



HAL
open science

Política Pública Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas. Región Metropolitana de Santiago

Gerardo Ubilla-Bravo, Luis Hidalgo-Valdivia, Heny Díaz-Schifferli

► To cite this version:

Gerardo Ubilla-Bravo, Luis Hidalgo-Valdivia, Heny Díaz-Schifferli. Política Pública Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas. Región Metropolitana de Santiago. 2014, 10.13140/2.1.4776.3848 . halshs-01253423

HAL Id: halshs-01253423

<https://shs.hal.science/halshs-01253423>

Submitted on 13 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



POLÍTICA
REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE
LOCALIDADES AISLADAS





REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO



POLÍTICA
REGIONAL PARA EL
DESARROLLO DE
LOCALIDADES AISLADAS



GOBIERNO REGIONAL
METROPOLITANO DE
SANTIAGO

Jefaturas del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago

Intendente Región Metropolitana de Santiago

Juan Antonio Peribonio Poduje

Administrador Regional

Cristián Pertuzé Fariña

Jefe (S) División Planificación y Desarrollo

Félix Allendes Vásquez

Jefe Departamento de Planificación Regional

Pablo Fuentes Flores

Jefa (S) Departamento de Planificación Regional

Maria Carolina Mombiela Garrido

Profesional responsable y editor

Gerardo Ubilla Bravo, Geógrafo

Profesional GORE RMS, Depto. Planificación Regional

Apoyo metodológico

Luis Hidalgo Valdivia, Ingeniero Comercial

Profesional SUBDERE, Depto. Políticas y Descentralización

Heny Díaz Schifferli, Ingeniera Comercial

Profesional SUBDERE, Unidad de Políticas Especiales

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	11
I. INTRODUCCIÓN	17
II. POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL	21
1. Principios de la política pública regional para el desarrollo de localidades aisladas (PRDLA), Región Metropolitana de Santiago	21
2. Líneas de acción y objetivos para el desarrollo territorial de las localidades aisladas	22
2.1 <i>Objetivo general de la política pública regional para el desarrollo de localidades aisladas</i>	22
2.2 <i>Líneas de acción y objetivos específicos de desarrollo territorial (OEDT) para el desarrollo de las localidades aisladas</i>	23
3. Objetivos específicos de desarrollo territorial (OEDT) e indicadores para la política pública regional	25
3.1 <i>Indicadores de impacto</i>	25
3.2 <i>OEDT e indicadores de producto</i>	26
4. Área geográfica de intervención y focalización para la gestión territorial de las iniciativas asociadas a la política pública regional	28
5. Alternativas de fuentes para el financiamiento de las iniciativas de inversión asociadas a la política pública regional	29
5.1 <i>Consideraciones generales para la inversión</i>	29
5.2 <i>Otros aspectos a considerar para la inversión</i>	31
III. CONTEXTO GENERAL Y DIAGNÓSTICO	33
1. Marco conceptual: asentamientos humanos y localidades aisladas	33
2. Marco legal para la implementación de la política pública regional para el desarrollo de localidades aisladas	35
2.1 <i>Constitución Política de la República de Chile</i>	35
2.2 <i>Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175, año 1992</i>	39
2.3 <i>Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575</i>	40
2.4 <i>Decreto N° 608, año 2010, del Ministerio del Interior</i>	41
3. Marco institucional, organizaciones y actores relevantes	43
4. Marco metodológico	45
4.1 <i>Componente 1: Condición estructural</i>	45
4.2 <i>Componente 2: Accesibilidad a servicios</i>	46
4.3 <i>Clasificación y rangos de aislamiento</i>	46
5. Área geográfica de intervención y diagnóstico territorial de las localidades aisladas en la RMS	47
5.1 <i>Área geográfica de intervención de la Política</i>	47
5.2 <i>Población objetivo de la Política. Identificación de las localidades rurales aisladas</i>	52

IV. ANÁLISIS E IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y SOLUCIONES	57
1. Marco metodológico	58
1.1 <i>Identificación de vulnerabilidad territorial</i>	57
1.2 <i>Propuesta de objetivos de desarrollo territorial</i>	58
1.3 <i>Localidades que se agregan en la etapa 2</i>	58
2. Resultados del análisis de problemas y propuesta de objetivos	59
2.1 <i>Identificación de las causas y problemas específicos en relación con localidades aisladas</i>	59
2.2 <i>Formulación de las alternativas de solución (objetivos de desarrollo territorial) para las localidades aisladas. Propuesta inicial</i>	63
V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	67
Siglas	69
Anexo 1	70
Anexo 2	71
Anexo 3	72
ÍNDICE DE FIGURAS	
Figura 1. Esquema para el desarrollo de la formulación de la Política Pública Regional para el desarrollo de localidades aisladas.	19
Figura 2. Esquema para el desarrollo del concepto de localidad (entidad) aislada	35
Figura 3. Región Metropolitana de Santiago. Distribución espacial de las aldeas	50
Figura 4. Región Metropolitana de Santiago. Distribución espacial de los caseríos	52
Figura 5. Región Metropolitana de Santiago. Distribución espacial de las aldeas con mayor grado de aislamiento	53
Figura 6. Región Metropolitana de Santiago. Distribución espacial de los caseríos con mayor grado de aislamiento	56
Figura 7. Esquema de las causas que originan los problemas específicos asociados a la dimensión de accesibilidad rural	60
Figura 8. Esquema de las causas que originan los problemas específicos asociados a la dimensión de conectividad rural	60
Figura 9. Esquema de las causas que originan los problemas específicos asociados a la dimensión de habitabilidad rural	61
Figura 10. Esquema de las causas que originan los problemas específicos asociados a la dimensión de agua	61
Figura 11. Esquema de las causas que originan los problemas específicos asociados a la dimensión de energía rural	62
Figura 12. Esquema de las causas que originan los problemas específicos asociados a la dimensión de servicios de equipamiento local	62
Figura 13. Esquema de los objetivos de desarrollo territorial a partir de los problemas específicos locales	64





PRESENTACIÓN

Visión del señor Intendente Región Metropolitana de Santiago

En julio de 2010 el Presidente de la República firma el Decreto N° 608 que establece la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas. En el marco de la implementación de la Política Nacional, en julio de 2011 la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) comenzó a trabajar con todos los Gobiernos Regionales (GORE) del país para que cada una iniciara su proceso de formulación, en el marco de las transferencias de competencias en **Planificación Regional** (2007).

El 2011 la División de Planificación y Desarrollo (DIPLADE), específicamente el Departamento de Planificación Regional, asume la tarea de formular la Política Pública Regional, desarrollando la identificación de las localidades en condiciones de mayor aislamiento en la Región Metropolitana de Santiago, mediante la realización de las siguientes etapas:

- ETAPA 1: **Contexto general y diagnóstico.** Se identifica el marco conceptual, normativo e institucional, actores clave con los cuales trabajar, territorios de trabajo y población objetivo.
- ETAPA 2: **Análisis e identificación de problemas y soluciones.** Se realizan talleres y entrevistas para construir el sistema de problemas y sus alternativas de solución. Posteriormente, se construyen los objetivos de desarrollo territorial.



- **ETAPA 3: Política Pública Regional.** Finalmente, en esta etapa, se formulan los objetivos, indicadores, líneas de acción y alternativas de fuentes para el financiamiento de las iniciativas de inversión relacionadas con la presente política pública.

En el proceso de formulación técnica de la política se definió el área geográfica de intervención, considerando un total de 94 asentamientos humanos que suman cerca de 14.000 habitantes, distribuidos en 15 aldeas y 79 caseríos.

