo de un territorio determinado, priorizados por el gobierno regional, con el objeto de superar el rezago en materia social.
- e) Intervención focalizada: es el conjunto de medidas contenidas en el Plan de Desarrollo que ejecutan los gobiernos regionales por sí mismos y con colaboración de otros órganos de la administración del Estado, en un territorio calificado y declarado como zona rezagada.

El artículo N°4 determina que los criterios de condición de aislamiento y de brechas sociales se considerarán consecutiva y copulativamente para proponer un territorio susceptible como zona rezagada. En dicho caso y según el artículo N°5, la comuna será la unidad de análisis en el proceso de identificación de territorios susceptibles de ser propuestos como zonas rezagadas, pero será competencia del gobierno regional proponer una o más comunas contiguas. Tal como ya se mencionó, el ejercicio metodológico que define qué comuna o agrupación de comunas del total susceptible –en base a requisitos de aislamiento y brechas sociales-, debería/n ser seleccionada/s por parte de los gobiernos regionales, no forma parte de la Política Nacional. Esto ha hecho de que cada gobierno utilice o esté usando diferentes ejercicios metodológicos para seleccionar un territorio a ser intervenido mediante un plan de desarrollo y proponerlo a Subdere como una zona rezagada.

IV Comunas susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas

En abril del año 2019, Subdere publicó un listado de 192 comunas que calificaban como susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas por parte de los gobiernos regionales. En ese contexto, los gobiernos regionales de Tarapacá, O'Higgins, Los Lagos y Aysén, manifestaron su interés de proponer un territorio³, dentro del marco de los criterios de la Política Nacional de Zonas Rezagadas. Con esto, se inició un acompañamiento por parte de la Unidad Territorios de Convergencia a los respectivos gobiernos regionales, consistente de asistencias técnicas, con la finalidad de contribuir

² El Reglamento fue promulgado el 16 de mayo de 2018.

³ Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019), el territorio puede ser descrito como aquella comunidad humana, con sentido de pertinencia, futuro y apropiación del espacio físico, natural o artificial. Por tratarse de una construcción social, se nutre desde la cultura, política, infraestructura y tecnología, con el objeto de contribuir a los desafíos de fortalecer el desarrollo y sostenibilidad, mejorando y optimizando la gestión de los desequilibrios territoriales.

a una mejor comprensión de lo establecido en dicha política, específicamente lo relativo a la formulación de planes de desarrollo de zonas rezagadas.

Los datos utilizados para confeccionar dicho informe proceden de la actualización del Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento, elaborado el año 2012 por la División de Políticas y Desarrollo Territorial de Subdere y actualizado en el año 2018; y de los resultados comunales de pobreza por ingresos y multidimensional de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Casen 2017. El detalle del número de comunas que calificaban para ser propuestas como zonas rezagadas por región se presenta en la Tabla N°2⁴.

Tabla N°2. Comunas susceptibles por región, año 2019.

Región	N° total de Comunas Región	N° Comunas Susceptibles ZR	% de Comunas Susceptibles ZR
Arica y Parinacota	4	3	75%
Tarapacá	7	5	71%
Antofagasta	9	7	78%
Atacama	9	4	44%
Coquimbo	15	11	73%
Valparaíso	38	11	29%
Metropolitana	52	13	25%
O'Higgins	33	13	39%
Maule	30	20	67%
Ñuble	21	18	86%
Biobío	33	22	67%
Araucanía	32	22	69%
Los Ríos	12	11	92%
Los Lagos	30	21	70%
Aysén	10	9	90%
Magallanes y Antártica Chilena	10	2	20%
Total general	345	192	56%

Fuente: Unidad de Territorios de Convergencia, 2019.

4.1 Comunas susceptibles de la Región de Tarapacá

Con fecha 26 de julio de 2019, mediante el Ord. N° 0877, el intendente de la Región de Tarapacá manifestó el interés de proponer un Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas. Dicho interés se justificó en los datos presentados en las tablas N°3 y 4, los cuales muestran que un total de 5 comunas de la región cumplían los requisitos para ser propuestas como zonas rezagadas.

Tabla N°3. Demografía y comunas en la Región de Tarapacá.

Total de comunas Región de Tarapacá: 7
Total comunas susceptibles zonas rezagadas Tarapacá: 5 (71%)
Total habitantes Región de Tarapacá: 330.558
Total habitantes comunas susceptibles zonas rezagadas Tarapacá: 30.715 (9%)

Fuente: Censo, 2017.

De acuerdo a la tabla N°4, la población regional se concentraría en la capital regional, ya que las 5 comunas susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas representaban apenas el 9% de la población regional.

⁴ La vigencia de esta información es hasta el 30 de abril de 2020, fecha en que es reemplazada por un nuevo informe.

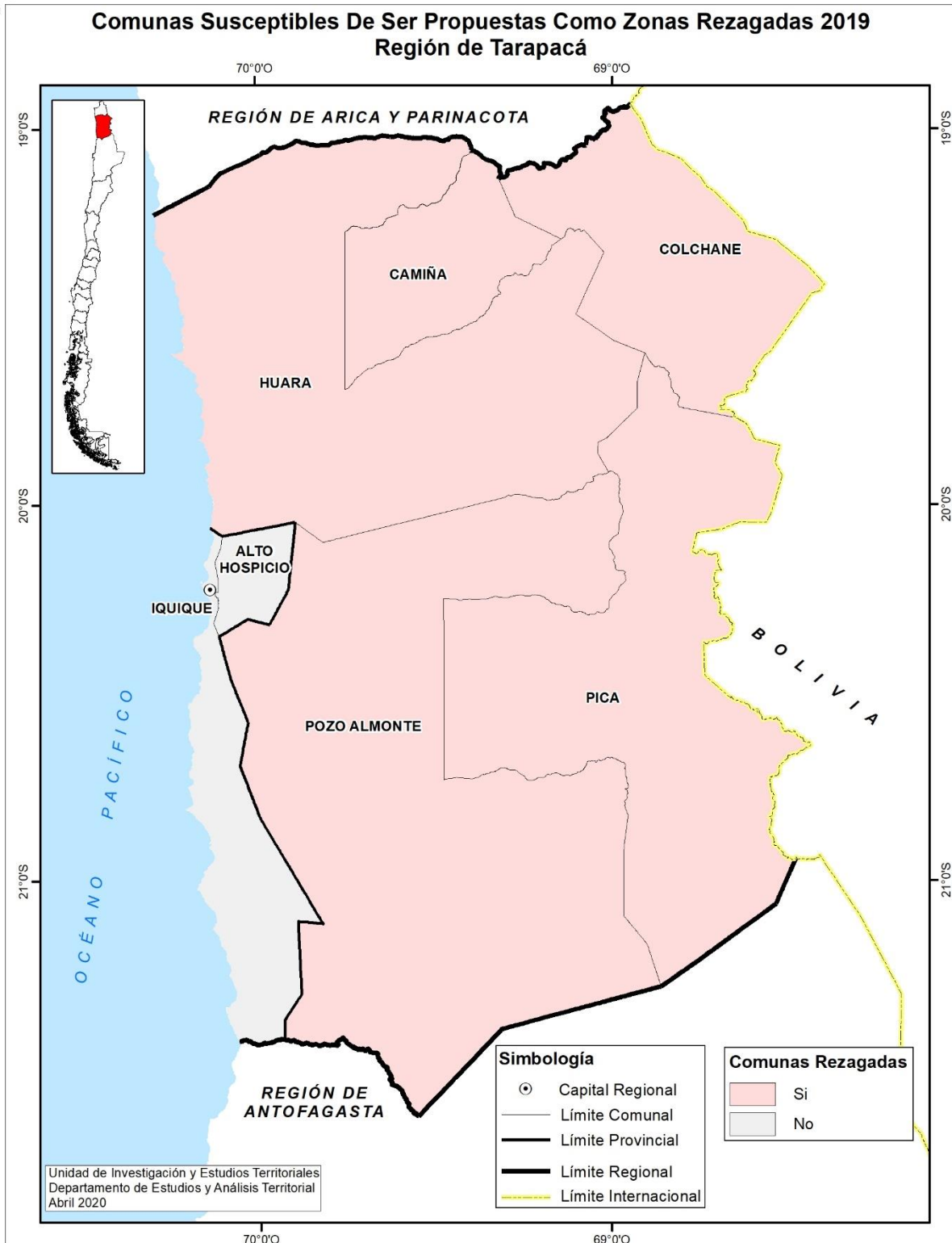
Tabla N°4. Comunas susceptibles de ser zonas rezagadas en la Región de Tarapacá.

Comunas	Susceptible ZZRR 2019	Promedio (ponderado al 50%)	Tasa ponderada de pobreza (50/50) Regional	N° de habitantes de la Comuna	% Respecto al total de habitantes Región
Pozo Almonte	Sí	24,8%	15,6%	15.711	5%
Camiña	Sí	39,1%		1.250	0%
Colchane	Sí	38,7%		1.728	1%
Huara	Sí	32,7%		2.730	1%
Pica	Sí	20,4%		9.296	3%
Total				30.715	9%

Fuente: Elaboración propia, en base a resultados Casen, año 2017 y Estudio de Localidades Aisladas Subdere, año 2018.

Considerando que, en la región de Tarapacá todas las comunas susceptibles son contiguas (ver mapa N°1), cabría proponerse un gran territorio como zona rezagada.

Mapa N°1. Comunas susceptibles de la Región de Tarapacá.



No obstante, el desafío de un gran territorio como zona rezagada estaría vinculado con su extensión y características geográficas, los cuales harían ineficaz su intervención, considerando los objetivos de la Política Nacional. En dicho contexto, son los distintos ecosistemas, recursos, población y sistemas productivos, entre otros, quienes constituyen las oportunidades y potencialidades de cada zona para potenciar un desarrollo local integral, con capacidad de insertarse en el mercado. No

menor es el gran número de comunidades indígenas, cuyas diferentes formas de habitar el territorio y dinámicas socio-productivas, deben ser tenidas a la vista al momento de proponer una intervención del territorio.

4.2 Comunas susceptibles de la Región de O'Higgins

Por intermedio del Ord. N°1915, fechado el 9 de octubre, el intendente de la Región de O'Higgins señaló el interés de generar una propuesta de Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas. Los datos que sustentaron ese interés se presentan en las tablas N°5 y 6, los cuales contabilizan que un total de 13 cumplían los requisitos para ser propuestas como zonas rezagadas.

Tabla N°5. Demografía y comunas en la Región de O'Higgins.

Total de comunas Región de O'Higgins: 33
Total comunas susceptibles zonas rezagadas O'Higgins: 13 (39%)
Total habitantes Región de O'Higgins: 914.555
Total habitantes comunas susceptibles zonas rezagadas O'Higgins: 173.974 (19%)

Fuente: Censo, 2017.

En la tabla N°6 destaca la diferencia de población comunal entre aquellas que sobrepasan los 20.000 habitantes versus quienes no alcanzan los 5.000 habitantes. De acuerdo a la caracterización del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), correspondería a comunas rurales, en sí.

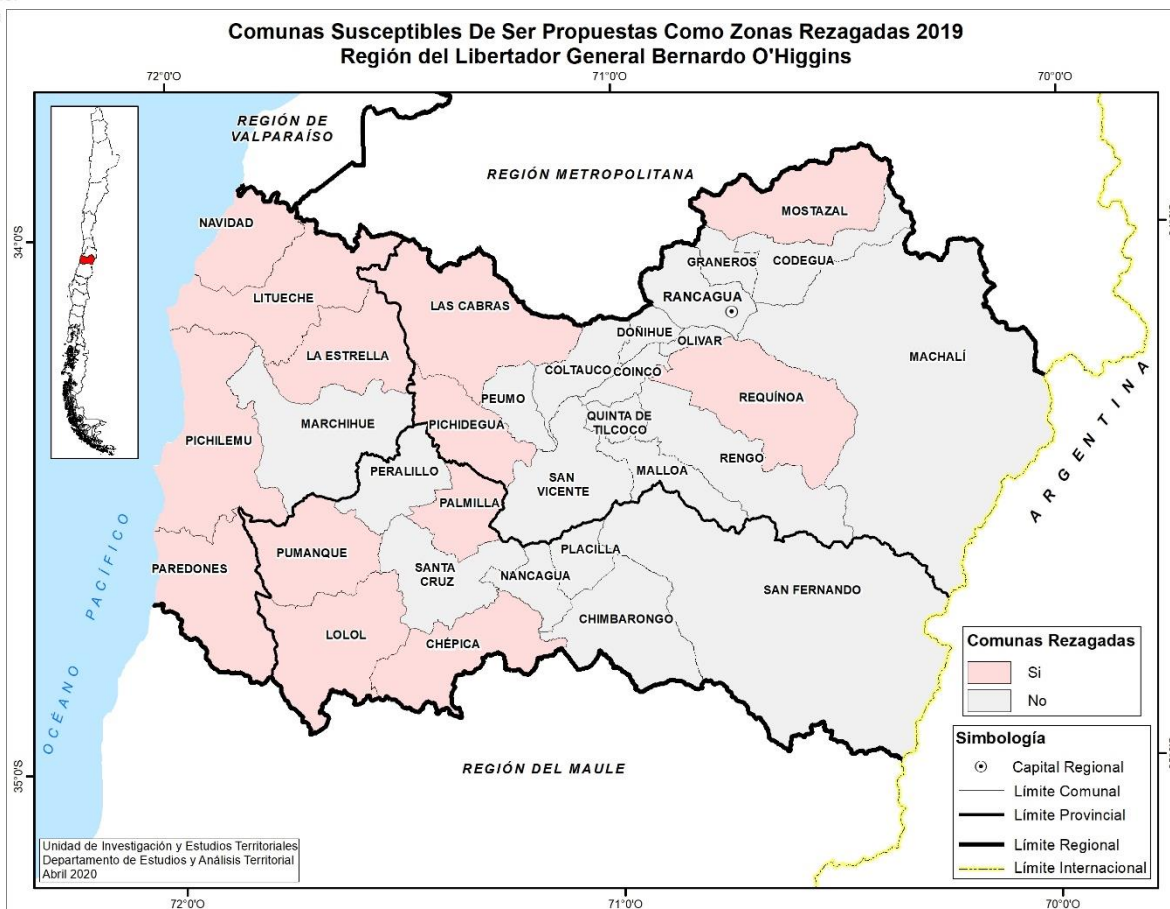
Tabla N°6. Comunas susceptibles de ser zonas rezagadas en la Región O'Higgins.

Comuna	Susceptible ZZRR 2019	Promedio (ponderado al 50%)	Tasa ponderada de pobreza (50/50) Regional	N° de Habitantes de la Comuna	% Respecto al total de habitantes Región
Las Cabras	Sí	15,8%		24.640	3%
Mostazal	Sí	18,1%		25.343	3%
Pichidegua	Sí	17,9%		19.714	2%
Requinoa	Sí	17,3%		27.968	3%
Pichilemu	Sí	14,6%		16.394	2%
La Estrella	Sí	17,9%		3.041	0,3%
Litueche	Sí	15,5%	14,3%	6.294	1%
Navidad	Sí	21,5%		6.641	1%
Paredones	Sí	19,8%		6.188	1%
Chépica	Sí	20,0%		15.037	2%
Lolol	Sí	17,6%		6.811	1%
Palmilla	Sí	18,0%		12.482	1%
Pumanque	Sí	17,7%		3.421	0,4%
Total				173.974	19%

Fuente: Elaboración propia, en base a resultados de Casen, año 2017 y Estudio de Localidades Aisladas Subdere, año 2018.