El principal insumo para presentar la focalización de la gestión territorial correspondió al trabajo participativo con los equipos municipales. En consecuencia con lo anterior, cada municipio planteó una priorización de los temas que presentan mayor obstáculo al desarrollo de estos territorios, los que fueron considerados para la redacción de las Líneas de Acción y sus respectivos Objetivos Específicos de Desarrollo Territorial (OEDT).

Desde el punto de vista político, este trabajo contempló tres presentaciones al Consejo Regional Metropolitano de Santiago (CORE RMS), cuya discusión se concentró específicamente en la Comisión Mixta conformada por los miembros de la Comisión Rural y de Infraestructura, junto con la revisión y aportes de la Comisión de Coordinación.

Posteriormente, en el plenario del CORE RMS realizado el 13 de diciembre de 2012, la presente política fue aprobada por unanimidad, y es la primera aprobada en la Región Metropolitana de Santiago.

Todo este esfuerzo de sentido y compromiso público tiene como finalidad propender hacia la equidad social y facilitar el acceso de bienes y servicios a todos los habitantes de la Región Metropolitana de Santiago.



JUAN ANTONIO PERIBONIO
Intendente Región Metropolitana de Santiago
Presidente del Consejo Regional Metropolitano de Santiago

Visión del Consejo Regional Metropolitano de Santiago

En el marco de impulsar políticas para el fomento de lugares retirados y no priorizados por el Estado, el Consejo Regional decide en diciembre de 2012 aprobar la primera Política Pública Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas de la Región Metropolitana de Santiago, con un horizonte de cuatro años.

Este hito busca el fomento y la mejora en términos de infraestructura para el desarrollo de zonas con una alta vulnerabilidad por su distancia y referencia geográfica. Esta misión no podría haberse concretado sin las visiones y participación constante de cada uno de los miembros de la Comisión Rural; Infraestructura y de Coordinación que actualmente nos acompañan.

En este sentido, vale rescatar el valioso aporte desde el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, quienes bajo un arduo y minucioso estudio de la región lograron recoger los aspectos más relevantes sobre los sitios que debían ser intervenidos, arrojando un total de 94 asentamientos a intervenir que comprenden dichos territorios aislados, en beneficio de miles de habitantes con un despliegue que afectará a 14 comunas.

Gracias a esta política, hoy sabemos las orientaciones y el destino específico de los recursos en pro de las necesidades más relevantes de cada sector, en mancomunidad con las decisiones y visión de los equipos municipales que hasta la fecha nos han brindado todo su apoyo.

Actualmente esta política tiene un impacto directo en las localidades de Colina, Lampa, Tiltil, Pirque, San José de Maipo, Paine, Calera de Tango, Buin, Alhué, Curacaví, María Pinto, Melipilla, San Pedro y Lo Barnechea. Entre los objetivos específicos para el desarrollo de estas localidades se encuentra aumentar la cobertura del transporte público rural y, asimismo, disminuir los costos financieros de ese transporte.

Además se pretende construir y mantener más caminos, generando mayor conectividad y accesibilidad de sus habitantes, mejorando también las condiciones de saneamiento en las viviendas, junto con los servicios de agua potable, alumbrado público y su cobertura con establecimientos educacionales y de salud.

Tenemos un gran desafío: que nuestra Comisión siga velando por el correcto proceder de esta política, que va en pro del desarrollo e igualdad de derechos básicos para la ciudadanía y la región.

CLAUDIA FAÚNDEZ

Presidenta de la Comisión Rural, Consejo Regional Metropolitano de Santiago

Consejo Regional Metropolitano de Santiago 2009-2013

Finalidad del Consejo Regional Metropolitano de Santiago

El Consejo Regional tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional, para ello posee facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras. Es presidido por el Intendente Metropolitano, quien actúa como Presidente del Consejo, y está conformado por 26 consejeros, además de un Secretario Ejecutivo que actúa como asesor.

Miembros del Consejo Regional Metropolitano de Santiago, Diciembre de 2013

Provincia	Consejero/a Regional
Chacabuco	José Agustín Olavarría Rodríguez
Chacabuco	Mauricio Morales Aguirre
Cordillera	Pedro Contreras Briceño
Cordillera	Claudia Faúndez Fuentes
Cordillera	Gloria Requena Berendique
Maipo	Claudio Bustamante Gaete
Maipo	Alejandra Novoa Sandoval
Maipo	Marcelo Quezada Vergara
Melipilla	Juan Godoy Farías
Melipilla	Héctor Altamirano Cornejo
Santiago	Hugo Bugueño Pino
Santiago	René Díaz Jorquera
Santiago	Nicolás Farrán Figueroa
Santiago	Jaime Fuentealba Maldonado
Santiago	Leonardo Grijalba Vergara
Santiago	Manuel Hernández Vidal
Santiago	Roberto Lewín Valdivieso
Santiago	Karin Luck Urban
Santiago	Eva Jiménez Urizar
Santiago	Andrés Ugarte Navarrete
Santiago	Manuel Urrutia Figueroa
Santiago	Félix Viveros Díaz
Santiago	José Zuleta Bove
Talagante	Oswaldo Aravena Sobarzo
Talagante	Tomás Poblete Grbic





I. INTRODUCCIÓN

Contexto general de las localidades y asentamientos humanos aislados

En Chile, el análisis e investigación sobre la localización de asentamientos humanos aislados y su vulnerabilidad ha sido escaso y reciente¹ en relación con estudios que se enfocan en otros tipos de problemáticas territoriales (crecimiento de las áreas urbanas, evolución de las áreas metropolitanas, gestión urbana, desarrollo económico local, entre otras) que se tratan con frecuencia en revistas científicas del área de la gestión territorial y la geografía.

Los estudios relacionados con la temática del aislamiento territorial en Chile, en general se concentran en determinar territorios a nivel de división política administrativa subregional (comuna), mas no en asentamientos humanos, lo que resulta insuficiente desde el punto de vista geográfico para implementar una política pública en esta materia. Una excepción es el realizado por el Gobierno Regional (GORE) de Los Lagos (2008), donde además de la identificación a nivel comunal, aplican un análisis a nivel de localidades, a partir de los conceptos de aislamiento, lejanía y costo.

¹ Entre estos se destacan los realizados por Arenas F., Quense J. y Salazar A., año 1999; y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE), año 2011.



El acercamiento al tema desde la institucionalidad chilena

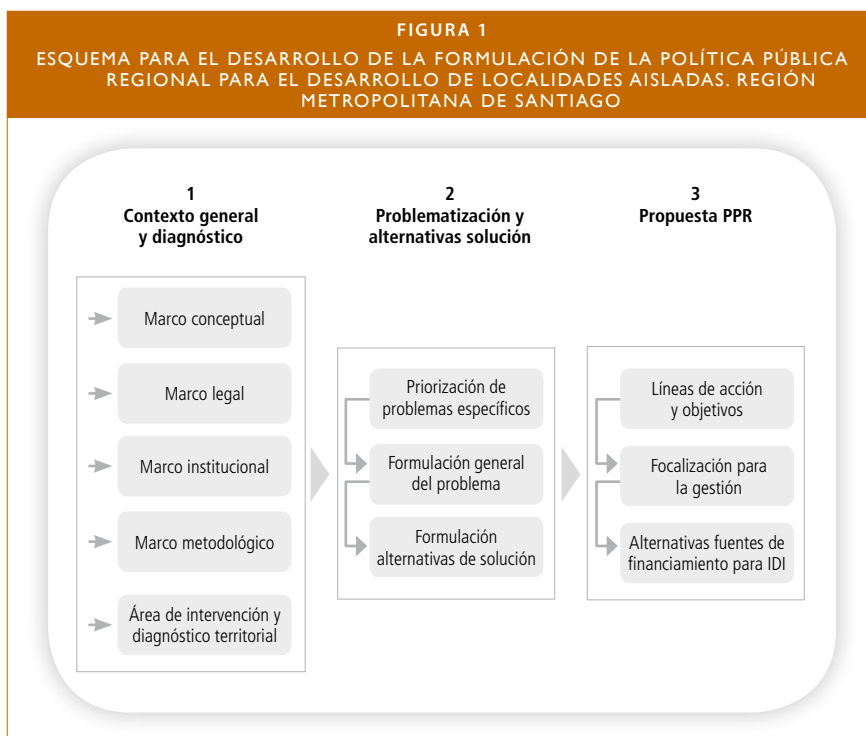
Desde el punto de vista de la institucionalidad chilena, por medio de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y coordinada por el Comité Interministerial de Zonas Extremas (CIDEZE), desarrollaron una Política Pública para Territorios Especiales Aislados. Esta tiene por objetivo “Materializar el deber del Estado chileno para promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de todos sus habitantes a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, independiente de su lugar de residencia” (CIDEZE y SUBDERE, 2007: 37). Posteriormente, “nuevos estudios dieron cuenta que la condición de aislamiento no necesariamente afectaba a estas zonas lejanas al núcleo central” (Biblioteca Nacional del Congreso, 2011: 1). Por ende, existe un cambio de enfoque de solo contemplar zonas extremas, e integrar como Política a las “localidades” aisladas. A partir de esto, se puede advertir cómo este tema ha cobrado relevancia desde el punto de vista del Estado, respecto de hacerse cargo de territorios que antes no estaban priorizados desde esta perspectiva.

Estos esfuerzos de cambio de enfoque se pueden ver plasmados, por una parte, por el Decreto 608/2010 de la República de Chile que establece la **Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas**² (a nivel central). En el marco de la implementación de dicha Política Nacional, la SUBDERE comenzó a gestionar el tema a través de la **Circular N° 112** del Ministerio del Interior (julio de 2011), donde indica que los diversos GORE del país deben comenzar a generar sus propias **Políticas Públicas Regionales**³ en relación con esta temática⁴. Por otra parte, las regiones cuentan con un Sistema Regional de Planificación⁵, por medio de ella, se puede dar curso a la implementación de dicha Política.

Las etapas para la formulación técnica de la política pública regional, de acuerdo con la bibliografía consultada y a la experiencia del Departamento de Planificación del GORE RMS (ver Figura 1), son las siguientes:

- 2 Los principios de esta política son: busca la equidad social, aspira a lograr una equidad territorial, es subsidiaria, es excepcional, es de soberanía y busca fortalecer la descentralización.
- 3 Según SUBDERE (2009: 14) “[...] las políticas públicas constituyen una *respuesta o solución* a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como *problemas relevantes* en ciertos ámbitos circunscritos a la realidad, las que expresan el *mandato o voluntad de la autoridad de gobierno*. Las políticas públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la *tarea de alcanzar ciertos objetivos* (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados *instrumentos* (o medios) y la asignación de los *recursos* correspondientes”.
- 4 En cuanto al instrumento “Políticas Públicas Regionales”, la circular aludida sienta precedente para que las Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) de los quince Gobiernos Regionales en Chile puedan elaborar y formular su propia *Política Pública Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas*, cuyo hito es la presentación al Consejo Regional respectivo de cada región, para su aprobación.
- 5 A partir de la *Transferencia de Competencias* a los Gobiernos Regionales en materia de *Planificación Regional* (2007) y *Ordenamiento Territorial* (2008), el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE RMS) creó y formalizó (mediante el establecimiento de nuevas funciones) el Sistema Regional de Planificación (SRP) de la RMS, que está constituida por los siguientes instrumentos: 1. *Instrumentos de Planificación Estratégica Regional*: a) Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), b) Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), c) Políticas Públicas Regionales (PPR). 2. *Instrumentos de Planificación de la Inversión Regional*: a) Convenios de Programación y b) Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI).

- **Contexto general y diagnóstico (etapa 1).** Se identifica el marco conceptual, normativo e institucional, actores clave con los cuales trabajar, territorios de trabajo y población objetivo.
- **Identificación de problemas y alternativas de solución (etapa 2).** Se realizan talleres y entrevistas (en caso de ser necesario) para construir el sistema de problemas y sus alternativas de solución. Posteriormente se construyen los objetivos de desarrollo territorial.
- **Propuesta de Política Pública Regional (etapa 3).** Finalmente, en esta etapa se formulan los objetivos, indicadores, líneas de acción y alternativas de fuentes para el financiamiento de las Iniciativas de Inversión relacionadas con la presente política pública.



Fuente: GORE RMS, DIPLADE.



II. POLÍTICA PÚBLICA REGIONAL

1. Principios de la política pública regional para el desarrollo de localidades aisladas (PRDLA), Región Metropolitana de Santiago

La presente Política se funda en los siguientes principios generales:

Equidad social. Por cuanto propende a facilitar a todos los ciudadanos de la región las mismas oportunidades de acceso a los servicios básicos para que puedan desarrollar sus potencialidades; es decir, la igualdad de oportunidades no se hace efectiva sino hasta que existe la posibilidad concreta de obtener recursos para el desarrollo de cada persona y de la comunidad en general.

Diversidad territorial. Que identifique y reconozca las particularidades y especificidades de cada territorio de la región, con recursos que estimulen las potencialidades de las distintas localidades y que inciden en su desarrollo armónico.

Subsidiariedad. Que promueva y fomente el traspaso de responsabilidades de un nivel de gobierno a otro, siempre y cuando este último tenga capacidad y recursos para afrontarlas. Además, considera en las políticas públicas, la implementación de acciones y la asignación de recursos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, especialmente en lugares donde es necesario que los organismos públicos



estimulen la inversión para desarrollar la actividad económica con el fin de lograr una distribución equitativa de oportunidades sociales y económicas.

Excepcionalidad. Por cuanto debe considerar la condición de aislamiento físico que tienen algunas localidades, lo que implica una complejidad mayor para instalar políticas públicas efectivas que propendan al desarrollo económico y social.

Integración - Cohesión Territorial. Debido a que en la Región existen disparidades, se debe asegurar presencia en todo el territorio de la región, independiente de las condiciones de conectividad, accesibilidad, climáticas (entre otras), mediante sus diversas instituciones e instrumentos. Lo anterior, con el fin de facilitar los procesos de integración territorial, la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país y procurar la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

Descentralización y coordinación regional. Que promueva la más amplia coordinación y cooperación interinstitucional, a partir de un mandato político que emana desde la propia región, teniendo en consideración que la responsabilidad de su implementación radica en la institucionalidad pública, con el objeto de apoyar procesos de inversión y satisfacer de mejor forma las necesidades económicas, culturales y sociales.

2. Líneas de acción y objetivos para el desarrollo territorial de las localidades aisladas

2.1 Objetivo general de la política pública regional para el desarrollo de localidades aisladas

Para poder concretar la aspiración de desarrollo para las localidades aisladas que tiene esta política pública regional, es necesario establecer un objetivo que tenga en consideración el logro de la superación de todos aquellos problemas que se observaron en el análisis de la etapa 2⁶. A continuación se da a conocer el objetivo general de la política pública regional para el desarrollo de localidades aisladas.

“Disminuir la vulnerabilidad hídrica y de infraestructura, para el desarrollo integral de las localidades aisladas en la RMS”

6 En general, no existe una satisfacción sobre la disponibilidad de un recurso estratégico (agua) y que hay carencia respecto de la infraestructura (agua potable, vialidad, electricidad, saneamiento). Con esto se puede deducir que la problemática de las entidades rurales más aisladas es de tipo multidimensional.