El mapa N°2 muestra que podrían proponerse tres territorios como zonas rezagadas en la Región de O'Higgins, dos de ellos de comunas individuales y el restante con un total de 11 comunas, conformando un gran territorio de rezago, que incluye las 3 provincias.

Mapa N°2. Comunas susceptibles de ser zonas rezagadas en la Región de O'Higgins.



De las comunas susceptibles, el mayor número se ubica en el secano costero, siendo la escasez hídrica un problema complejo.

4.3 Comunas susceptibles de la Región de Los Lagos

Mediante el certificado N°253, fechado el 22 de agosto de 2019, el Consejo Regional de Los Lagos acordó proponer un territorio como zona rezagada. Los datos de las tablas N°7 y 8 sustentaron tal decisión.

Tabla N°7. Demografía y comunas en la Región de Los Lagos.

Total de comunas Región de Los Lagos: 30
Total Comunas Susceptibles Zonas Rezagadas Los Lagos: 21 (70%)
Total Habitantes Región de Los Lagos: 828.708
Total Habitantes Comunas Susceptibles Zonas Rezagadas Los Lagos: 277.640 (34%)

Fuente: CENSO, 2017.

De acuerdo a la tabla N°8, un total de 21 comunas eran susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas, lo cual equivalía a un 70% del total de comunas, con una población de 277.640 habitantes, que representa el 34% de la población regional. En esta región, la condición insular es una de las principales características de las comunas susceptibles, la cual lleva impreso el aislamiento como un factor limitante del desarrollo local.

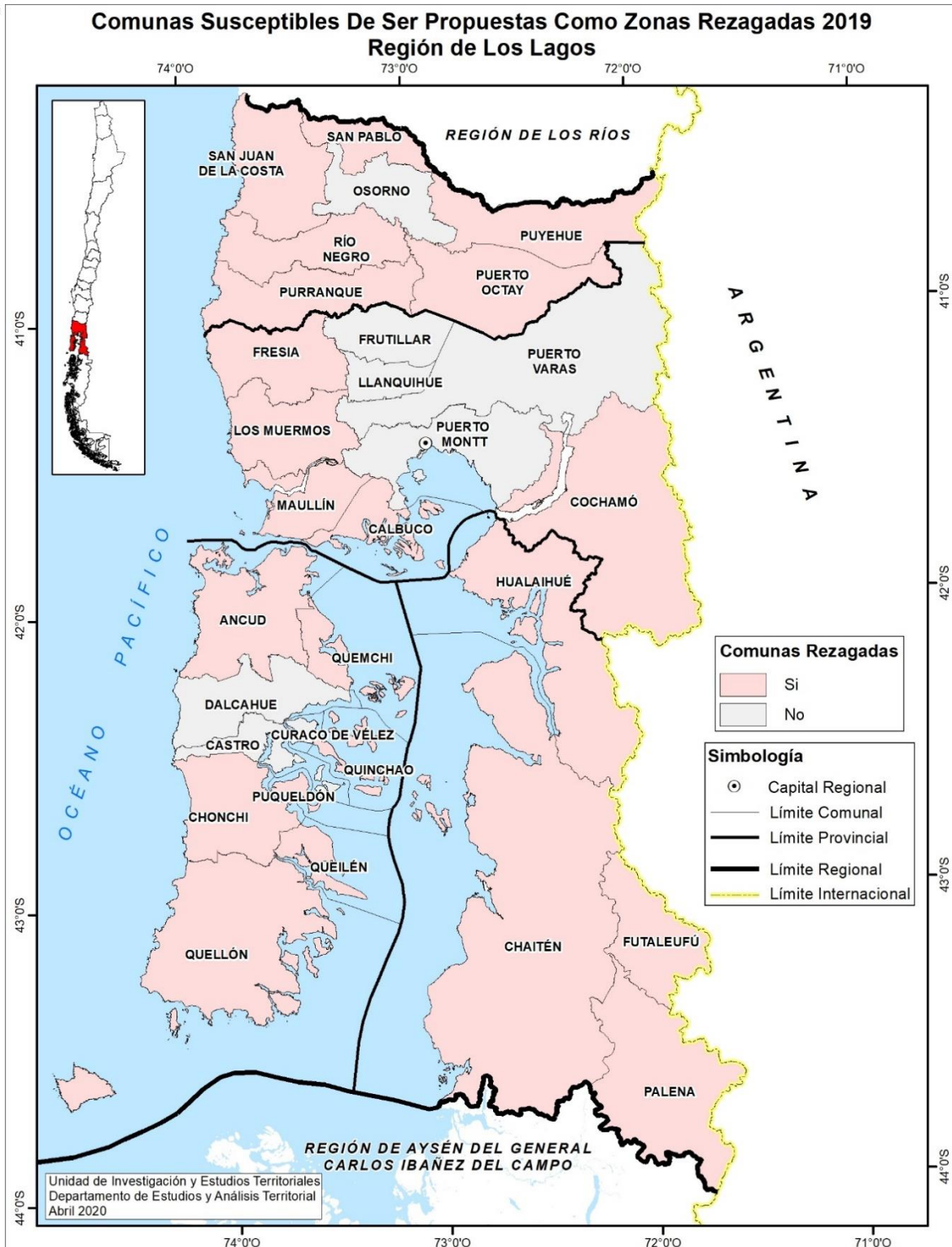
Tabla N°8. Comunas susceptibles de ser zonas rezagadas en la Región de Los Lagos.

Comunas	Susceptible ZZRR 2019	Promedio (ponderado al 50%)	Tasa ponderada de pobreza (50/50) Regional	N° de Habitantes de la Comuna	% Respecto al total de habitantes Región
Calbuco	Sí	27,3%	18,6%	33985	4%
Cochamó	Sí	23,9%		4023	0,5%
Fresia	Sí	25,3%		12261	1%
Los Muermos	Sí	22,3%		17068	2%
Mauilín	Sí	23,6%		14216	2%
Ancud	Sí	19,8%		38991	5%
Chonchi	Sí	23,6%		14858	2%
Puqueldón	Sí	26,2%		3921	0,5%
Queilén	Sí	30,5%		5385	1%
Quellón	Sí	24,7%		27192	3%
Quemchi	Sí	30,1%		8352	1%
Quinchao	Sí	35,2%		8088	1%
Puerto Octay	Sí	20,7%		8999	1%
Purranque	Sí	20,4%		20369	2%
Puyehue	Sí	21,1%		11667	1%
Río Negro	Sí	21,6%		14085	2%
San Juan de la Costa	Sí	42,7%		7512	1%
San Pablo	Sí	24,1%		10030	1%
Chaitén	Sí	19,4%		5071	1%
Futaleufú	Sí	19,7%		2623	0,3%
Hualaihué	Sí	23,2%	8944	1%	
Total				277.640	34%

Fuente: elaboración propia, en base a resultados de Casen, año 2017 y Estudio de Localidades Aisladas Subdere, año 2018.

Algunas particularidades del informe de Subdere de 2019 para la región: si bien la comuna de Dalcahue cumplía con el criterio de aislamiento, no fue seleccionada, ya que su promedio de pobreza era de un 18,5% respecto a un 18,6% regional. Por su parte, la comuna Curaco de Vélez no cumplió con el criterio de aislamiento, pero sí el de pobreza. Independiente de ello, las comunas susceptibles podrían configurar un mega-territorio para ser propuesto como zona rezagada (ver Mapa N°3), debido a su continuidad.

Mapa N°3. Comunas susceptibles de ser zonas rezagadas en la Región de Los Lagos.



En esta región el desafío es justamente cómo entender un territorio insular y sus relaciones de funcionalidad con las comunas ubicadas en el continente, donde a pesar de estar atravesadas por el mar, el habitar se configura en el mar y en las islas. Otro aspecto destacable es el hecho de que las comunas de Cochamó, Hualaihué, Futaleufú, Chaitén y Palena forman parte del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas, el cual debe ejecutarse entre los años 2015 y 2021.

4.4 Comunas susceptibles de la Región de Aysén

El día 08 de agosto de 2019, el Gobierno de la Región de Aysén, confirmó a través del Ord. N° 2713, su interés de elaborar un Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas. Los antecedentes regionales que sustentaron tal decisión se presentan en las tablas N°9 y 10.

Tabla N°9. Demografía y comunas en la Región de Aysén.

Total de comunas Región de Aysén: 10
Total comunas susceptibles zonas rezagadas Aysén: 9 (90%)
Total habitantes Región de Aysén: 103.158
Total habitantes comunas susceptibles zonas rezagadas Aysén: 45.340 (44%)

Fuente: Censo, 2017.

Según la tabla N°10, el 90% de las comunas cumplían los requisitos para ser propuestas como zonas rezagadas (ver mapa N°5), siendo la excepción la comuna de Coyhaique, que no cumplía con el criterio de presentar brechas sociales mayores al promedio de la región. En este caso, las comunas susceptibles concentraban el 44% de la población regional.

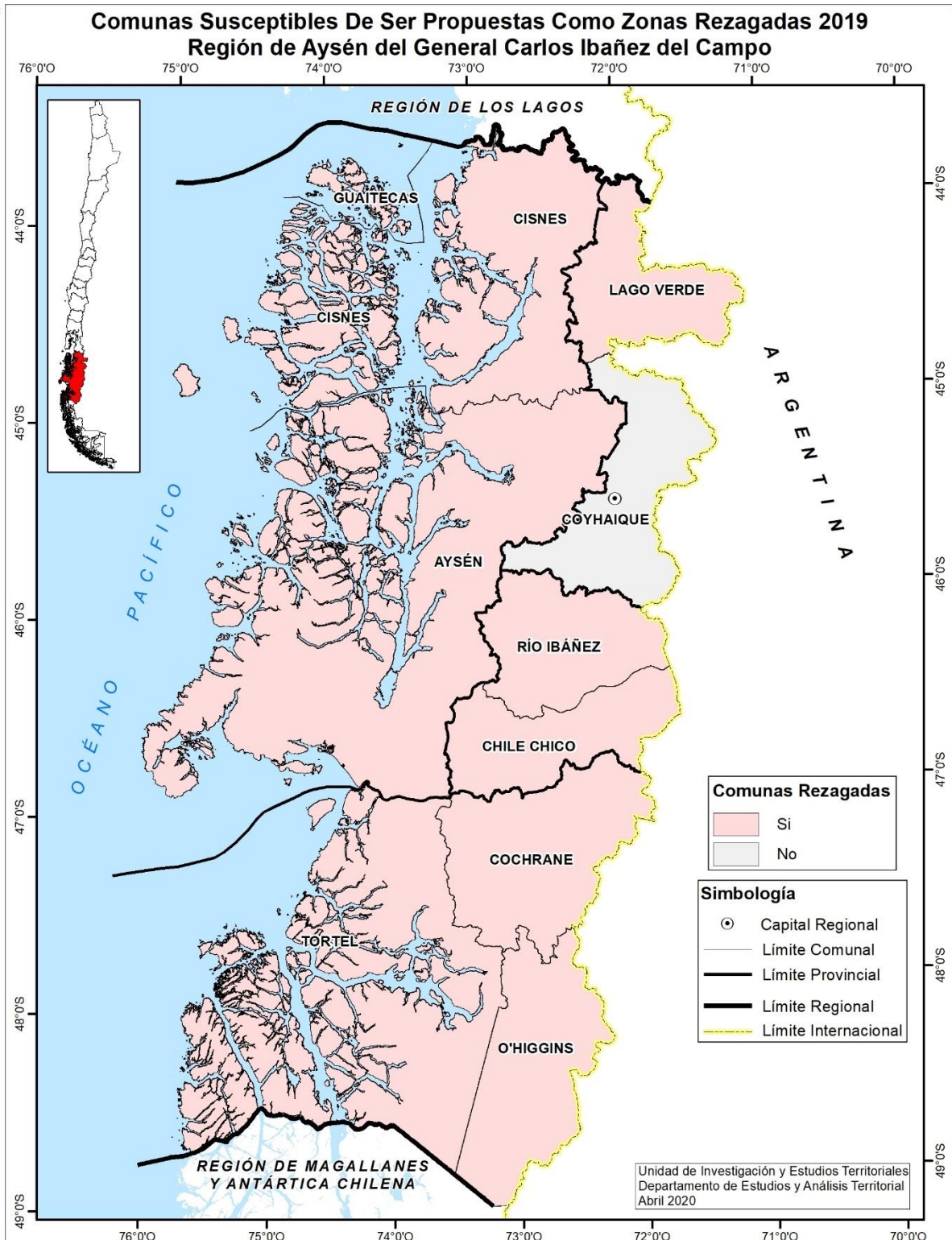
Tabla N°10. Comunas susceptibles de ser zonas rezagadas en la Región de Aysén.

Comunas	Susceptible ZRR 2019	Promedio (ponderado al 50%)	Tasa ponderada de pobreza (50/50) Regional	N° de Habitantes de la Comuna	% Respecto al total de habitantes Región
Lago Verde	Sí	18,5%	11,8%	852	1%
Aysén	Sí	13,1%		23.959	23%
Cisnes	Sí	12,1%		6.517	6%
Guaitecas	Sí	18,0%		1.843	2%
Cochrane	Sí	13,9%		3.490	3%
O'Higgins	Sí	16,5%		625	1%
Tortel	Sí	20,9%		523	1%
Chile Chico	Sí	12,7%		4.865	5%
Río Ibáñez	Sí	16,7%		2.666	3%
Total				45.340	44%

Fuente: elaboración propia, en base a resultados de Casen, año 2017 y Estudio de Localidades Aisladas Subdere, año 2018.

De la tabla N°10 resalta el promedio de pobreza de la comuna de Tortel, que sobrepasa en un 9% la tasa ponderada de pobreza de la Región de Aysén. A su vez, representa la comuna con el menor número de habitantes de la región.

Mapa N°4. Comunas susceptibles de ser zonas rezagadas en la Región de Aysén.



En esta región uno de los principales desafíos es el escaso número de población y su dispersión en el territorio, lo cual precisa otra mirada de intervención, mucho más focalizada y estructurada a las demandas y necesidades, mediadas por la geografía y factores climáticos. Además, Cabe señalar que el total de comunas de la Región de Aysén forman parte del Plan Especial de Desarrollo de la Zona Extrema. Este Plan debió ejecutarse entre los años 2014-2020.

Tal como ya se indicó, será responsabilidad de los gobiernos regionales proponer un territorio como zona rezagada y su respectivo plan de desarrollo. La selección de tales territorios debe considerar las comunas explicitadas en el listado enviado por Subdere. Luego, cada gobierno regional puede insumar otros criterios, sub-criterios, variables y sub variables, de tal forma de promover un ejercicio metodológico que permita definir de manera más objetiva la selección del territorio y la construcción del plan de desarrollo. A este ejercicio se pueden sumar otros organismos técnicos regionales, que faciliten antecedentes e información asociada a cada criterio, subcriterio, variable y sub-variable. Esta materia se presenta en el siguiente capítulo.