2.2 Líneas de acción y objetivos específicos de desarrollo territorial (OEDT) para el desarrollo de las localidades aisladas

Una vez identificado el objetivo general, se da paso a desarrollar el sistema de objetivos específicos que dan soporte a su implementación y a la asociación con las líneas de acción respectivas, tal como se advierte a continuación en el Cuadro 1.

CUADRO 1 LÍNEAS DE ACCIÓN Y OEDT, PARA LAS ENTIDADES RURALES CON MAYOR GRADO DE AISLAMIENTO EN LA RMS	
Líneas de acción	Objetivos específicos para el desarrollo territorial (OEDT)
Línea de Acción 1: Conectividad y Accesibilidad	OEDT 1. Aumentar la cobertura de transporte público rural.
	OEDT 2. Disminuir los costos financieros del transporte público rural.
	OEDT 3. Construir y mantener más caminos rurales en zonas aisladas.
Línea de Acción 2: Habitabilidad y Saneamiento	OEDT 4. Mejorar las condiciones actuales de saneamiento en viviendas.
Línea de Acción 3: Agua y Energía	OEDT 5. Aumentar la cobertura del agua potable rural (APR).
	OEDT 6. Mejorar la calidad y la disponibilidad de agua.
	OEDT 7. Dotar de una red de alumbrado público en las zonas habitadas rurales.
Línea de Acción 4: Servicios de equipamiento	OEDT 8. Aumentar la cobertura de establecimientos de educación y salud.

Fuente: GORE RMS, DIPLADE.

Para mayor comprensión de cada uno de los OEDT, a continuación se realiza una breve descripción en relación con sus líneas de acción, teniendo presente que los objetivos son de carácter vinculante para el sector público.

Línea de Acción 1: Conectividad y Accesibilidad

OEDT 1. Aumentar la cobertura de transporte público rural: Para el logro de este objetivo se debe realizar un trabajo en conjunto del GORE RMS con la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Transportes de la RMS, para analizar la situación del transporte público rural. En este sentido es necesario hacer un diagnóstico compartido sobre las áreas de las entidades rurales aisladas que no tienen cobertura y ver la posibilidad de hacer licitaciones y/o ampliar la cobertura de servicios que ya estén en funcionamiento.

OEDT 2. Disminuir los costos financieros (\$) del transporte público rural: Tiene directa relación con el objetivo anterior, tanto desde el punto de vista de las instituciones que participan como el modo para hacerse cargo del problema. Para este caso en particular se estudiará la aplicación de un subsidio al pasaje para incentivar y/o promover a las empresas para que desarrollen su actividad en territorios donde en la actualidad están al margen de este servicio de forma frecuente por los altos costos monetarios asociados.

OEDT 3. Construir y mantener más caminos rurales en zonas aisladas: Este objetivo está directamente relacionado al trabajo que realiza la Dirección Regional de Vialidad

del Ministerio de Obras Públicas (MOP). En este sentido, se plantea la revisión de la priorización que está desarrollando dicha Dirección en relación con su Plan regional y contrastar con las brechas territoriales identificadas en este trabajo. Posteriormente se deben contemplar aquellas iniciativas de inversión que se localicen en las zonas aisladas para la ejecución de la construcción o mantenimiento de caminos en los casos que correspondan.

Línea de Acción 2: Habitabilidad y Saneamiento

OEDT 4. Mejorar las condiciones actuales de saneamiento en viviendas: Debido a que existen problemas relacionados al saneamiento, este objetivo apunta a mejorar dichas condiciones con la construcción de nuevas viviendas o de mejoramiento de servicios asociados a esta y su entorno, como la conexión a alcantarillado y agua potable para consumo humano (en el caso de la vivienda) y de la gestión de los residuos sólidos (en relación con el entorno). Desde el punto de vista de los servicios públicos, tanto el GORE RMS como el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU) tienen atribuciones, por lo que habrá que planificar la intervención territorial de manera concertada e integrada.

Línea de Acción 3: Agua y Energía

OEDT 5. Aumentar la cobertura del Agua Potable Rural (APR): Este objetivo está directamente relacionado al trabajo que realiza la Dirección Regional de Obras Hidráulicas del MOP y la coordinación del GORE RMS. Se debe analizar la priorización que está desarrollando dicha Dirección en relación con su plan regional y contrastar con las brechas territoriales identificadas en este trabajo. Posteriormente se deben contemplar aquellas IDI que se localicen en las zonas aisladas para la ejecución de proyectos de construcción o mantenimiento de APR según los casos que correspondan.

OEDT 6. Mejorar la calidad y la disponibilidad de agua: Este objetivo implica dos ámbitos: la calidad y la disponibilidad. En cuanto a la calidad, se propone establecer un trabajo en conjunto con aquellas instituciones que tienen atribuciones para hacer efectiva una mayor fiscalización sanitaria de aquellos proyectos que generen un gran impacto en las propiedades del agua, sobre todo con aquellas actividades económicas relacionadas con el sector de la agricultura y ganadería (intensiva) que generan externalidades negativas sobre este recurso. Respecto de la disponibilidad, esta se puede ver plasmada en la implementación del OEDT 5.

OEDT 7. Dotar de una red de alumbrado público en las zonas habitadas rurales. Igual que el OEDT 3 y OEDT 4, este objetivo responde a una demanda muy específica. Su importancia radica en que la implementación lleva consigo la externalidad positiva de mejorar las condiciones de seguridad de la población, tanto en términos de la seguridad en el tránsito como también para evitar posibles focos de delincuencia. Desde el punto de vista de los servicios públicos, el GORE RMS es la institución que debe coordinar e invertir en la materia a nivel regional con el apoyo de los municipios.

Línea de acción 4: Servicios de equipamiento

OEDT 8. Aumentar la cobertura de establecimientos de educación y salud: Objetivo relacionado en su naturaleza al OEDT 5 (en relación con la cobertura). Debido a sus causas, por una parte la resolución del problema va de la mano del mejoramiento y construcción de vías (OEDT 3) y medios para llegar a los establecimientos actuales. Por otra parte, la solución está relacionada con la construcción de los establecimientos (de salud y educación) en los mismos asentamientos humanos. Para optar a una de las dos opciones, es necesario que exista una estrecha coordinación con la autoridad regional y los servicios que tienen atribuciones en estas materias: SEREMI Salud, SEREMI Educación y la Dirección Regional de Vialidad del MOP.

3. Objetivos específicos de desarrollo territorial e indicadores para la política pública regional

En este punto se describen los dos indicadores de impacto y los ocho indicadores de producto asociados a cada uno de los OEDT señalados en el punto anterior:

3.1 Indicadores de impacto

Desde un punto de vista conceptual, los objetivos de impacto “[...] se refieren al **efecto final** que se desea producir mediante la acción de la política pública (contribución específica) en la solución del problema. En la formulación del objetivo de impacto es necesario determinar cuál es el resultado que se espera producir con la solución escogida para el problema. Se requiere, por tanto, determinar cuál será la meta a alcanzar por la política pública, como una estimación cuantitativa precisa y realista. Es decir, corresponde a la magnitud a modificar a partir de la situación inicial dada por la línea de base. La línea de base permitirá determinar cuál es la brecha por cubrir en relación con lo que se considere como un estándar adecuado” (SUBDERE, 2009).

Los indicadores de impacto apuntan específicamente a la **satisfacción** de la **población** por el servicio público prestado, debido a que los habitantes de estos territorios son los beneficiarios de la intervención pública que promueve la presente política. De esta manera, a continuación se presentan dos indicadores de impacto: a) “reducción de aislamiento” b) “habitabilidad rural”. Las fórmulas de ambos indicadores se encuentran en el Cuadro 2.

El primero corresponde al indicador de **reducción de aislamiento**, cuyo uso está orientado a observar y comparar la variación en el tiempo que tiene en un determinado asentamiento la condición de aislamiento, desde un momento o tiempo “ t_0 ” (año 2012) en relación con un momento “ t_1 ”, el que perfectamente podría medirse de manera anual, o al final del periodo. La institución que puede realizar esta medición es el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

El segundo corresponde al indicador de **habitabilidad rural**, su uso está orientado a observar y comparar la variación que tiene en un determinado asentamiento en relación a su habitabilidad⁷. A diferencia del anterior, la medición entre el numerador y el denominador es un momento o tiempo “t”. Si se desea puede también analizarse en años de manera comparativa dependiendo del propósito de la evaluación. Entre las instituciones que pueden realizar esta medición se encuentran la SEREMI de Desarrollo Social, la que ya realiza esta labor a nivel comunal desde 2007; y la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLADE) del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

CUADRO 2 INDICADORES DE “IMPACTO” PARA LA PRDLA RMS			
Nombre	Fórmula		Medida
1. “Reducción de aislamiento”	$\left(\frac{\text{Asentamiento en condición de aislamiento "t}_1\text{"}}{\text{Asentamiento en condición de aislamiento "t}_0\text{"}} \right)$		Cantidad de asentamientos (número)
2. “Habitabilidad rural”	$\left(\frac{\text{Población que habita en los asentamientos más aislados, con buenas condiciones de habitabilidad}}{\text{Población total que habita en los asentamientos más aislados}} \right)$	* 100	Población (porcentaje)

Fuente: GORE RMS, DIPLADE.

3.2 OEDT e indicadores de producto

Respecto de los objetivos de producto, “[...] se refieren al tipo de bienes y/o servicios que se espera generar directamente por la política pública durante su ejecución. Los objetivos de producto abordan las variables independientes (causas) sobre las cuales es posible algún tipo de intervención que permitiría solucionar el problema. En tal sentido, existe una estrecha relación entre los objetivos de producto y de impacto (causa-efecto). El logro de los objetivos de producto es lo que permitiría alcanzar el objetivo de impacto. Igual que en el caso de los objetivos de impacto, se debe determinar una situación esperada (meta) a partir de la situación inicial (línea de base)” (SUBDERE, 2009).

Los indicadores de producto apuntan específicamente a la medición del “cumplimiento” por parte de todos los servicios que forman parte de la oferta pública, de implementar iniciativas de inversión, como programas y proyectos. Dicho cumplimiento se realiza en función de las necesidades identificadas sobre la población objetivo de los distintos territorios de la región. En el Cuadro 3 se puede advertir los ocho OEDT con sus respectivos indicadores de producto.

⁷ La Habitabilidad es la condición por la cual, el entorno donde habita el ser humano, permite asegurar unas condiciones mínimas de salud (sanidad) y confort (térmico y acústico, entre otros), para el desarrollo de su calidad de vida. Otra definición es “la capacidad de los espacios construidos para satisfacer las necesidades objetivas y subjetivas de los individuos y grupos” (Castro, 1999).

Para el cumplimiento de los OEDT identificados se ha propuesto una medición en relación con el tiempo, designando como “t₀” el año en que comienza a implementarse la presente política (denominador) y “t₁” otro año en el futuro que se desee medir el grado de avance (numerador).

CUADRO 3 OEDT E INDICADORES DE “PRODUCTO” PARA LA PRDLA RMS		
OEDT	Fórmula	Medida
OEDT 1. Aumentar la cobertura de transporte público rural.	$\left(\frac{\text{Servicios con transporte público rural "t}_1\text{"}}{\text{Servicios con transporte público rural identificado "t}_0\text{"}} \right)$	Servicio de transporte (número)
OEDT 2. Disminuir los costos financieros del transporte público rural.	$\left(\frac{\text{Costo (\$) promedio de traslado de los servicios de transporte público rural "t}_1\text{"}}{\text{Costo (\$) promedio de traslado de los servicios de transporte público rural según lo planificado "t}_0\text{"}} \right)$	Costo (\$)
OEDT 3. Construir y mantener más caminos rurales en zonas aisladas.	$\left(\frac{\text{Caminos rurales que pasan por localidades aisladas construidos y mantenidos "t}_1\text{"}}{\text{Caminos rurales que pasan por localidades aisladas construidos y mantenidos planificado "t}_0\text{"}} \right)$	Kilómetros (número)
OEDT 4. Mejorar las condiciones actuales de saneamiento en viviendas.	$\left(\frac{\text{Viviendas saneadas "t}_1\text{"}}{\text{Viviendas saneadas propuestos "t}_0\text{"}} \right)$	Viviendas (número)
OEDT 5. Aumentar la cobertura del agua potable rural (APR).	$\left(\frac{\text{Cobertura de proyectos APR "t}_1\text{"}}{\text{Cobertura de proyectos APR planeado "t}_0\text{"}} \right)$	Proyectos de APR (número)
OEDT 6. Mejorar la calidad y la disponibilidad de agua.	$\left(\frac{\text{Servicios con agua de buena calidad "t}_1\text{"}}{\text{Servicios con agua de buena calidad planificado "t}_0\text{"}} \right)$	Servicio de transporte (número)
OEDT 7. Dotar una red de alumbrado público en las zonas habitadas rurales.	$\left(\frac{\text{Red de alumbrado público cubierto "t}_1\text{"}}{\text{Red de alumbrado público planificado "t}_0\text{"}} \right)$	Kilómetros (número)
OEDT 8. Aumentar la cobertura de establecimientos de educación y salud.	$\left(\frac{\text{Establecimientos de educación y salud construidos "t}_1\text{"}}{\text{Establecimientos de educación y salud propuestos "t}_0\text{"}} \right)$	Establecimientos (número)

Fuente: GORE RMS, DIPLADE.



4. Área geográfica de intervención y focalización para la gestión territorial de las iniciativas asociadas a la política pública regional

El área geográfica de intervención para la implementación de la presente política considera **94 asentamientos**⁸ que totalizan **13.842 habitantes (2002)**. Este se distribuye en 15 aldeas con 7.971 habitantes (2002) y 79 caseríos con 5.871 habitantes (2002), los que se distribuyen en 14 comunas.

El principal insumo para presentar la focalización de la gestión territorial tuvo relación con el trabajo participativo con los equipos municipales. En consecuencia con lo anterior, cada municipio planteó una priorización de diversos temas que tienen directa relación con las líneas de acción y los OEDT, en las diversas comunas de la Región que tienen asentamientos en condición de mayor aislamiento (ver Cuadro 4). Con esto se puede deducir que la **problemática** de las entidades rurales más aisladas de la Región Metropolitana de Santiago es **territorialmente diferenciada**.

CUADRO 4 PRIORIZACIÓN LOCAL DE LOS PROBLEMAS EN LAS COMUNAS CON PRESENCIA DE ENTIDADES RURALES CON MAYOR GRADO DE AISLAMIENTO EN LA RMS							
Provincia	N°	Comuna	Priorización local de los problemas específicos según tema			Total asentamientos más aislados	
			primera	segunda	tercera	número	%
Chacabuco	1	Colina	Saneamiento	Vialidad	Agua Potable	3	3,2
	2	Lampa	Agua Potable	Saneamiento	Electrificación	2	2,1
	3	Tiltil	Agua Potable	Transporte	Vialidad	8	8,5
Cordillera	4	Pirque	Agua Potable	Saneamiento	Seguridad	1	1,1
	5	San José de Maipo	Saneamiento	Agua Potable	Educación	20	21,3
Maipo	6	Paine	Agua Potable	Vialidad	Transporte	9	9,6
	7	Calera de Tango	Saneamiento	Agua Potable	Vialidad	2	2,1
	8	Buin	Agua Potable	Electrificación	Saneamiento	2	2,1
Melipilla	9	Alhué	Transporte	Agua Potable	Salud	5	5,3
	10	Curacaví	Transporte	Saneamiento	Agua Potable	4	4,3
	11	María Pinto	Agua Potable	Saneamiento	Transporte	3	3,2
	12	Melipilla	Agua Potable	Saneamiento	Electrificación	23	24,5
	13	San Pedro	Agua Potable	Transporte	Vialidad	9	9,6
Santiago	14	Lo Barnechea	Agua Potable	Educación	Salud	3	3,2
Total general						94	100,0

Fuente: GORE RMS, DIPLADE; a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.