V Criterios y variables utilizadas por los gobiernos regionales para diagnosticar metodológicamente el territorio rezagado y su respectivo plan de desarrollo

El artículo N°6 de la Política Nacional señala que será responsabilidad de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo elaborar un informe que contenga un listado de comunas, por región, que cumplan con los criterios de aislamiento y brechas sociales, para efectos de ser propuestos como zonas rezagadas por parte de los gobiernos regionales. Este informe deberá ser enviado durante el mes de abril de cada año, con fines informativos, para determinar la priorización del territorio. Las comunas identificadas en el informe pueden ser individuales dentro de un territorio o bien tratarse de una agrupación de comunas contiguas. Al interior de ese contexto, cada gobierno regional puede desarrollar ejercicios metodológicos de análisis, consistentes de un diagnóstico detallado del territorio y sus problemáticas, que motive un proceso de selección objetiva del territorio y de la construcción de su respectivo plan de desarrollo, con el fin de proponer una zona rezagada para su evaluación a Subdere.

Atendiendo los antecedentes previos, con fecha 5 de febrero del año 2020 se llevó a cabo una reunión de los profesionales de la Unidad de Territorios de Convergencia, que tuvo como objetivo analizar qué gobiernos regionales habían llevado a cabo el proceso de selección de territorios para ser propuestos como zonas rezagadas a Subdere. Junto a ello, considerando los avances que había en la construcción de planes de desarrollo y sus respectivas carteras de iniciativas, se acordó recopilar los ejercicios metodológicos de los gobiernos regionales de Tarapacá, Los Lagos y Aysén.

El día 6 de febrero se ofició a los jefes de la División de Planificación y Desarrollo Regional respectivos, informando y solicitando su apoyo para la realización del “Informe de sistematización de metodologías utilizadas por los gobiernos regionales para la selección y proposición de territorios como zonas rezagadas en materia social a Subdere”, por parte de la Unidad de Territorios de Convergencia. Hubo una respuesta positiva en todas las regiones. Los gobiernos regionales determinaron una contraparte técnica y enviaron un documento y/o power point, que recopilaba cómo se había llevado a cabo el ejercicio metodológico para definir el territorio a ser propuesto como zona rezagada y su respectivo plan de desarrollo. En base a la información recopilada, se estructuró un diagnóstico de cada gobierno regional, el cual fue remitido a la contraparte regional el día 2 de marzo. Dicho envío tuvo como objetivo clarificar algunos aspectos, enriquecer los contenidos y también que los profesionales regionales definieran y asignaran una priorización a los criterios y variables usadas para la selección de los territorios a ser propuestos como zonas rezagadas y su correspondiente plan de desarrollo.

A fines del mes de abril de 2020, el Gobierno Regional de O'Higgins hizo llegar su Plan de Desarrollo de Zonas Rezagadas para ser evaluada por Subdere. Considerando que la metodología empleada planteaba otra mirada de selección del territorio y construcción de un plan de desarrollo, los profesionales de la Unidad de Territorios de Convergencia decidieron incluir dicho ejercicio en el presente documento. Con fecha 3 de junio de 2020, se ofició a la jefa de Planificación y Desarrollo Regional de O'Higgins, manifestando el interés del incluir ese trabajo metodológico en el presente

documento. Mediante el ordinario N°935, fechado el 08 de julio de 2020, el Gobierno Regional de O'Higgins aceptó y remitió documento que explicaba cómo se realizó tal ejercicio.

5.1 Diagnóstico territorial de la Región de Tarapacá

Las fuentes de información utilizadas por el Gobierno de Tarapacá fueron datos estadísticos centrales, regionales y comunales y también de algunos instrumentos de planificación regional (ver tabla N°11). Estos datos fueron usados como criterios para el diagnóstico de las comunas propuestas a intervenir, desglosándose luego en sub-criterios, variables y sub-variables y/o parámetros.

Tabla N°11. Información usada por el Gobierno Regional de Tarapacá para la selección del territorio y construcción del plan de desarrollo.

DIAGNÓSTICO			
Antecedentes			
Nombre	Plan de Desarrollo para la Zona Rezagada de la Región de Tarapacá "Tamarugal Norte"		
Comunas Susceptibles	Poza Almonte, Camiña, Colchane, Huara y Pica		
Territorio Rezagado Propuesto	Camiña, Colchane y Huara		
Número Comunas	3		
Provincia	Tamarugal		
Criterios	Sub-Criterios	Variables	Sub-Variables y/o Parámetros
Plan Regional de Ordenamiento Territorial - 2019	Población	N° habitantes por comuna	
		Concentración de la población	
		Migración campo-ciudad	
	Crecimiento mono-céntrico	Capital regional	
		Capital comunal	
	Inversión pública y privada	Focalización	
	Servicios básicos	Cobertura	
	Servicios sociales	Ubicación	
	Vulnerabilidad de los territorios	Fenómenos de origen natural	
		Fenómenos de origen antrópico	
Problemas medioambientales	Impactos		
	Consecuencias		
CENSO - 2017	Caracterización demográfica	N° habitantes por territorio	Número total de personas
			Categorías o tramos (edad y sexo)
		N° de viviendas y materialidad	Cantidad total de viviendas
			Clasificación de la vivienda
		Acceso a servicios básicos	Cantidad de personas y viviendas con acceso a agua potable
			Cantidad de personas y viviendas con acceso a alcantarillado
Identificación étnica	Número de habitantes según etnia		

		Rubros de trabajos	Cantidad de personas por tipo de trabajo en cada comuna
		Nivel educacional	Cantidad de personas por tramo educacional en cada comuna
ARI-ChileIndica y SIGFE	Inversión pública y privada	Cantidad de proyectos y programas ejecutados por comuna	Desagregación de la información por localidad y tipo de beneficiarios
		Monto de inversión por comuna	
CASEN 2017	Pobreza por ingresos	Ingresos	Información proyectada comunal
	Pobreza multidimensional	Educación	
		Salud	
		Trabajo y Seguridad Social	
		Vivienda y Entorno	
	Redes y cohesión social		
GORE - DIPLADE	Priorización de sub-territorios que presenten actividades productivas con potencialidades de desarrollo (Programa de Infraestructura Rural para el Desarrollo Territorial - Planes Marco de Desarrollo Territorial)	Condiciones medioambientales (clima, agua, suelos y paisaje)	Información agrícola, pecuaria, pesca artesanal y acuicultura, turismo y silvícola, según sub-territorio y localidades
		Presencia de recursos naturales	
	Catastro de mejoramiento, conservación y preservación del patrimonio; información de proyectos y programas en el territorio (Provisión Patrimonio y Puesta en Valor)	Monumentos y sitios patrimoniales	Catastro e informes por comunas y localidades
		Turismo	
	Participación ciudadana (Unidad de Participación Ciudadana)	Asociaciones indígenas, territoriales y comunitarias comunales	Catastros e informes por comunas y localidades
		Actores relevantes	
		Convocatorias territoriales: talleres, mesas y entrevistas	
	Geo-portal GORE (Departamento de Ordenamiento Territorial)	Localidades con mayores brechas de desarrollo	Datos geo-referenciados por comunas y localidades
	Anteproyecto de Inversión Regional (Departamento de Coordinación de la Inversión)	Iniciativas de inversión en la región	Datos desde plataformas por comunas y localidades
		Desglose de inversión territorial	
Instrumentos de Planificación (Departamento de Planificación y Desarrollo Regional)	Instrumentos de planificación regionales		
	Instrumentos de planificación nacionales		
Agua Potable Rural (Departamento de Obras Hidráulicas)	APR construidos	Catastros e informes por comunas y localidades	
	APR mejorados		
	Cantidad de arranques por localidad		
Rutas (Vialidad)	Rutas enroladas		
	Rutas pavimentadas		

Servicios Públicos y Municipalidades		Rutas sin pavimentar	
		Materialidad de los caminos	
		Rutas con necesidad de puentes	
	Electricidad (SEREMI de Energía)	Nº de viviendas sin acceso a energía eléctrica	Catastros, informes y mapas por comunas y localidades
		Ruta de la Luz	
		Mapa de vulnerabilidad eléctrica	
	Conectividad digital (Ministerio de Telecomunicaciones)	Estado de infraestructura y conectividad	Catastros e informes por comunas y localidades
		Brechas existentes	
		Proyectos planificados	
		Estado de ejecución de los proyectos	
	Localidades productivas (SEREMI Agricultura, CNR, SIPAN, INDAP, CONAF, SAG y PDTI)	Tipos de cultivos	
		Estado de los terrenos	
		Infraestructura de riego	
		Cantidad de productores	
	Educación	Número de alumnos	
		Número de profesores	
		Cantidad de escuelas	
		Cantidad de liceos	
		Cantidad de jardines	
		Centros educativos por comuna	
		Materialidad de la infraestructura educativa	
		Estado de la infraestructura educativa	
	Salud (SEREMI Salud y Servicio de Salud)	Materialidad de la infraestructura de salud	
Estado de los centros de salud			
Transporte	Estado de subsidios de transporte		
	Conectividad		
	Frecuencia de buses		
Brechas locales y acceso a servicios (Municipalidad)	Brechas de infraestructura		
	Brechas de conectividad		
	Brechas de salud		
	Brechas de educación		
	Brechas sociales		
	Brechas de fomento		
	Organizaciones comunitarias		
	Asociaciones productivas		
	Acceso a servicios básicos		
	Acceso a servicios bancarios		
	Acceso a plazas y parques		
Política Regional de Desarrollo Rural	Infraestructura rural	Pertinencia	
	Sistema educacional	Existencia	
		Pertinencia	
Productividad	Volumen/cantidad producida		

		Competitividad	
		Servicios asociados	
	Hábitos para una vida sana	Apropiación concepto	
		Pertinencia	
	Patrimonio físico y cultural	Valoración	
Política Regional de Inclusión de Localidades Aisladas	Aislamiento estructural	Elementos físicos	Acceso en horas de la localidad a la 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 2017	
		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 radio transmisión
		Acceso a la educación	Acceso a educación media
	Acceso a educación básica		
Acceso a jardín infantil			

Fuente: Gobierno Regional de Tarapacá, 2020.

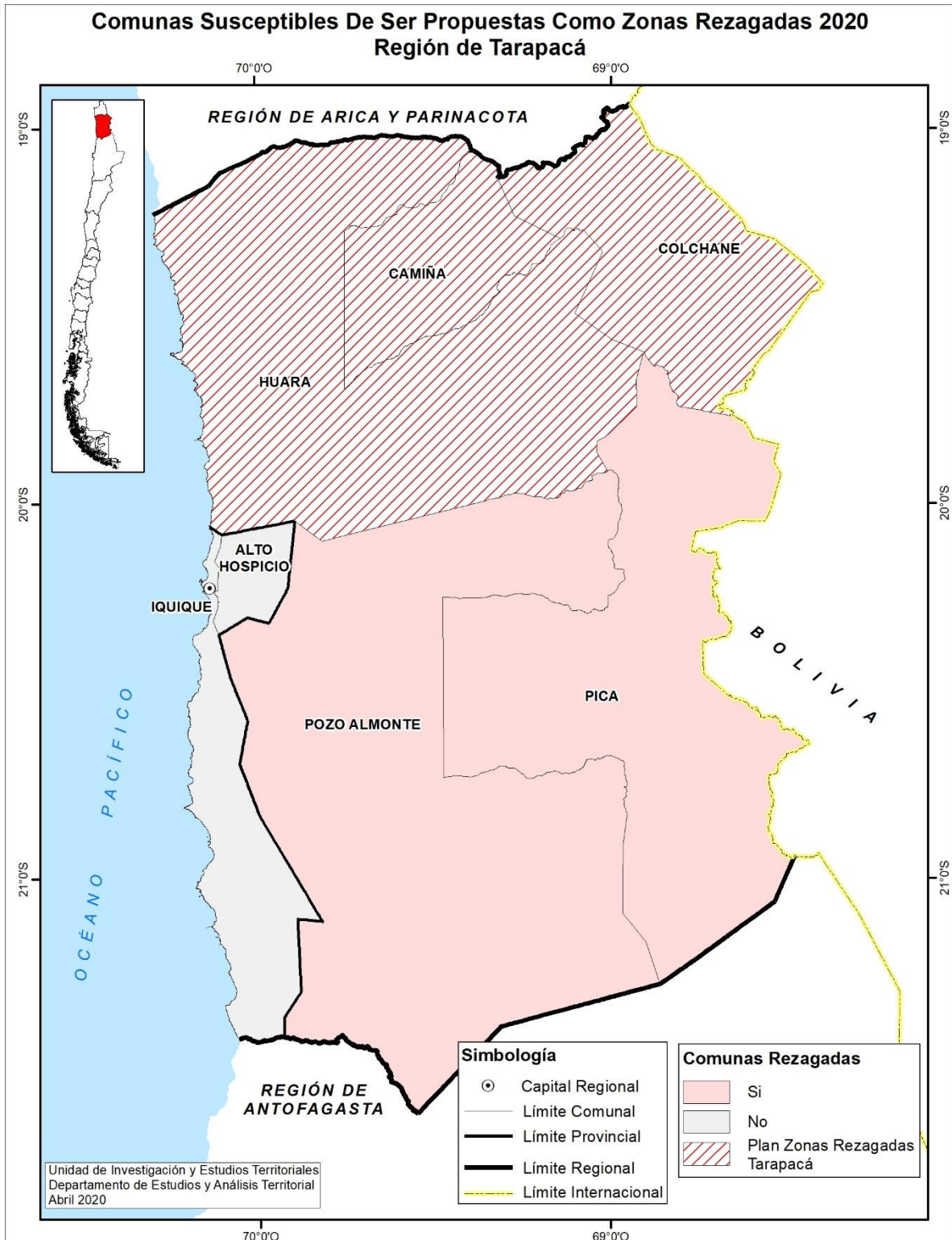
De acuerdo a los datos de la tabla N°11, la demografía sería un problema complejo en la Región de Tarapacá, no solo desde el punto de vista del despoblamiento de las zonas rurales, sino también en términos de inversión público-privada⁵. Existe una relación directa entre inversión y condiciones de habitabilidad, conectividad, infraestructura y empleos. Al concentrarse la inversión en las zonas con mayor número de población, se impacta de manera negativa en las zonas rurales, que de por sí, tienen una menor población.

⁵ En términos prácticos, la inversión se traduce en si existe o no existe un determinado bien o servicio, incluido todo lo relativo con la habitabilidad; y en el caso de existir, si es de calidad, reúne las condiciones mínimas, tiene pertinencia y es suficiente.

Por otro lado, dada la extensión de criterios y número de variables consideradas en el diagnóstico territorial, uno de los principales problemas fue la recolección de información, especialmente de las comunas más aisladas.

El mapa N°5 muestra que de las cinco comunas susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas, el Gobierno Regional seleccionó las comunas de Camiña, Colchane y Huara. Mientras Colchane limita con Bolivia y Huara lo hace con el Océano Pacífico, Camiña se ubica en la zona intermedia de ambas. Estas tres comunas comprenden un total de 5.258 habitantes, siendo Huara la comuna con mayor población. Para la selección del territorio de Colchane se tuvo a la vista la importancia geopolítica que representa para el país, considerándose la opción de generar un polo de desarrollo comunal. Además, en dicha comuna se ubica el Paso Internacional Colchane-Pisiga, que une a Chile con Bolivia.

Mapa N°5. Comunas seleccionadas como zona rezagada en la Región de Tarapacá.