A partir del Cuadro 4 se da paso a la presentación de la focalización para la gestión territorial, lo que da un marco político para mandar la coordinación intersectorial al Ejecutivo del Gobierno Regional, como se ve en el Cuadro 5.

⁸ El detalle de los 94 asentamientos se encuentra en el anexo 3 del presente documento.

CUADRO 5 FOCALIZACIÓN PARA LA GESTIÓN TERRITORIAL ASOCIADA A OEDT Y LÍNEAS DE ACCIÓN		
Líneas de acción	Objetivos específicos para el desarrollo territorial	Focalización para la gestión territorial
Línea de Acción 1: Conectividad y Accesibilidad	OEDT 1. Aumentar la cobertura de transporte público rural.	<ul style="list-style-type: none"> • Curacaví • Tiltil • Alhué • San Pedro
	OEDT 2. Disminuir los costos financieros (\$) del transporte público rural.	
	OEDT3. Construir y mantener más caminos rurales en zonas aisladas.	
Línea de Acción 2: Habitabilidad y Saneamiento	OEDT 4. Mejorar las condiciones actuales de saneamiento en viviendas.	<ul style="list-style-type: none"> • Colina • San José de Maipo • Calera de Tango • Lampa • Pirque • Curacaví • María Pinto • Melipilla
Línea de Acción 3: Agua y Energía	OEDT 5. Aumentar la cobertura del agua potable rural (APR).	<ul style="list-style-type: none"> • Lampa • Tiltil • Pirque • Calera de Tango • Paine • María Pinto • Melipilla • San Pedro • Alhué • San José de Maipo • Buin • Lo Barnechea
	OEDT 6. Mejorar la calidad y la disponibilidad de agua.	
	OEDT 7. Dotar de una red de alumbrado público en las zonas habitadas rurales.	
Línea de Acción 4: Servicios de equipamiento	OEDT 8. Aumentar la cobertura de establecimientos de educación y salud.	<ul style="list-style-type: none"> • San José de Maipo • Lo Barnechea

Fuente: GORE RMS, DIPLADE.

5. Alternativas de fuentes para el financiamiento de las iniciativas de inversión asociadas a la política pública regional

5.1 Consideraciones generales para la inversión

Para concretar la política como tal en el territorio de las localidades aisladas, es necesario considerar que este punto pueda servir de marco general para las próximas decisiones del Consejo Regional (CORE) Metropolitano de Santiago en materia de la selección de las futuras IDI.

En relación con la propuesta de la cartera de iniciativas de inversión (o plan de inversiones), a nivel de esta política se identifican las fuentes de financiamiento asociadas a las líneas de acción y los OEDT, como se muestra en el Cuadro 6. En

estas también se pueden observar los convenios de programación que está llevando el GORE RMS que está en sintonía con la presente política.

CUADRO 6 ALTERNATIVAS DE FUENTES PARA EL FINANCIAMIENTO DE IDI ASOCIADA A LOS OEDT Y LÍNEAS DE ACCIÓN DE LA PRDLA RMS			
Líneas de acción	Objetivos específicos para el desarrollo territorial	Alternativas de fuentes para financiamiento	Institución origen de la fuente
Línea de Acción 1: Conectividad y Accesibilidad	OEDT 1. Aumentar la cobertura de transporte público rural.	• Programa Subsidios al Transporte Público	• Ministerio Transportes/ SUBTRANS
		• Zonas Aisladas	• Ministerio de Educación
	OEDT 2. Disminuir los costos financieros (\$) del transporte público rural.	• Programa Transporte Rural-Apoyo Sistema Escolar Rural	• Ministerio Transportes/ SUBTRANS
		• Subsidio al Transporte regional	• Ministerio de Educación
		• Programa Transporte Rural-Apoyo Sistema Escolar Rural	• Ministerio Interior/ SUBDERE-GORE RMS
	OEDT 3. Construir y mantener más caminos rurales en zonas aisladas.	• Provisión Transporte y Conectividad (Ley 20.378 Art. 4º Transitorio)	• MOP/Dirección General del MOP y Dirección de Vialidad
		• Programa de concesión de mejoramiento, rehabilitación y conservación de redes viales regionales	• GORE RMS
		• Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) - FNDR	• Ministerio Interior/ SUBDERE-GORE RMS
		• Provisión Transporte y Conectividad (Ley 20.378 Art. 4º Transitorio)	• Ministerio Interior/SUBDERE
		• Programa de Mejoramiento Urbano	• Ministerio Interior/ SUBDERE-GORE RMS
Línea de Acción 2: Habitabilidad y Saneamiento	OEDT 4. Mejorar las condiciones actuales de saneamiento en viviendas.	• Provisión Programa Infraestructura Rural	• Ministerio Interior/ SUBDERE-GORE RMS
		• Provisión Programa Saneamiento Sanitario	• Ministerio Interior/ SUBDERE-GORE RMS
		• Subsidio Habitacional Rural	• MINVU/SERVIU
		• Programa Mejoramiento de Barrios	• Ministerio Interior/SUBDERE
		• Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) - FNDR	• GORE RMS
Línea de Acción 3: Agua y Energía	OEDT 5. Aumentar la cobertura del agua potable rural.	• Programa Residuos Sólidos Domiciliarios y Asimilables	• Ministerio Interior/SUBDERE
		• Programa Agua Potable Rural (APR)	• MOP/Dirección de Obras Hidráulicas (DOH)-GORE RMS
	OEDT 6. Mejorar la calidad y la disponibilidad de agua.	• Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) - FNDR	• GORE RMS
		• Provisión Programa Infraestructura Rural	• Ministerio Interior/ SUBDERE-GORE RMS
	OEDT 7. Dotar una red de alumbrado público en las zonas habitadas rurales.	• Bono legal de aguas	• Ministerio de Agricultura/ INDAP
		• Provisión Programa de Energización	• Ministerio Interior/ SUBDERE-GORE RMS
Línea de Acción 4: Servicios de equipamiento	OEDT 8. Aumentar la cobertura de establecimientos de educación y salud.	• Provisión Transporte y Conectividad (Ley 20.378 Art. 4º Transitorio)	• Ministerio Interior/ SUBDERE-GORE RMS
		• Mejoramiento de la infraestructura de salud del sector rural	• Ministerio Salud y GORE RMS (Convenio Programación)
		• Fondo Regional de Iniciativa Local (FRIL) - FNDR	• GORE RMS
		• Fondos Municipales	• Municipios de las comunas a intervenir

Fuente: GORE RMS, DIPLADE.

5.2 Otros aspectos a considerar para la inversión

También se debe destacar la importancia de analizar la posibilidad de incorporar en la ficha de preinversión del GORE RMS, el criterio de **aislamiento**, con el fin de favorecer aquellas iniciativas de inversión que tengan un impacto directo en los territorios donde se localizan las localidades aisladas de la RMS.



III. CONTEXTO GENERAL Y DIAGNÓSTICO

1. Marco conceptual: Asentamientos humanos y localidades aisladas

Para el desarrollo del presente trabajo se ha estimado como un primer eslabón desarrollar con mayor precisión la conceptualización respecto de qué es lo que se entenderá por entidades aisladas. Para ello se ha considerado definir cuatro conceptos que dan soporte a la definición que se utilizará en el presente estudio: Asentamiento humano, Localidad rural, Aislamiento y Aislamiento territorial.

a) Asentamiento humano

Respecto del concepto Asentamiento humano, este se entiende como "... el establecimiento de una persona o una comunidad sobre un territorio determinado. Estos pueden ser clasificados de diferentes formas: por su tamaño, su tipo de actividad o condición" (Ortiz, s.f.). Por su parte, la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (2006: 3) la aborda de la siguiente manera: "Se considera como toda manifestación o presencia de personas con residencia fija en un lugar determinado, a partir del cual desarrollan sus actividades vitales. Constituye la expresión física del poblamiento y puede ser según el nivel de concentración de las viviendas de dos tipos, concentrado y disperso".



b) Entidad rural

Debido a que el estudio se enmarca en la Política de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) se consideran los conceptos oficiales de la institucionalidad chilena desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadísticas ([INE], 2005: 11). En este sentido, los dos tipos de asentamientos humanos (entidades rurales) más representativos son "Aldea (Al): Asentamiento humano, concentrado con una población que fluctúa entre 301 y 1.000 habitantes; excepcionalmente se asimilan a aldeas, los centros de turismo y recreación entre 75 y 250 viviendas concentradas, que no alcanzan el requisito para ser considerados como pueblo." [...] "Caserío (Cs): Asentamiento humano con nombre propio que posee 3 viviendas o más cercanas entre sí, con menos de 301 habitantes y que no forma parte de otra entidad".

c) Aislamiento

Antes de conceptualizar el aislamiento territorial se considera necesario conocer la noción de aislamiento en un sentido más general. Así, ESPASA (2005) lo define como "Separación de una persona, una población o una cosa, dejándolas solas o incomunicadas". [...] "Falta de comunicación, soledad".

d) Aislamiento territorial

Igual que en el caso de la entidad rural, para el presente concepto se considera la definición propuesta por la SUBDERE (2011: 7): "Se refiere a un lugar (espacio físico) que se encuentra: lejos, apartado, desconectado, con difícil acceso, incomunicado, o en situación de isla. En general, se percibe como una condición 'negativa'. El aislamiento es determinado por factores físicos, de localización y demográficos y puede ser medido de forma que indique el grado o nivel de aislamiento". Otra definición es la que establece el Banco Mundial (2002; en: GORE Los Lagos, 2008), que considera al aislamiento como "una restricción al desarrollo económico y social ya que muchos factores para una vida satisfactoria como la alimentación, educación, salud, comercio y empleo están disponibles únicamente si existen infraestructura y medios adecuados para movilizar personas, está ligado con su habilidad para trasladarse de un lugar a otro y definir sus derechos a ingresos, oportunidades de empleo, educación y salud".

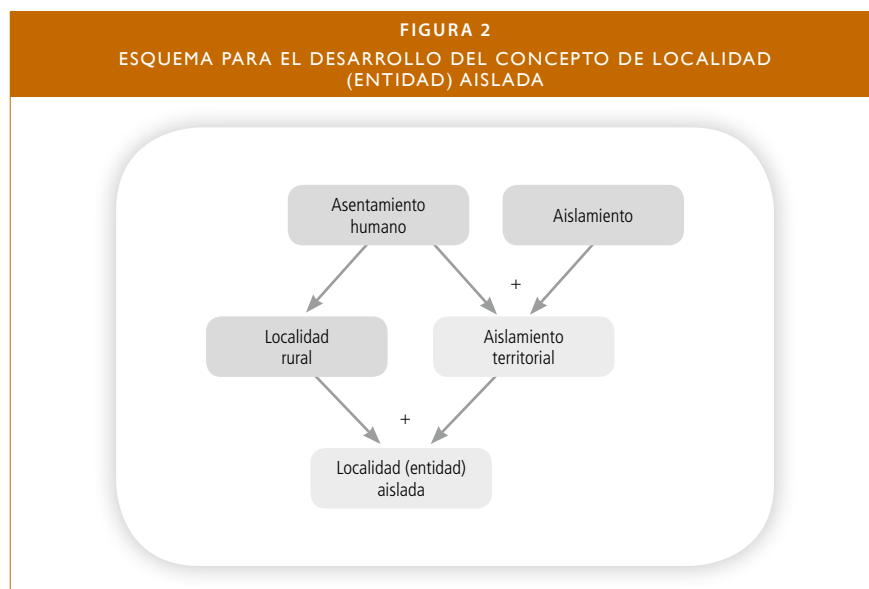
e) Localidad aislada

Según el Decreto N° 608 del Ministerio del Interior (2010: 2), localidades aisladas son "... aquellas que se encuentren geográficamente en dicha condición, 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".

f) Entidad aislada

Considerando los conceptos descritos, para la presente política propone la siguiente definición de entidad aislada: Asentamiento humano de característica rural que presenta condiciones o tendencias hacia el aislamiento, lo que implica una ausencia o dificultad respecto de la conectividad y de la accesibilidad de las personas que allí

habitan. Dicha situación puede estar condicionada por factores como la distancia, el clima, el relieve, el agua, las actividades económicas y la localización de la población. En la Figura 2 se advierte la construcción de esta definición, a partir de todos los conceptos revisados.



Fuente: Elaboración propia.

2. Marco legal para la implementación de la política pública regional para el desarrollo de localidades aisladas

Para presentar el marco legal que tiene relación con la Política Nacional de Desarrollo de Localidades Aisladas (PNLA) se ha estimado conveniente hacerlo según la jerarquía normativa del ordenamiento jurídico. En particular se tratarán aquellos **artículos relacionados** con los siguientes cuerpos normativos:

- Constitución Política de la República de Chile (punto 2.1).
- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175 (punto 2.2).
- Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575 (punto 2.3).
- Decreto N° 608 del Ministerio del Interior (punto 2.4).

2.1 Constitución Política de la República de Chile (modificación Decreto Supremo N° 100, septiembre 2005)

Artículo 1°. Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Artículo 3°. El Estado de Chile es unitario. La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional.

Artículo 5°. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.

El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Artículo 32. Son atribuciones especiales del Presidente de la República:

6°.- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes;

Artículo 35. Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito. Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley.

Artículo 111. El gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.

La administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región.

El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio.

Artículo 113. El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende.

El consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley establecerá la organización del consejo regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados.

Cesará en su cargo el consejero regional que durante su ejercicio perdiere alguno de los requisitos de elegibilidad o incurriere en alguna de las inhabilidades, incompatibilidades, incapacidades u otras causales de cesación que la ley orgánica constitucional establezca.

Lo señalado en los incisos precedentes respecto del consejo regional y de los consejeros regionales será aplicable, en lo que corresponda, a los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis.

El consejo regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un presidente de entre sus miembros. El presidente del consejo durará cuatro años en su cargo y cesará en él en caso de incurrir en alguna de las causales señaladas en el inciso tercero, por remoción acordada por los dos tercios de los consejeros regionales en ejercicio o por renuncia aprobada por la mayoría de éstos.

La ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones del presidente del consejo regional.

Corresponderá al consejo regional aprobar el proyecto de presupuesto de la respectiva región considerando, para tal efecto, los recursos asignados a ésta en la Ley de Presupuestos, sus recursos propios y los que provengan de los convenios de programación.

Los Senadores y Diputados que representen a las circunscripciones y distritos de la región podrán, cuando lo estimen conveniente, asistir a las sesiones del consejo regional y tomar parte en sus debates, sin derecho a voto.

Artículo 115. Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos.