El territorio seleccionado se ubica en la zona norte de la Región de Tarapacá. Se caracteriza por presentar tres unidades de relieve: cordillera de la costa (Huara), meseta o pampa (Camiña) y cordillera de los Andes o altiplano (Colchane). En él, es posible encontrar cuatro unidades climáticas desérticas: costero nuboso, interior, marginal de altura y estepa de altura. La escasez de agua,

temperaturas fluctuantes y amplitudes térmicas hacen que la vegetación existente sea escasa⁶. Estos antecedentes, el diagnóstico territorial y el Informe de Comunas Susceptibles de Subdere, culminan con la elaboración y presentación de un Plan de Desarrollo para su evaluación.

5.2 Diagnóstico territorial de la Región de O'Higgins

El ejercicio metodológico de selección del territorio por parte del Gobierno de O'Higgins incluyó las siguientes etapas: a) Análisis comunal de vulnerabilidad: selección de comunas por parte de la Mesa Regional de Rezago (11 comunas seleccionadas / 13 comunas susceptibles); b) Estudio de variables regionales por Mesa de Expertos de Servicios Públicos: recopilación de variables y evaluación de factibilidad de variables; c) Ranking comunal de variables – vulnerabilidad: ponderación Mesa Expertos – variables regionales y resultado ponderación mesa expertos – propuesta de ranking; d) Mapa análisis comunal ranking vulnerabilidad de zonas de rezago de la Región de O'Higgins. Este ejercicio contó con el apoyo técnico del Instituto Nacional de Estadísticas, creándose para tales fines una Mesa Técnica Intersectorial Regional de Rezago, integrada por 10 servicios públicos⁷, a los cuales se sumó la Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza.

Considerando que el artículo 5° de la Política Nacional determina que un territorio rezagado podrá estar conformado por una comuna o una agrupación de comunas contiguas dentro de una región y que además deben cumplir con los criterios e indicadores contenidos en el citado Decreto, la Mesa Regional de Rezago decidió evaluar 11 de las 13 comunas susceptibles, quedando fuera Mostazal y Requínoa, por tratarse de comunas individuales. Asimismo, atendiendo la necesidad de recolectar información para caracterizar objetivamente las comunas, el Instituto Nacional de Estadísticas propuso a la Mesa Regional de Rezago, la construcción de un modelo que permitiera identificar las comunas con mayor vulnerabilidad en base a indicadores regionales, utilizando Sistemas de Información Geográfica para su modelación espacial final.

En la primera fase de “recopilación de variables”, se solicitó a cada integrante de la Mesa que pusiera a disposición la información respectiva del servicio. A los criterios de pobreza y aislamiento, se sumaron ocho criterios (ver tabla N°12), que arrojaron un total de 96 variables preliminares. En una segunda fase, el INE analizó las características de la información y su utilidad en función de campos mínimos, que incluyeron: fuente, año, periodicidad del dato y unidad de medida de la variable. A su vez, las variables debían cumplir los requisitos de que el dato tuviera características medibles y de visualización en el territorio y también estuviera disponible para todas las comunas que formaran parte del análisis. Del total de variables, el análisis determinó que 43 de ellas cumplían todos los requisitos para avanzar al proceso siguiente de evaluación y ponderación.

La tercera y cuarta fase estuvieron orientadas a ponderar cada una de las 43 variables seleccionadas en base a la opinión de expertos de la Mesa Regional de Rezago, lo que permite finalmente aplicar la ponderación de cada variable a las comunas seleccionadas preliminarmente para este análisis, arrojando con ello un ranking de prioridad de comunas. En base a este ranking, se toma la decisión de seleccionar las siete primeras comunas que presentan los mayores índices de vulnerabilidad de acuerdo a los indicadores regionales, y que además, cumplen con la condición de continuidad espacial.

Tabla N°12. Información usada por el Gobierno Regional de O'Higgins para la selección del territorio.

DIAGNÓSTICO
Antecedentes

⁶ <https://www.bcn.cl/sit/nuestropais/region1/relieve.htm>

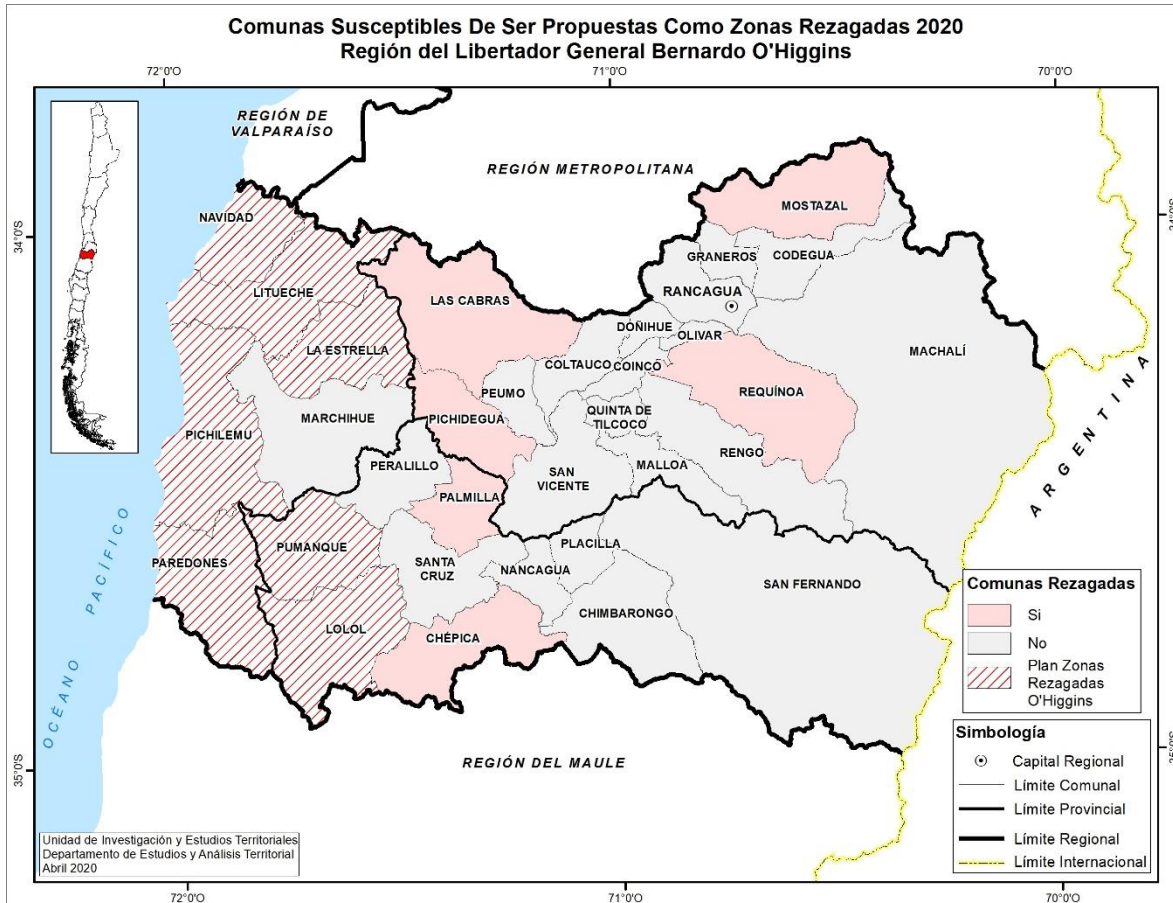
⁷ Instituto Nacional de Estadísticas; Ministerio de Educación; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Salud; Ministerio Desarrollo Social y Familia; Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones; Ministerio de Agricultura y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Nombre	Plan de Desarrollo para la Zona Rezagada de la Región de O'Higgins
Comunas Susceptibles	Chépica, La Estrella, Las Cabras, Litueche, Lolol, Mostazal, Navidad, Palmilla, Paredones, Pichidegua, Pichilemu, Pumanque y Requínoa
Territorio Rezagado Propuesto	La Estrella, Litueche, Lolol, Navidad, Paredones, Pichilemu y Pumanque
Número Comunas	7
Provincias	Cardenal Caro y Colchagua
Criterio	Variables
Ambiental	Zonas saturadas
	Desertificación
	Escasez hídrica
	Índice de vulnerabilidad al cambio climático
	Índice de riesgo al cambio climático
Demografía	Edad promedio
	Dependencias 0-14 años
	Dependencias > 65 años
	Mortalidad
	Natalidad
	Porcentaje jefes de hogar monoparental
	Tamaño hogares
Inmigrantes otros países	
Educación	Escolaridad jefe de hogar
	Porcentaje asistencia educación obligatoria
	Ingreso educación superior
	Infraestructura de educación pública
Municipal	Avalúo fiscal SII
	Ingresos municipales de los distintos mecanismos, como patentes municipales, permisos de circulación
	Fondo común municipal
Seguridad	Delitos de mayor connotación social
	Violencia intrafamiliar
Vivienda	Porcentaje de viviendas con más de un hogar
	Porcentaje de hacinamiento
	Origen del agua
	Porcentaje de vivienda carente
	Déficit habitacional, es una estimación de los requerimientos de viviendas nuevas, MINVU
	Número de viviendas por conjunto habitacional recepcionada por DOM Municipal
	Número de viviendas construidas por comunas, con categoría de viviendas sociales
	Porcentaje de servicios básicos
	Catastro de campamentos 2018 (familias por comuna)
Viviendas sin energía	
Salud	Infraestructura de salud pública
	Años de vida potencialmente perdidos
	Índice de vejez
	Índice de morbilidad
Pobreza	Porcentaje de comunas de los tramos 0-40 del registro social de hogares
Aislamiento	Cantidad de localidades aisladas
Transporte	Cobertura de transporte público (trazados urbanos y rurales)
	Conectividad digital celular
	Conectividad digital internet
	Cobertura red vial urbana
	Cobertura red vial rural

Fuente: Gobierno Regional de O'Higgins, 2020.

Si bien se trata de criterios y variables similares a las utilizadas por otros Gobiernos Regionales, este análisis incluyó el criterio de seguridad, en términos de delitos de mayor connotación social y violencia intrafamiliar, que no formaron parte de los demás análisis. Asimismo, se desprende que el uso de las variables del criterio ambiental hace alusión a problemas medioambientales globales, pero cuyo impacto es local, por ejemplo, el cambio climático y la escasez hídrica comunal. Esto da cuenta que ciertos problemas impactan de forma transversal a los territorios más vulnerables.

Mapa N°6 Comunas seleccionadas como zona rezagada en la Región de O'Higgins.



De acuerdo al mapa N°6, en la Región de O'Higgins fueron seleccionadas las comunas de La Estrella, Litueche, Lolol, Navidad, Paredones, Pichilemu y Pumanque, cuya población total era de 48.790 habitantes, según el censo del año 2017. Estas comunas se ubican en el sector costero, conocido como secano (costero e interior), formando parte del relieve cordillera de la costa y planicies litorales. El clima predominante es templado mediterráneo, caracterizado por la presencia del bosque esclerófilo de boldos y peumos. No obstante, la vegetación ha sido alterada y degradada consecuencia de la acción humana; el bosque nativo ha sido reemplazado por especies exóticas con fines forestales⁸, impactando los medios de vida rurales. Si a ello se suma el impacto de la escasez hídrica, existe una alta vulnerabilidad de la población local, principalmente rural.

Luego de seleccionado el territorio que sería propuesto como zona rezagada, se procedió con su diagnóstico. No obstante, considerando que esa fecha coincidió con el inicio de la pandemia por el Covid-19 en Chile, el proceso se realizó mediante video-conferencia, de las cuales participaron

⁸ <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region6/relieve.htm>

profesionales del Gobierno de O'Higgins, municipales y representantes de organizaciones sociales. Los insumos obtenidos fueron fundamentales en la construcción del plan de desarrollo.

5.3 Diagnóstico territorial de la Región de Los Lagos

El ejercicio metodológico del Gobierno Regional se sustentó en el uso de los criterios de particularidades geográficas del territorio insular, focalización de la intervención, infraestructura, trabajo y aumento de los ingresos (ver tabla N°13). Mientras que los criterios determinados por la Política Nacional fueron parte de los sub-criterios y variables.

Tabla N°13. Información usada por el Gobierno Regional de Los Lagos para la selección del territorio y construcción del plan de desarrollo.

DIAGNÓSTICO		
Antecedentes		
Nombre	Plan de Desarrollo para la Zona Rezagada de la Región de Los Lagos	
Comunas Susceptibles	Calbuco, Cochamó, Fresia, Los Muermos, Maullín, Ancud, Chonchi, Puqueldón, Queilén, Quellón, Quemchi, Quinchao, Puerto Octay, Purranque, Puyehue, Río Negro, San Juan de la Costa, San Pablo, Chaitén, Futaleufú y Hualaihue	
Territorio Rezago Propuesto	Calbuco, Puqueldón, Queilén, Quellón, Quemchi y Quinchao	
Número Comunas	6	
Provincias	Chiloé y Llanquihue	
Criterios	Sub-criterios	Variables
Territorio insular	Conectividad y accesibilidad	
	Inversión pública y privada	Concentración de población
		Conectividad
	Rentabilidad iniciativas	Costos materias primas
		Conectividad
	Pobreza	
	Percepción local de postergación	
	Comercialización de productos y/o servicios	Condiciones geográficas
		Accesibilidad
Infraestructura		
Priorización del territorio	Inversión territorial	
Focalización de la intervención en territorios insulares de las comunas priorizadas (Islas del mar interior de Chiloé)	Conectividad	
	Accesibilidad	
	Pobreza	
	Inversión territorial	
Infraestructura	Conectividad de territorio	Rampas peatonales
		Rampas de cargas y vehicular
		Muros costeros
		Caminos
		Pista de aterrizaje

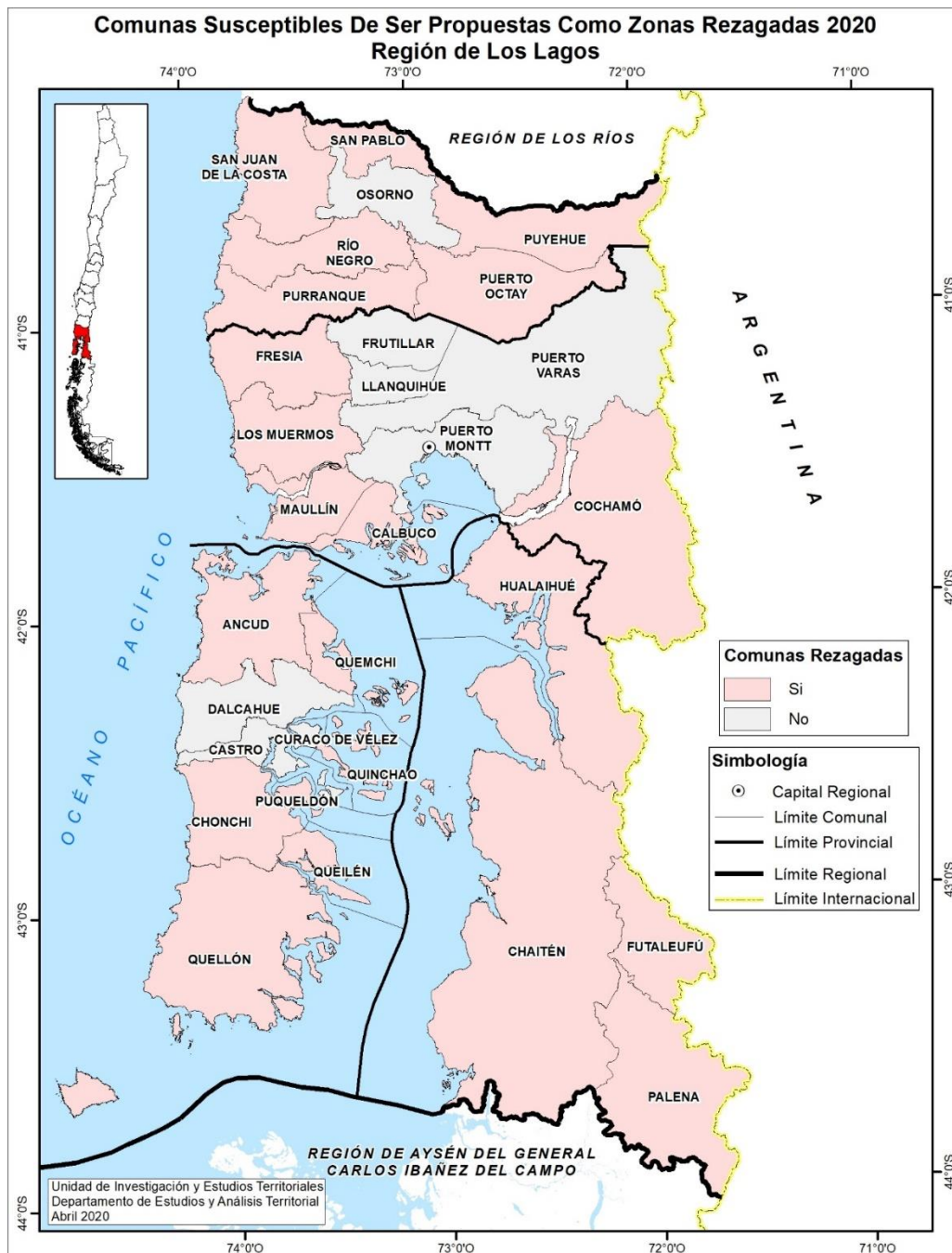
	Infraestructura digital	Señal móvil
	Infraestructura de Servicios Básicos	APR
		Alcantarillados
		Fosas sépticas
		Electrificación con energías renovables
		Iluminación
		Señaléticas
	Desarrollo sustentable	Contaminación de playas
		Recolección de basuras
		Tala de bosques
	Servicio de Educación	Cobertura hasta 8° básico
		Cobertura preescolar
	Servicio de Salud	Especialistas médicos
		Alcoholismo
		Traslados de urgencias
	Hábitat, espacios públicos y viviendas	Conservación de viviendas
		Propiedad del territorio
		Disponibilidad de espacios públicos
		Seguridad ciudadana
	Servicios públicos	Instituto de Previsión Social
Carabineros		
Fiscalización entidades públicas		
Trabajo y aumento de los ingresos	Oferta y demanda laboral	Turismo
		Programa pro-empleo jefas de hogar
		Infraestructura productiva (comercio para productores locales)
		Fuentes laborales
		Acceso a otros mercados
	Competitividad MIPYMES	MIPYMES
		Capacitación en desarrollo local
		Infraestructura productiva (comercio para productores locales)
		Valor agregado producción local
	Mejoras competitividad MIPYMES	Capacitación en desarrollo local
		Valor agregado a la producción local
		Sello SIPAM
	Asociatividad	Rol empresa privada
		Programa de incentivos producción
		Compromiso empresa privada

Fuente: Gobierno Regional de Los Lagos, 2020.

Al analizar la tabla N°13, se observa un fuerte énfasis para el criterio del trabajo y aumento de los ingresos, por medio de programas pro-empleo, Mipymes y valor agregado a la producción local, entre otros. También destaca lo relativo a materias sobre servicios públicos y desarrollo sustentable, circunscritas al criterio de infraestructura, de lo cual se deduce que habría una mayor inquietud de los actores locales por el empleo, ingresos y ambiente. El desafío es cómo lograr una articulación de

la inversión pública y privada territorial, que signifique proveer tanto infraestructura y conectividad, como capital humano. En ello resulta relevante considerar la demografía local y las particularidades geográficas del territorio (ver mapa N°7). Por ejemplo, el mar es un medio de conectividad y accesibilidad territorial, por tanto, es necesario concebir una aproximación distinta al territorio para su intervención.

Mapa N°7. Comunas susceptibles como zona rezagada en la Región de Los Lagos.



Las comunas propuestas fueron Calbuco, Quemchi, Quinchao, Puqueldón, Queilén y Quellón, cuya población total era de 86.923 habitantes, de acuerdo a las cifras del censo del año 2017. Lo interesante de esta selección fue que las comunas Quemchi, Quinchao, Puqueldón, Queilén y

Quellón se ubican en el Archipiélago de Chiloé y Calbuco forma parte del territorio continental. El Gobierno Regional de Los Lagos resolvió que el espacio marítimo unía culturalmente a la población, constituyendo un territorio funcional y dependiente, independiente de su condición geográfica de aislamiento. Por otro lado, el relieve de estas comunas lo conforma la depresión intermedia, cordillera de la costa y planicies costeras, caracterizadas por un clima templado lluvioso, de precipitaciones constantes y ausencia de períodos secos. Las principales actividades económicas de la región están vinculadas al sector primario, destacando la ganadería, acuicultura e industria forestal⁹.

Si bien, se identificaron como zonas de rezago en materia social las seis comunas antes indicadas, el Gobierno Regional de Los Lagos ha decidido focalizar la intervención en los territorios insulares de dichas comunas, a saber, las islas de las comunas de Calbuco, Quemchi, Quinchao, Queilen y Quellón y la isla Lemuy que alberga a la comuna de Puqueldón. Lo anterior, considerando las particularidades y carencias de dichos territorios, principalmente en infraestructura de conectividad y habilitante para el desarrollo, lo que se traduce en mayores índices de aislamiento y pobreza multidimensional. Es importante relevar que estas islas albergan una población de 15.398 habitantes y un total de 6.907 viviendas, según los datos del censo de población y vivienda del año 2017.

5.4 Diagnóstico territorial de la Región de Aysén

El ejercicio metodológico llevado a cabo por el Gobierno de Aysén es posible dividirlo en dos etapas. La primera consistió en la selección del territorio, un proceso que incluyó la evaluación de las nueve comunas susceptibles, mientras que la segunda etapa fue el diagnóstico del territorio seleccionado y construcción del respectivo plan de desarrollo, con su cartera de iniciativas.

En la primera etapa fueron utilizados los criterios de: aislamiento, pobreza, articulación territorial, inversión pública en ejecución y planificada; y planificación territorial (ver tabla N°14). A los criterios de aislamiento y brechas sociales -mencionadas en la Política Nacional- se sumaron los criterios de articulación territorial, de inversión pública e instrumentos de planificación, que fueron desglosados en un total de 57 variables. El desglose muestra problemas locales de conectividad, accesibilidad, infraestructura, habitabilidad, bienes y servicios, falta de instrumentos orientadores y de ejecución, entre otros.

En cuanto al análisis histórico de la articulación del territorio, relacionado con el desarrollo de la red vial, el Gobierno Regional se basó en lo postulado por Petrus y Seguí (1991), “las redes viales se proyectan directamente sobre el territorio, actuando como una estructura articuladora, por tanto, su estudio es una forma directa de su medición el cual analizado a través del tiempo, permite dar una cuenta real y objetiva de la evolución del desarrollo de una determinada zona”.

Tabla N°14. Información usada por el Gobierno Regional de Aysén para la selección del territorio.

DIAGNOSTICO			
Antecedentes			
Nombre	Plan de Desarrollo para la Zona Rezagada de la Región de Aysén		
Comunas Susceptibles	Lago Verde, Aysén, Cisnes, Guaitecas, Cochrane, O'Higgins, Tortel, Chile Chico y Río Ibáñez		
Territorio Rezagado Propuesto	Cochrane, O'Higgins y Tortel		
Número Comunas	3		
Provincia	Capitán Prat		
Criterios	Sub-criterios	Variables	Sub-variables y otros Parámetros

⁹ <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region10/relieve.htm>

Aislamiento	Localidades aisladas	Estado de aislamiento inter- medición	Cambio año 2012-2018
	Educación	Establecimiento de educación parvularia	Acceso (tiempo de viaje en horas)
		Establecimiento de educación básica	
		Establecimiento de educación media	
	Salud	Establecimiento de salud primaria	
		SAPU	
		Posta	
		Hospital de cualquier complejidad	
	Centro Proveedor de Servicios	Centro servicios con 1 banco	
		Centro servicios con 2 o 3 bancos	
Centro servicios con + 4 bancos			
Condiciones Física Ambientales y de Centralidad	Habitabilidad	Componentes climáticos (agresividad del medio físico)	
Centro Político Administrativo	Desplazamiento capital comunal	Acceso (tiempo de viaje en horas)	
	Desplazamiento capital provincial		
	Desplazamiento capital regional		
Índice de Aislamiento	Nivel de aislamiento de cada localidad		
Articulación Territorial	Transporte	Terrestre	Subsidios Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones
		Marítimo	
		Lacustre	
		Fluvial	
	Telecomunicaciones	Servicio de voz	Cobertura
		Servicio de datos	
	Conectividad histórica	Infraestructura vial	Kilómetros de caminos públicos construidos en cada año en estudio
Accesibilidad histórica	Conexión vial (estándar o tipo de carpeta)	Tiempo de viaje en horas para cada año en estudio	
	Diseño de planta (curvas)		
	Pendientes		
Caracterización de la red vial actual	Tipo de carpeta de los caminos (hormigón, ripio o suelo natural)	Kilómetros de caminos públicos por tipo de carpeta	
Pobreza	Pobreza por Ingresos	Ingresos	Porcentaje
	Pobreza multidimensional	Educación	Asistencia escolar
			Escolaridad
			Rezago escolar
		Salud	Malnutrición en niñas/os
			Adscripción a sistema de salud
			Atención de salud
		Trabajo y Seguridad Social	Ocupación
			Seguridad social
			Jubilaciones
Vivienda y Entorno	Habitabilidad		
	Servicios básicos		

		Redes y Cohesión Social	Entorno	
			Apoyo y participación social	
			Trato igualitario	
			Seguridad	
Porcentaje de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas ¹⁰	Educación	Trabajo y Seguridad Social	Necesidades básicas	
				Vivienda y Entorno
Inversión Pública en Ejecución	Cantidad de Iniciativas	Total de iniciativas	Ejecución comunal	
	Monto aproximado	Monto total de las iniciativas		
	Iniciativas PEDZE	Cantidad total de iniciativas Pedze		
	Monto aproximado PEDZE	Monto total de las iniciativas Pedze (FNDR, Sectorial y Provisión Convergencia)		
Inversión Pública Planificada	Cantidad de Iniciativas/Monto total aproximado	Monto total por comuna	Inversión planificada	
Planificación Territorial	Instrumentos de Planificación Territorial	Plan Regional de Desarrollo Urbano	Instrumentos vigentes	
		Plan Regulador Intercomunal		
		Plan Regulador Comunal		
		Plan Seccional		
		Límite Urbano		
	Plan de Desarrollo Comunal	Desarrollo Local		
	Plan de Desarrollo Turístico	Desarrollo Turístico	Debilidades	
Estudios Productivos en Ejecución	Estudios básicos de metodologías especiales para elaboración de carteras integradas de inversión		Amenazas	
			Fortalezas	
			Oportunidades	
			Actividades productivas en territorios aislados	

Fuente: Gobierno Regional de Aysén, 2020.

La información procede de las siguientes fuentes secundarias:

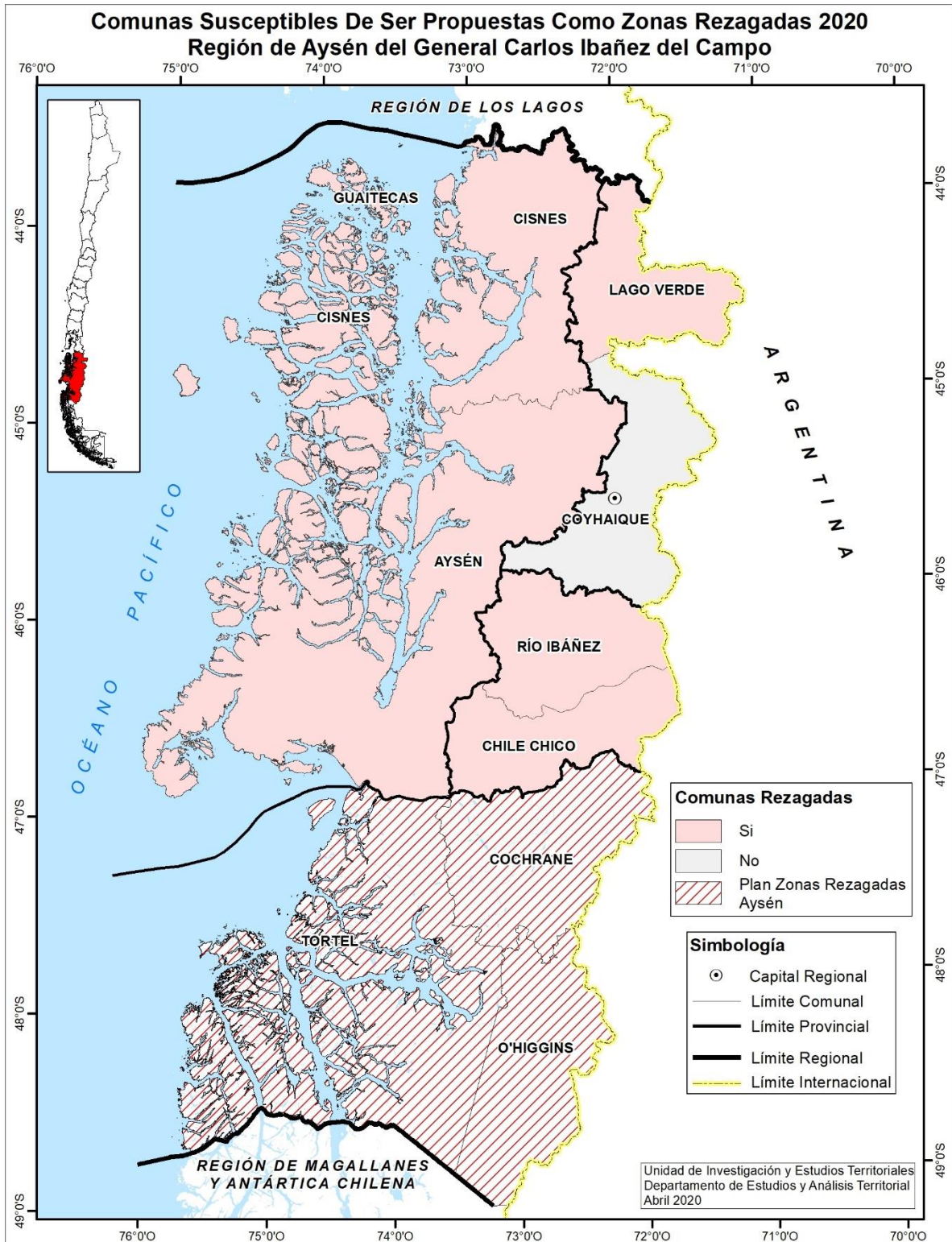
- Aislamiento: base de datos Sistema de Información Geográfico e Informe de Actualización de Localidades en Condición de Aislamiento de Subdere, año 2018.
- Articulación territorial: información cartográfica digital de la Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones, de la Secretaría Regional del Ministerio de Obras Públicas, Cartografías del Instituto Geográfico Militar y otras fuentes cartográficas históricas de la región.
- Pobreza: datos desagregados a nivel comunal de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia respecto a la Encuesta Casen 2017 y del Grupo de Investigación sobre Dinámicas e Inequidades Socio-Territoriales de la Patagonia, Aysén conformado por el Instituto Nacional de Estadísticas, Universidad de Aysén y Fundación para la Superación de la Pobreza.

¹⁰ Necesidades básicas insatisfechas: este indicador posee un amplio uso en países de América Latina desde la década de los 70's (en donde fue desarrollado en colaboración con organismos internacionales como CEPAL). Evalúa los bienes y servicios requeridos para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, identificando a la población que se encuentra por debajo de un umbral de 'bienestar' socialmente aceptado, a partir de carencias en determinadas dimensiones (vivienda, educación, empleo, entre otras) (Calvo, Juan José (coord.), 2013).

- Inversión pública en ejecución: base datos del gasto y del Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas del Gobierno Regional de Aysén, actualizadas a 2019
- Inversión pública planificada: información desde los servicios públicos.
- Planificación territorial: información de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Municipios, Páginas Web Municipales, Servicio Nacional de Turismo y del Gobierno Regional de Aysén.

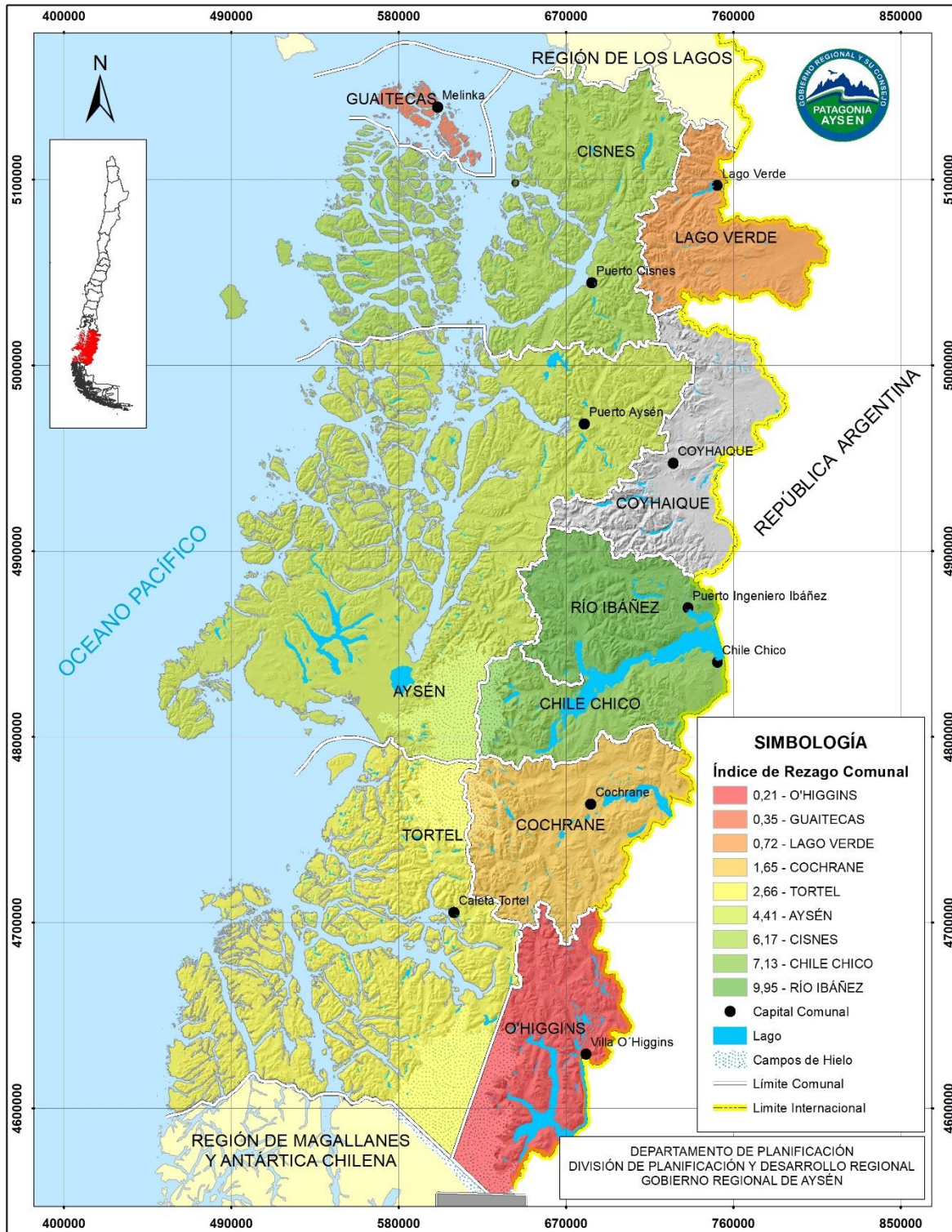
El clima es un factor decisivo para la intervención programada regional. La ejecución de iniciativas de conectividad, infraestructura y habitabilidad -obras de envergadura mayor-, requieren considerar el clima, toda vez que de este dependerán los tiempos y costos de la inversión (ver mapa N°8). Por otro lado, la baja densidad poblacional del territorio requiere el uso de una metodología diferenciada de análisis de rentabilidad social con el fin de dar viabilidad a la intervención.

Mapa N°8. Comunas seleccionadas como zona rezagada en la Región de Aysén.



Mediante el ejercicio metodológico se construyó un índice agregado de caracterización del estado de cada comuna, reflejando su estado de rezago, en una dicotomía rezago/desarrollo. Los resultados obtenidos se aprecian en el mapa N°9, mediante gradación de colores.

Mapa N°9. Mapa resultado de susceptibilidad comunal de la Región de Aysén.



Fuente: Gobierno Regional de Aysén, 2020.

De los resultados de este índice, y por medio de un análisis del ranking del valor obtenido, se seleccionaron las comunas de: Cochrane, O'Higgins y Tortel, cuya población total no sobrepasa los

5.000 habitantes, específicamente 4.638, según datos del Censo del año 2017. De acuerdo a la información de la Biblioteca del Congreso, la fisonomía regional presenta una realidad única y espectacular producto de su conformación geomorfológica, que es el resultado de la acción combinada tectónica, volcánica, glaciológica, pluviométrica, eólica y de influencia marítima. Las unidades de relieve regional son: cordillera de los Andes Patagónicos, valle longitudinal y cordillera de la costa. El clima en la región, es de extremos, desde el bosque templado lluvioso en la zona norte y litoral, con abundantes precipitaciones y porcentaje de humedad relativa; a la estepa patagónica caracterizada por una gran amplitud térmica en verano, bajas temperaturas y fuertes vientos en invierno. Cerca de un 3% de todo el territorio regional, se define como “no agreste” o con mayor aptitud para la vida humana. La vegetación presenta diversidad de especies, predominando los bosques de las zonas húmedas frías¹¹, con especies como la lenga, ñirre, coihue y el ciprés de las Guaitecas (especie protegida), mientras que en la fauna, se encuentran especies emblemáticas y endémicas del país, como el huemul, pudú y cóndor.

Luego de seleccionado el territorio que sería propuesto como zona rezagada, se procedió con su diagnóstico. Para ello se realizaron mesas territoriales comunales de participación ciudadana, a las cuales se sumaron otros profesionales públicos, incluidos aquellos de los municipios, lo que fue complementado con campañas de terreno, para la entrevista *in situ* de los pobladores en condiciones de aislamiento extremo del territorio. En una tercera etapa, por así diferenciarlo, se construyó el plan de desarrollo, junto a su cartera de iniciativas, un proceso que no contó con participación ciudadana, tan solo institucional.

VI Priorización y fundamentación del territorio seleccionado y su respectivo plan de desarrollo

La segunda etapa del ejercicio metodológico consistió en una revisión del diagnóstico por parte de los profesionales de los gobiernos regionales. El 2 de marzo de 2020 se envió el diagnóstico hecho del territorio a las regiones de Tarapacá, Los Lagos y Aysén. Este envío tuvo como finalidad: clarificar algunos aspectos, enriquecer los contenidos y también que fueran los propios profesionales de los gobiernos regionales quienes definieran qué aspectos fueron considerados en la selección del territorio que sería propuesto como zona rezagada y su respectivo plan de desarrollo. Las preguntas que guiaron dicho proceso fueron:

- a. ¿Qué aspectos consideró para priorizar las variables, según corresponda, identificadas en el diagnóstico? (por ejemplo: existencia de, número de, accesibilidad, horas, costos, etc.).
- b. ¿Mediante qué mecanismos hizo la priorización? (por ejemplo: tablas con puntajes, formulas, etc.).
- c. ¿En el proceso de priorización se consideró la participación de otros actores? Si la respuesta es afirmativa ¿Quién o quiénes?.

Otra finalidad del envío fue validar el proceso de realización del ejercicio metodológico por parte de los gobiernos regionales. Al respecto, el desarrollo de estos ejercicios aporta información relevante para mejorar la toma de decisiones, especialmente cuando se trata de territorios aislados, con una alta vulnerabilidad social y que no son prioritarios de la agenda pública.

Luego de retornada la información, se procedió con el análisis de priorización y fundamentación de la selección del territorio y su respectivo plan de desarrollo. En el caso de la Región de Los Lagos, si bien se contaba con la aprobación CORE de un territorio seleccionado, no se elaboró su plan de desarrollo y cartera de iniciativas en los plazos definidos por la Política Nacional. El análisis de selección se presenta en las siguientes secciones.

¹¹ <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region11/relieve.htm>

6.1 Ejercicio de fundamentación en la Región de Tarapacá

Como parte del proceso de selección de territorios y construcción del plan de desarrollo, destaca el diagnóstico de información hecho por el Gobierno de Tarapacá a nivel de comunas, sub-territorios y localidades. Por medio del ejercicio se ahondó en el análisis de las brechas de las comunas seleccionadas, especialmente, en términos demográficos y de ejes de intervención (ver tabla N°15). La priorización y fundamentación del territorio incluyó los siguientes aspectos:

- a) Demografía: número de habitantes.
- b) Pobreza: proyección comunal.
- c) Conectividad: kilómetros pavimentados y sin pavimentar.
- d) Infraestructura pública: servicio presente o ausente, total de servicios (educación y salud) y estado del servicio (condiciones de infraestructura).
- e) Infraestructura productiva: número de productores, hectáreas productivas, cantidad producida, bien o insumo producido.
- f) Habitabilidad: número de viviendas, propiedad, estado, materiales y acceso a bienes básicos (electricidad, internet, agua potable y servicios sanitarios).
- g) Capital humano: número y materias de capacitación.

De ellos, la inversión aparece como un aspecto transversal, tanto desde el punto de vista del tipo de iniciativas a financiar como de los montos involucrados. En ese contexto, el análisis territorial propuesto mantiene estrecha coherencia con el artículo N°3 de la Política Nacional, respecto a la condición de aislamiento de aquellas localidades que tienen dificultades de accesibilidad y conectividad física, disponen de muy baja densidad poblacional, presentan dispersión de la distribución de sus habitantes y muestran baja presencia y cobertura de los servicios básicos y públicos. Lo anterior requiere de la construcción de planes especiales y mecanismos de evaluación social particulares.

Tabla 15. Fundamentación de la selección por parte del Gobierno de Tarapacá.

FUNDAMENTACIÓN DEL TERRITORIO			
Antecedentes			
Nombre	Plan de Desarrollo para la Zona Rezagada de la Región de Tarapacá		
Territorio Rezagado	3 comunas seleccionadas: Camiña, Colchane y Huará		
Focalización	Provincia del Tamarugal		
Criterios	¿Qué aspectos consideró para priorizar las variables, según corresponda, identificadas en el diagnóstico?	¿Mediante qué mecanismos hizo la priorización?	¿En el proceso de priorización se consideró la participación de otros actores? Si la respuesta es afirmativa ¿Quién o quiénes?
Plan Regional de Ordenamiento Territorial - 2019	Cantidad (N° de personas)	Tablas, gráficos y porcentajes	
	N° de servicios		
	Cobertura		
	N° de fenómenos		
Impacto del fenómeno			
Censo 2017	Cantidad (N° de personas)		
	Cantidad (N° de viviendas)		
	Cantidad (N° personas y viviendas)		
ARI	Cantidad (N° personas e inversión de recursos)		
CASEN 2017	Información proyectada comunal	Porcentajes	

GORE - DIPLADE	Información por sub-territorio, comunas y localidades	Informes, listado de proyectos, tablas, gráficos, catastros, imágenes, mapas, número de proyectos y monto de los recursos	Los profesionales de los municipios participaron en el ejercicio metodológico de priorización de localidades de acuerdo a las brechas de cada comuna. La información a considerar se contrastó con aquella aportada por los servicios públicos y el Gobierno Regional
Servicios Públicos y Municipalidades	Habitantes y viviendas con acceso a agua potable		
	Km pavimentados, Km sin pavimentar, Km por tipo de material		
	Viviendas y habitantes con acceso a energía eléctrica permanente y por horas		
	Localidades con conexión a internet, telefonía, voz y datos, WIFI, Proyectos Última Milla		
	Cantidad de productores, cantidad de producción en Kg, cantidad de hectáreas, cantidad de ganado, según corresponda		
	Cantidad de profesores, alumnos, liceos, escuelas, jardines infantiles y centros educativos, según corresponda		
	Cantidad de personal médico, rondas médicas, ambulancias, Cefsam y postas rurales		
	Cantidad de buses y frecuencia de recorrido		
	Información de la comuna y por localidad		
Política Regional de Desarrollo Rural	N° de servicios		
	Pertinencia		
	Volumen producido		
Política Regional de Inclusión de Localidades Aisladas	Impacto elementos físicos		
	Acceso a servicios		
	Acceso a telecomunicaciones		

Fuente: Gobierno Regional de Tarapacá, 2020.

El proceso de fundamentación de las comunas seleccionadas incluyó distintos mecanismos, entre ellos: mapas, catastros, informes, tablas y gráficos. En ello destaca, por un lado, la participación de los profesionales municipales y por otro lado, el uso de información comunal, aportada por el gobierno regional y por los servicios públicos centrales. No obstante, la información disponible no señala qué puntajes se asignaron a cada criterio y variable analizada. Tampoco hubo participación de los actores locales en el proceso de selección del territorio y determinación del Plan de Desarrollo y su cartera de iniciativas; solo participaron en el diagnóstico del territorio seleccionado.

Los principales aportes del ejercicio metodológico consistieron en la realización de un diagnóstico territorial por comunas, sub-territorios y localidades, lo cual implica una participación directa de los actores locales, con sus respectivas necesidades y demandas; y también la selección de múltiples criterios para explicar la situación actual del territorio. Esto permitió relevar el déficit que existe en términos de habitabilidad comunal, el cual es agravado por la falta de conectividad del territorio, configurando comunas con una alta vulnerabilidad, por tanto, los habitantes locales encuentran en la migración una alternativa para lograr su desarrollo.

Lo anterior apremia el uso de un mecanismo de evaluación que permita una rentabilidad social positiva de las iniciativas. Para tales efectos, los planes de desarrollo de zonas rezagadas permiten la utilización de la evaluación costo-eficiencia y con ello, hacer viable la inversión en los territorios rezagados.

6.2 Ejercicio de priorización en la Región de O'Higgins

La tercera fase del ejercicio metodológico consistió en la ponderación de la importancia relativa de cada variable seleccionada, para ser evaluada regionalmente. En ese contexto, un panel de expertos de la Mesa Regional de Rezago definió una planilla de evaluación de variables, sobre la base de una escala de valores tipo Likert¹². Los rangos de valoración de puntuación fueron: 1. muy importante; 2. importante; 3. medianamente importante; 4. poco relevante y 5. baja importancia. Cada uno de los miembros de la Mesa realizó la puntuación de las 43 variables definidas, luego se hizo la sumatoria de las calificaciones de los expertos / total de expertos y obtuvo el promedio de cada una, las cuales fueron ordenadas de mayor a menor valor.

La cuarta fase fue la determinación del peso o ponderación¹³ de cada variable analizada. La información se consolidó en una matriz, de la cual se obtuvo el promedio de la variable en relación al total de evaluadores. A diferencia de la puntuación previa, en este caso, una valoración de 5 se calificó como muy importante y de 1 como de baja importancia. Otra consideración surgió desde las variables de índice de riesgo al cambio climático, zonas saturadas y conjuntos habitacionales, las cuales no contaban con todos los datos comunales y además, presentaban inconsistencias, por tanto, la Mesa Regional de Rezago propuso quitar estas variables y con ello, tener variables con 100% de representatividad y valoración del universo de comunas a evaluar (ver tabla N° 16).

Tabla N°16. Priorización de la selección por parte del Gobierno de O'Higgins.

PRIORIZACIÓN DEL TERRITORIO			
Antecedentes			
Nombre	Plan de Desarrollo para la Zona Rezagada de la Región de O'Higgins		
Territorio Rezagado	7 comunas seleccionadas: La Estrella, Litueche, Lolol, Navidad, Paredones, Pichilemu y Pumanque		
Focalización	Provincias de Cardenal Caro y Colchagua		
Variables	¿Qué aspectos consideró para priorizar las variables, según corresponda, identificadas en el diagnóstico?	¿Mediante qué mecanismos hizo la priorización?	¿En el proceso de priorización se consideró la participación de otros actores? Si la respuesta es afirmativa ¿Quién o quiénes?
Cantidad de localidades aisladas	N° localidades		
Escasez hídrica	Índice de vulnerabilidad al cambio climático		
Porcentaje de servicios básicos	Porcentaje de hogares carentes de servicios básicos		

¹² Método de investigación de campo sobre la opinión y puntos de vista de un individuo respecto a un tema, con un mayor grado de especificidad que una pregunta sí o no. Para ello, se genera un cuestionario que identifica el grado de acuerdo o desacuerdo con cada pregunta, sobre la base de 5 niveles.

¹³ Evaluación de un conjunto de elementos definidos para un estudio, que deben ser tanto evaluados, como categorizados por una selección de expertos, con un método de valorización jerárquico. Mediante esto se busca el peso de cada variable y su importancia en relación con la totalidad de las variables y la suma ponderada de cada evaluación.

Porcentaje de comunas de los tramos 0-40 del registro social de hogares	Porcentaje hogares tramo 40% vulnerabilidad	<p>Valorización a través de una escala de puntuación: 1. Muy importante; 2. Importante; 3. Medianamente importante; 4. Poco relevante; 5. Baja importancia</p> <p>Gobierno Regional; Instituto Nacional de Estadísticas; Ministerio de Educación; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Salud; Ministerio Desarrollo Social y Familia; Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones; Ministerio de Agricultura; Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Fundación para la Superación de la Pobreza</p>
Viviendas sin energía	N° viviendas sin energía	
Cobertura red vial rural	Porcentaje de caminos pavimentados	
Cobertura de transporte público (trazados urbanos y rurales)	N° subsidios de recorrido zonas rezagadas - Transporte público	
Ingresos municipales de los distintos mecanismos, como patentes municipales, permisos de circulación	\$ ingresos propios (per cápita)	
Infraestructura de salud pública	N° establecimientos	
Desertificación	Índice (0 sin desertificación; 1 leve; 2 moderada)	
Porcentaje de hacinamiento	Porcentaje de hogares con hacinamiento	
Infraestructura de educación pública	N° establecimientos	
Origen del agua	N° viviendas sin acceso formal al agua	
Conectividad digital internet	N° localidades sin conectividad digital internet	
Conectividad digital celular	N° localidades sin conectividad digital celular	
Índice de vejez	Índice	
Porcentaje de vivienda carente	Porcentaje viviendas (Índice de materialidad recuperable e irre recuperable)	
Porcentaje de viviendas con más de un hogar	Porcentaje viviendas con más de 1 hogar	
Déficit habitacional, es una estimación de los requerimientos de viviendas nuevas, MINVU	Déficit habitacional	
Catastro de campamentos 2018 (familias por comuna)	N° viviendas campamentos	
Años de vida potencialmente perdidos	Años de vida potencialmente perdidos*cada 1000 habitantes	
Índice de vulnerabilidad al cambio climático	Índice	
Escolaridad jefe de hogar	Años escolaridad jefe hogar	
Cobertura red vial urbana	Cobertura red vial urbana	
Porcentaje jefes de hogar monoparental	N° jefes de hogar monoparental	
Porcentaje asistencia educación obligatoria	Porcentaje asistencia educación obligatoria	
Índice de morbilidad	Índice	
Dependencias > 65 años	Índice	
Fondo común municipal	\$ valor	
Natalidad	Índice	
Número de viviendas construidas por comunas,	N° subsidios asignados por comuna	

con categoría de viviendas sociales			
Mortalidad	Índice		
Avalúo fiscal SII	\$ avalúo fiscal		
Delitos de mayor connotación social	N° delitos		
Violencia intrafamiliar	N° delitos		
Dependencias 0-14 años	Índice		
Ingreso educación superior	Porcentaje ingreso enseñanza superior		
Edad promedio	Promedio edad		
Tamaño hogares	Tamaño hogares (promedio personas por hogar)		
Inmigrantes otros países	N° población inmigrante		

Fuente: Gobierno Regional de O'Higgins, 2020.

El ejercicio continuó con la ponderación de cada variable en las 11 comunas seleccionadas, es decir, se le asignó un peso relativo según la puntuación hecha por la mesa de expertos. No obstante, para trabajar con los datos de manera uniforme, fue necesario realizar una valoración en una escala de 0 a 10. Esta relación se obtuvo a partir de la definición máxima del valor 10 a través de la fórmula:

Planilla Resultado Escala de Valores Unificados - Valor de Variable (n) * 10 / Valor Máximo (fijo)

La Planilla Resultados Escala de Valores Unificados, sin embargo, presenta una dicotomía en 11 variables, cuyos valores más altos representan vulnerabilidad. Por ejemplo: a mayor número de establecimientos de salud de una comuna, menor necesidad de ampliar la cobertura de esa variable y a la inversa, mientras menos establecimientos de salud posee, hay una mayor necesidad de cobertura de dicha variable. Para subsanar esa dicotomía, las 11 variables fueron seleccionadas y se procedió con la división: 1 / valor unificado (solo de las 11 variables), obteniéndose la Planilla Final de Valores Unificados.

El ranking comunal de variables – vulnerabilidad se construyó mediante la suma vertical de la ponderación total de las 40 variables (porcentajes) y los valores unificados de cada comuna. Este ranking luego fue espacializado en un mapa, de tal forma que permitiera visualizar los resultados comunales de la aplicación del ejercicio metodológico.

Las comunas de Navidad (6.5) y Lolol (6.4) obtuvieron los mayores puntajes, sin embargo, estas se ubican en los opuestos del territorio en sentido norte-sur, no existiendo relación de continuidad. Esto dio lugar a la discusión inicial de la Mesa Regional de Rezago acerca de si elegir una comuna o incorporar otras. Frente a ello, después de considerar la realidad del territorio y los beneficios que podría significar la implementación del plan, se buscó una fórmula para incorporar el mayor número de comunas. Considerando que entre las comunas citadas se formaba una especie de arco, conformado por las comunas de Paredones (6.5), Pichilemu (6.3), Pumanque (5.9) y Litueche (5.7), en una primera instancia la decisión fue proponer las seis comunas como territorio rezagado. No obstante, la comuna de La Estrella tiene el mismo porcentaje de corte de Litueche, la última comuna seleccionada y además por encontrarse contigua, se optó finalmente por su incorporación.

El ejercicio metodológico culminó con la propuesta de siete comunas como zonas rezagadas, las cuales junto con presentar relación de continuidad, fueron las que obtuvieron los más altos puntajes. En sí, el ejercicio es un aporte, toda vez que metodológicamente permite seleccionar un territorio objetivamente. Otro aspecto destacable lo representa el trabajo intersectorial de la Mesa Regional de Rezago, tanto en términos de compromiso profesional como de la información aportada.

6.3 Ejercicio de fundamentación en la Región de Los Lagos

Las particularidades geográficas del territorio y relatos de sus habitantes¹⁴ fueron aspectos centrales del ejercicio metodológico de fundamentación de la selección del territorio y elaboración del plan de desarrollo por parte del Gobierno de Los Lagos. En dicho ejercicio, la condición de aislamiento y las brechas sociales, señaladas en la Política Nacional, se funden en más de una variable, consecuencia de la geografía insular del territorio (ver tabla N°17). La fundamentación abarco:

- a) Pobreza: porcentajes y proyecciones.
- b) Conectividad y accesibilidad: tiempos de traslado, costos y relatos.
- c) Habitabilidad: número de viviendas, propiedad, estado, materiales, acceso a bienes básicos (electricidad, internet, agua potable y servicios sanitarios) y relatos.
- d) Infraestructura pública: servicio presente o ausente, número de servicios (educación y salud), estado del servicio y relatos.
- e) Infraestructura productiva: estado de infraestructura, competitividad, Mipymes, oferta y demanda y relatos.
- f) Rentabilidad de las iniciativas: costos, análisis de inversiones previas (PIRDT – PEDZE).
- g) Postergación: relatos.
- h) Desarrollo sustentable: relatos.

El ejercicio metodológico del Gobierno de Los Lagos usa datos cuantitativos (estadísticas, recursos existentes y tiempos) y cualitativos (relatos de vida), es decir, se trató de un proceso mixto, que contó con información de fuentes secundarias y primarias. La consideración de las experiencias de vida de los actores locales, sus necesidades y demandas, permite contar con información actualizada, que incluye también cuál era la visión de los actores locales sobre la postergación del desarrollo en sus territorios.

Por otro lado, al igual que con el Gobierno de Tarapacá, la inversión territorial era un tema crítico, tanto por la geografía insular como población existente, que no permite una rentabilidad social positiva de las iniciativas a partir de la evaluación del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). La ejecución de los planes de desarrollo de zonas rezagadas permite el uso de la evaluación costo-eficiencia, viabilizando iniciativas, con lo cual se esperaba un incremento de la inversión pública en los territorios seleccionados.

Tabla 17. Fundamentación de la selección por parte del Gobierno de Los Lagos.

FUNDAMENTACIÓN DEL TERRITORIO			
ANTECEDENTES			
Nombre	Plan de Desarrollo para la Zona Rezagada de la Región de Los Lagos		
Territorio	Comunas de Calbuco, Quemchi, Quinchao, Puqueldón, Queilen y Quellón		
Focalización	Provincias de Chiloé y Llanquihue		
Sub-criterios	¿Qué aspectos considero para priorizar las variables, según corresponda, identificadas en el diagnóstico? (por ejemplo: existencia, accesibilidad, horas, número, costos, etc.)	¿Mediante qué mecanismos hizo la priorización? (por ejemplo: tablas con puntajes, formulas, etc.)	¿En el proceso de priorización se consideró la participación de otros actores? Si la respuesta es afirmativa ¿Quién o quiénes?
Particularidades del territorio insular para focalizar la intervención	Tiempos de traslado	Percepción individual	Sí, profesionales del municipio
	Inversión	Inversión comunal	No
	Costos	Percepción individual	

¹⁴ Experiencias de vida de los actores locales, expresadas durante las mesas territoriales comunales, como parte del diagnóstico del territorio de necesidades y demandas.

	Pobreza	Proyección comunal	Sí, profesionales del municipio
	Volumen producido	Percepción individual	
Focalización de la intervención en territorios insulares de las comunas priorizadas (Islas del mar interior de Chiloé)	Tiempos de traslado	Percepción individual	Sí, profesionales del municipio
	Porcentajes	Proyección comunal	No
	Datos de inversión	Inversión comunal	
Ejes de desarrollo territorial infraestructura	Impactos en el bienestar y desarrollo del territorio	Percepción individual	Sí, profesionales del municipio
Ejes de desarrollo territorial, trabajo y aumento de los ingresos			

Fuente: Gobierno Regional de Los Lagos, 2020.

La fundamentación del ejercicio de selección del territorio y construcción del plan de desarrollo se hizo a partir de datos de inversión comunal, proyección comunal y percepción individual, entre otros. Sin embargo, la información disponible no señala qué puntaje fue asignado a cada criterio y variable.

El principal valor del ejercicio metodológico se encuentra en el diagnóstico que se hizo del territorio, en términos tanto de cobertura como de participación de los actores locales. En el primer caso, el diagnóstico se hizo en el territorio continental de la Región de Los Lagos y en el territorio insular del Archipiélago de Chiloé, representando este último un territorio aislado, accidentado geográficamente y de difícil acceso. En el segundo caso, la participación de los actores, tal como ya se indicó, resulta clave para conocer cuáles son sus necesidades y demandas actuales y también para valorar sus opiniones sobre los alcances e impactos del desarrollo.

6.4 Priorización en la Región de Aysén

En términos metodológicos¹⁵, el Gobierno de Aysén desarrolló una fórmula de cálculo para priorizar y fundamentar la selección de las comunas a ser propuestas como zonas rezagadas. Para ello, el análisis incluyó las 9 comunas susceptibles, según lo determinado por el documento de Subdere. El desarrollo de la fórmula requirió:

- Tener información para un mismo período de tiempo de toda la región, desagregada también por comuna. Esto permitirá una trazabilidad de la información o datos.
- Contar con información espacializada o espacializable, que permita un análisis estadístico y comparativo, con el fin de complementar el análisis territorial, pero de manera geo-referenciada.

Como ya fue indicado en el diagnóstico, los criterios de análisis utilizados fueron:

- Aislamiento.
- Articulación territorial.
- Pobreza.
- Inversión Pública en Ejecución.
- Inversión Pública Planificada.
- Planificación Territorial.

¹⁵ Información extraída del documento "Memoria Explicativa Propuesta de Territorio Política para Zonas Rezagadas", División de Planificación y Desarrollo Regional, Departamento de Planificación, Gobierno Regional de Aysén, 2020.

Luego de definidos los criterios y desagregados en variables, se construyó una matriz de información de todas las comunas susceptibles de ser propuestas como territorios rezagados. Cada variable recibió un proceso diferente de análisis, basándose en distintas unidades de medida: horas, kilómetros, porcentajes, cantidades totales y listadas de instrumentos, entre otros (ver tabla N° 18). Para compararlos y obtener un valor por comuna, fueron sometidos a un proceso de normalización dentro de un rango de valores de 0 a 1. De la matriz normalizada se obtuvo un valor de referencia del estado de cada comuna, según criterio y variable analizada. Finalmente, mediante una sumatoria directa y sin ponderación, se obtuvo el valor de cada variable a nivel comunal.

Para el análisis final se consideró que, los criterios de articulación territorial, inversión en ejecución y planificada, y planificación territorial reflejaban dinámicas territoriales positivas para el desarrollo comunal; mientras que los criterios de aislamiento y pobreza eran negativas. Según ello, se elaboró la siguiente fórmula de cálculo:

$$- (Aislamiento) + (Articulación) - (Pobreza) + (Inversión en Ejecución) + (Inversión Planificada) + (Planificación Territorial)$$

Sin embargo, debido al acotado tiempo que se dispuso y considerando las particularidades geográficas territoriales y las distancias, en la selección del territorio no hubo participación de los actores locales. Estos participaron en el diagnóstico del territorio seleccionado.

Tabla 18. Priorización de la selección por parte del Gobierno de Aysén.

PRIORIZACIÓN DEL TERRITORIO			
Antecedentes			
Nombre	Plan de Desarrollo para la Zona Rezagada de la región de Aysén		
Territorio	Comunas de Cochrane, O'Higgins y Tortel		
Focalización	Provincia de Capitán Prat		
Crterios	¿Qué aspectos considero para priorizar las variables, según corresponda, identificadas en el diagnóstico?	¿Mediante qué mecanismos hizo la priorización?	¿En el proceso de priorización se consideró la participación de otros actores? Si la respuesta es afirmativa ¿Quién o quiénes?
Aislamiento	Accesibilidad, medida en horas de viaje (Estudio de Localidades en Condición de Aislamiento, actualización 2018. Subdere)	Los datos no fueron priorizados. El modelo matemático muestra que fue realizada una agregación simple del valor de las variables. No ponderadas.	El proceso fue desarrollado con la siguiente secuencia: - Recopilación de información secundaria. - Georreferenciación de datos. - Elaboración de matriz multivariable.
Articulación territorial	Existencia del subsidio y su track o recorrido. Esto se cruzó espacialmente con las localidades existentes en cada comuna, y se definió la cobertura de cada servicio.	La priorización fue realizada al territorio como un	- Normalización de datos. - Elaboración de índice (agrupación de datos a escala comunal). - Propuesta de territorio a la Sra. Intendente.

	Cobertura del servicio. Estos polígonos (antenas y área de cobertura), se cruzaron espacialmente con las localidades existentes en cada comuna, y se definió la cobertura de cada servicio. No se consideraron los centros poblados, por contar con servicio.	conjunto de variables.	- Revisión y validación de la Sra. Intendente, - Presentación y aprobación del Consejo Regional. Cabe destacar, que dado lo acotado del plazo para la elaboración de la propuesta, no fue posible realizar una mesa intersectorial que revisara los datos e información. Planificando el proceso, es importante la realización de mesas/s de trabajo, que permitan por ejemplo, definir factores de ponderación para las variables y subvariables, y desarrollar un modelo multicriterio, que asigne pesos relativos a los datos.
	Existencia/Inexistencia de caminos.		
Pobreza	Porcentaje		
Inversión pública en ejecución	Cantidad de Iniciativas		
	Monto total		
Inversión pública planificada	Cantidad de Iniciativas		
	Monto total		
Planificación territorial	Existencia		
	Vigencia		

Fuente: Gobierno Regional de Aysén, 2020.

Luego de definido el territorio, se procedió con su diagnóstico por medio de cartografía participativa, análisis FODA y entrevistas, que incluyó las instancias de:

- Conversatorios semiestructurados: generar espacios de discusión en temáticas de interés de la comunidad, con el fin de alcanzar ideas de iniciativas sobre conectividad y fomento productivo.
- Talleres participativos (cartografías sociales): identificar los potenciales y las amenazas en el territorio para el desarrollo de las actividades productivas por parte de la comunidad.
- Entrevistas: a los pobladores que dadas sus características socio-demográficas y condición de aislamiento, se veían imposibilitados de participar por medios propios de los talleres y conversatorios.

La cartografía participativa se consolidó por medio de mesas territoriales, que tuvieron como finalidad determinar los objetivos y la cartera de iniciativas del Plan de Desarrollo a proponer de las comunas seleccionadas. Atrás de esta participación ciudadana subyace el principio de integralidad, pues son los actores locales los autorizados a dar una visión multidimensional cómo les afectan las brechas sociales y también, generar propuestas para darles solución.

Al igual que en las regiones de Tarapacá y Los Lagos, la inversión territorial es un tema crítico, tanto por las características geográficas del territorio como por la población existente, que debido a su escasez, no permiten una rentabilidad social positiva de las iniciativas en el sistema de evaluación del Estado (SNI). Para tales efectos, el uso de la metodología costo-eficiencia de evaluación de los planes de desarrollo de zonas rezagadas permite viabilizar las iniciativas; misma metodología que es empleada para la evaluación de las iniciativas de los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas.

VII Conclusiones

De acuerdo al análisis hecho, es posible concluir que los ejercicios metodológicos llevados a cabo por los gobiernos regionales para la proposición de territorios, junto a un plan de desarrollo, como zonas rezagadas en materia social; conllevaron dos procedimientos. Mientras los gobiernos de O'Higgins y Aysén dieron inicio al ejercicio con la realizaron de un proceso de priorización de

comunales, que en el primer caso incluyó el análisis de 11 comunales de un total de 13 comunales susceptibles a nivel regional; en la Región de Aysén se analizaron nueve comunales de un total de 10 susceptibles a escala regional. Por su parte, los gobiernos de Tarapacá y Los Lagos iniciaron con la fundamentación del territorio seleccionado, equivalentes con el diagnóstico de tres y seis comunales ya definidas, respectivamente (ver tabla N°19). Atendiendo dichos antecedentes, podría hablarse de un ejercicio metodológico de etapas consecutivas e independientes que podrían haber iniciado ya sea con la priorización del territorio, o bien con su fundamentación, para finalizar con la construcción de un plan de desarrollo de zonas rezagadas y su correspondiente cartera de iniciativas.

La diferencia estaría en cómo se hizo la selección del territorio o su fundamentación para proponer como zona rezagada. En las regiones de Tarapacá y Los Lagos se llevó a cabo un ejercicio metodológico focalizado en torno a comunales seleccionadas, respecto a las cuales se determinó un diagnóstico de demandas y necesidades, fundamentando la existencia de brechas sociales en dicho territorio. Para las Regiones de O'Higgins y Aysén, el ejercicio metodológico fue de carácter global e inclusivo, que en primera instancia y mediante un proceso de priorización, seleccionó de manera técnica el territorio que sería intervenido, de tal forma, que el diagnóstico del territorio priorizado fue el segundo paso del ejercicio. Al respecto, cabe señalar que el proceso de priorización no solo tiene un valor intrínseco, dado por la objetividad del proceso de selección del territorio, sino también hay un valor adicional dado por el trabajo intersectorial que representó el proceso en términos de participación e información aportada por los distintos servicios.

El diagnóstico por un lado fundamentó la selección del territorio y por otro, fue la base para la construcción del plan de desarrollo que mostró la diversidad territorial intra e inter-regiones, sus características, problemas, oportunidades y fortalezas. Este diagnóstico, junto con recoger lo dispuesto por la Política Nacional sobre aislamiento y pobreza por ingresos y multidimensional, incluyó diferentes criterios: condiciones geográficas insulares, aumento del trabajo e ingresos, inversión pública y seguridad, etc. La información procedió principalmente de fuentes secundarias, por ejemplo: Censo, Casen, instrumentos de planificación orientadores y de ejecución; parte de la cual fue ratificada o modificada a partir del trabajo realizado en las distintas mesas territoriales comunales.

Los criterios y variables utilizadas por cada gobierno regional difieren mayormente en el énfasis del impacto que tienen sobre el territorio y el desarrollo de sus habitantes, lo cual es mediado por las características geográficas, montos de inversión y fecha del establecimiento de los asentamientos. Por ejemplo, la regularización de los títulos de dominio corresponde a un problema histórico, a diferencia de la falta de conectividad digital, que es una demanda actual. Esto releva que existen necesidades y demandas heterogéneas a lo largo del país, que requieren de soluciones particulares y pertinentes según cada territorio. Para lograr dicho proceso, resultan claves cuatro actividades: a) diagnóstico del territorio en base a la mayor cantidad de antecedentes; b) validación de la información con los actores locales/comunales; c) análisis integral de toda la información recopilada y d) análisis de las mejores y más atingentes soluciones.

En términos generales, si bien los resultados evidencian la importancia de que los gobiernos regionales generen sus propias metodologías atingentes a las características de los territorios, la participación de funcionarios públicos y actores locales, ya sea estos últimos de forma individual o colectiva, validan el proceso y generan una mayor pertinencia a la intervención propuesta. Asimismo, al trabajar con fuentes primarias de información, aparecen distintos matices y desafíos a la gestión pública, que los datos estadísticos no permiten observar. Estos desafíos muchas veces se tratan de problemas históricos, entre ellos, que la inversión pública no llega a las localidades aisladas, o bien que la institucionalidad pública no tiene presencia en las cabeceras comunales. También existe que el sector privado no tiene ningún incentivo en invertir en territorios aislados y regiones extremas o en ciertas localidades, lo cual provoca graves problemas en materia de acceso a bienes y servicios (farmacias, combustibles, supermercados, ocio etc.). Son justamente análisis y diagnósticos como

estos los que permitirían una mejor planificación y priorización de los problemas territoriales, los cuales representan la base de las intervenciones en zonas rezagadas.

Atrás de estos desafíos hay una necesidad de contar con información actualizada, tanto del contexto regional como comunal/local. Para algunas comunas no existe, de lo cual cabría suponer, una afectación de la línea base y los respectivos indicadores. Con ello también se impactaría la toma de decisiones y la definición de políticas públicas, que sean pertinentes a las realidades de dichos territorios. Este desafío deberá ser abordado prontamente por los gobiernos regionales, tal como lo indica la Ley 19.175 y sus modificaciones.

Los ejercicios metodológicos realizados por estos gobiernos regionales fortalecen el objetivo que tiene la Política Nacional de Zonas Rezagadas y también el rol que tiene la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo en términos de apoyar a los gobiernos regionales en el proceso de elaborar y ejecutar instrumentos de planificación, tendientes a avanzar hacia el desarrollo local, en igualdad de oportunidades (ver Tabla N°19). Por un lado se apoya la toma de decisiones con instrumentos técnicos, que objetivan la selección de territorios y por otro lado, se generan apuestas de desarrollo para territorios con mayor vulnerabilidad cuyas particularidades, problemas, desafíos, necesidades, demandas, oportunidades y fortalezas, representan el quehacer transversal de la gestión pública en el siglo XXI.

Tabla N°19. Resumen ejercicio metodológico de gobiernos regionales.

Región	Priorización de la selección de comunas susceptibles	Comunas propuestas	Fundamentación del territorio propuesto y levantamiento de necesidades y demandas	Construcción y validación del plan y su cartera de iniciativas	Resultado
Tarapacá		Camiña, Colchane y Huara	Diagnóstico: comunas propuestas; Participación: actores locales y públicos	GORE y otros actores públicos	Resolución Exento N° 4.772
O'Higgins	11 comunas susceptibles evaluadas / 13 comunas susceptibles informe Subdere; Participación Gore y otros actores públicos	La Estrella, Litueche, Lolol, Navidad, Paredones, Pichilemu y Pumanque	Diagnóstico: comunas propuestas; Participación: actores locales y públicos	GORE y otros actores públicos	Resolución Exento N° 4.804
Los Lagos		Calbuco, Quemchi, Quinchao, Puqueldón, Queilen y Quellón	Diagnóstico: comunas propuestas; Participación: actores locales y públicos	GORE y otros actores públicos	
Aysén	Nueve comunas susceptibles evaluadas / nueve comunas susceptibles informe SUBDERE; Participación GORE y Otros Actores Públicos	Cochrane, O'Higgins y Tortel	Diagnóstico: comunas propuestas; Participación: actores locales y públicos	GORE y otros actores públicos	Resolución Exento N° 4.770



Fuente: elaboración propia en base a fuentes de gobiernos regionales.

VIII

Bibliografía

- Biblioteca del Congreso. 2020. Relieve. Chile nuestro país. Disponible en: <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/relieve.htm> (fecha consulta: julio 2020).
- Calvo, Juan (coordinador). 2013. Las necesidades básicas insatisfechas a partir de los censos 2011. Editorial UR. FCS-UM. Programa de Población: Trilce.
- CASEN. 2017. Disponible en: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/index.php> (fecha consulta: 2020).
- CEPAL. 2019. Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL
- Decreto Fuerza Ley N°1-18359. 1985. Traspasa y asigna funciones a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Decreto N°608. 2010. Establece política nacional de desarrollo de las localidades aisladas. Fecha publicación: 27/11/2010. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad 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 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 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 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 y Seguridad Pública.
- 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 y Seguridad Pública.
- Gobierno Regional de Tarapacá. 2020. Plan de Desarrollo “Tamarugal Norte”.
- Gobierno Regional de Tarapacá. 2020. Memoria Explicativa Propuesta de Territorio Política para Zonas Rezagadas. División de Planificación y Desarrollo Regional, Departamento de Planificación.
- Gobierno Regional de O’Higgins. 2020. Plan de Desarrollo “Fortaleciendo la Capacidad de Desarrollo del Territorio del Secano de O’Higgins, con Más y Mejores Oportunidades”.
- Gobierno Regional de O’Higgins. 2020. Memoria Explicativa Propuesta de Territorio Política para Zonas Rezagadas. División de Planificación y Desarrollo Regional, Departamento de Planificación.
- Gobierno Regional de Los Lagos. 2020. Informe Zona Rezagada Región de Los Lagos.

- Gobierno Regional de Aysén. 2020. Plan de Desarrollo “Provincia de Los Glaciares”.
- Gobierno Regional de Aysén. 2020. Memoria Explicativa Propuesta de Territorio Política para Zonas Rezagadas. División de Planificación y Desarrollo Regional, Departamento de Planificación.
- Ley N°19.175. 1992. Ley orgánica constitucional sobre gobierno y administración regional. Fecha publicación: 11/11/1992.
- Ley N°21.074. 2018. Fortalecimiento de la regionalización del país. Fecha de publicación: 15/02/2018.
- Petrus, J., and Segui, J. 1991. Geografía de redes y sistemas de transporte – 16. Editorial Síntesis.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2012. Estudio Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento - 2012. Santiago: División de Políticas y Estudios, Subdere.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. 2018. Actualización del Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento – 2018. Santiago: División de Políticas y Estudios, Subdere.
- Unidad Territorios de Convergencia. 2019. Análisis de comunas susceptibles de ser propuestas como zonas rezagadas en materia social. Santiago, Subdere.

Formalización de Entrega, Visación y Aprobación de Informe de Metodologías	Nombre y Cargo	Firma
Identificación y firma de profesional de Unidad de Territorios de Convergencia que elaboró Informe de Metodologías de Selección de Territorios Rezagados a Nivel Nacional realizado durante el año 2020	Elvis Parraguez Vergara Profesional Unidad de Territorios de Convergencia	
Identificación y firma de Jefe de Unidad de Territorios de Convergencia que visó Informe de Metodologías de Selección de Territorios Rezagados a Nivel Nacional realizado durante el año 2020	Rodrigo Candía Silva Jefe (S) Unidad de Territorios de Convergencia	
Identificación y firma de Jefe de Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional que Aprobó Informe de Metodologías de Selección de Territorios Rezagados a Nivel Nacional realizado durante el año 2020	Felipe Petit-Laurent E. Jefe de Departamento de Fortalecimiento y Gestión Regional	