Sin perjuicio de los recursos que para su funcionamiento se asignen a los gobiernos regionales en la Ley de Presupuestos de la Nación y de aquellos que provengan de lo dispuesto en el N° 20° del artículo 19, dicha ley contemplará una proporción del total de los gastos de inversión pública que determine, con la denominación de fondo nacional de desarrollo regional.

La Ley de Presupuestos de la Nación contemplará, asimismo, gastos correspondientes a inversiones sectoriales de asignación regional cuya distribución entre regiones responderá a criterios de equidad y eficiencia, tomando en consideración los programas nacionales de inversión correspondientes. La asignación de tales gastos al interior de cada región corresponderá al gobierno regional.

A iniciativa de los gobiernos regionales o de uno o más ministerios podrán celebrarse convenios anuales o plurianuales de programación de inversión pública entre gobiernos regionales, entre éstos y uno o más ministerios o entre gobiernos regionales y municipalidades, cuyo cumplimiento será obligatorio. La ley orgánica constitucional respectiva establecerá las normas generales que regularán la suscripción, ejecución y exigibilidad de los referidos convenios.

La ley podrá autorizar a los gobiernos regionales y a las empresas públicas para asociarse con personas naturales o jurídicas a fin de propiciar actividades e iniciativas sin fines de lucro que contribuyan al desarrollo regional. Las entidades que al efecto se constituyan se regularán por las normas comunes aplicables a los particulares.

Lo dispuesto en el inciso anterior se entenderá sin perjuicio de lo establecido en el número 21° del artículo 19.

2.2 Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175, año 1992

Artículo 13. La administración superior de cada región del país estará radicada en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella.

Para el ejercicio de sus funciones los gobiernos regionales gozarán de personalidad jurídica de derecho público, tendrán patrimonio propio y estarán investidos de las atribuciones que esta ley les confiere.

Artículo 14. En la administración interna de las regiones los gobiernos regionales deberán observar como principio básico, el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural.

A su vez, en el ejercicio de sus funciones, deberán inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios; en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente, así como en los principios establecidos por el artículo 3° de la Ley N° 18.575.

Artículo 16. Serán funciones generales del gobierno regional:

- a) Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, así como su proyecto de presupuesto, los que deberá ajustar a la política nacional de desarrollo y al presupuesto de la Nación;

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

- a) Establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.
- e) Fomentar y propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social, y

Artículo 19. En materia de desarrollo social y cultural, corresponderá al gobierno regional:

- b) 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;
- e) Realizar estudios relacionados con las condiciones, nivel y calidad de vida de los habitantes de la región, y

Artículo 20. Para el cumplimiento de sus funciones, el gobierno regional tendrá las siguientes atribuciones:

- e) Aplicar las políticas definidas en el marco de la estrategia regional de desarrollo

Artículo 21. Los órganos y servicios de la Administración Pública nacional, las empresas en que tenga intervención el Fisco por aportes de capital y los servicios públicos, deberán informar oportunamente a los gobiernos regionales acerca de las proposiciones de planes, programas y proyectos que vayan a ejecutar en la región.

Los municipios deberán enviar a los gobiernos regionales, para su conocimiento, sus planes de desarrollo, sus políticas de prestación de servicios, sus políticas y proyectos de inversión, sus presupuestos y los de sus servicios traspasados. Igualmente, deberán enviarles, dentro de 30 días de aprobada, cualquier modificación que experimenten dichos presupuestos.

Artículo 22. El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional.

Artículo 24. Corresponderá al intendente, en su calidad de órgano ejecutivo del gobierno regional:

- a) Formular políticas de desarrollo de la región, considerando las políticas y planes comunales respectivos, en armonía con las políticas y planes nacionales;

2.3 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575

Artículo 3°. La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.

Artículo 5°. Las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Los órganos de la Administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.

Artículo 22. Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución.

2.4 Decreto N° 608, año 2010 del Ministerio del Interior

Artículo 1°. Apruébase la siguiente Política Nacional de Localidades Aisladas.

I. Principios generales de la política

La presente Política Nacional se funda en los siguientes principios generales:

Busca la equidad social, por cuanto propende a facilitar a todos los ciudadanos del país las mismas oportunidades de acceso a los servicios básicos para que puedan desarrollar sus potencialidades; es decir, la igualdad de oportunidades no se hace efectiva sino hasta que existe la posibilidad concreta de obtener recursos para el desarrollo de cada persona y de la comunidad en general.

Aspira a lograr una equidad territorial, por cuanto identifica las variables de cada región que estimulan las potencialidades de las distintas localidades y que inciden en su desarrollo armónico.

Es subsidiaria, pues considera, en las políticas públicas, la implementación de acciones y la asignación de recursos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes, especialmente en lugares donde es necesario que el Estado estimule la inversión para desarrollar la actividad económica con el fin de lograr una distribución equitativa de oportunidades sociales y económicas.

Es excepcional, por cuanto debe considerar la condición de aisladas que tienen algunas localidades, lo que implica una complejidad mayor para instalar políticas públicas efectivas que promuevan al desarrollo económico y social.

Es de soberanía, por cuanto el Estado debe asegurar su presencia en todo el territorio nacional, independiente de las condiciones de accesibilidad, climáticas, entre otras, mediante sus diversas instituciones e instrumentos. Lo anterior, con el fin de facilitar los procesos de integración territorial, la participación de los ciudadanos en la vida democrática del país y procurar la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social.

Busca fortalecer la descentralización, toda vez que se debe radicar en las instituciones regionales, con el objeto de apoyar procesos de inversión y satisfacer de mejor forma las necesidades económicas, culturales y sociales.

II. Ámbitos de aplicación

La presente Política Nacional se aplicará respecto de las localidades aisladas esto es, entre otras, aquellas que se encuentren geográficamente en dicha condición, 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.

III. Objetivos

Constituyen objetivos de la presente Política Nacional:

1. Materializar el deber del Estado de Chile de promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de todos sus habitantes a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, independientemente de su lugar de residencia, fomentando la integración plena de aquellos a la vida nacional; y
2. Promover el liderazgo regional para la gestión de las localidades aisladas, mejorando las condiciones de habitabilidad y coordinando la focalización y flexibilidad de la estrategia para su desarrollo social, cultural y económico.

Artículo 2°. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior propondrá al Presidente de la República las iniciativas constitucionales, legales o reglamentarias necesarias para la implementación de la Política Nacional de Localidades Aisladas. Asimismo, deberá velar por su adecuada ejecución en coordinación con la institucionalidad regional.

Artículo 3°. Los gobiernos regionales, con el fin de fomentar y propender al desarrollo de localidades aisladas, podrán procurar la acción coordinada de todos los órganos de la Administración del Estado que operen en la región, buscando la unidad de acción y evitando la duplicidad o interferencia de funciones.

Para ello procuran incorporar, en las políticas, planes y programas de desarrollo de la región, acciones específicas para las localidades aisladas, las cuales deberán ajustarse a la Política Nacional a que se refieren las disposiciones precedentes; correspondiendo a Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior velar por la adecuación de dichas acciones a aquélla, brindando a los gobiernos regionales el apoyo que fuere necesario.

3. Marco institucional, organizaciones y actores relevantes⁹

Si bien la Política Nacional recién se decretó en 2010, los alcances e implicancias que este tiene aborda de forma transversal labores de distintas instituciones públicas tanto del nivel central nacional como también local. A continuación se presenta una breve lista de las organizaciones públicas más relevantes para el proceso de implementación del tema de localidades aisladas, cuya jerarquía no tiene relación con el poder o el peso de cada una, sino más bien apunta a un orden de escala espacial.

CUADRO 7 LISTA DE ACTORES RELEVANTES EN MATERIA DE LOCALIDADES AISLADAS EN LA RMS			
Nº	Organización (pública y privada)	Categoría	Escala
1	Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)	Público	Nacional (centralizado)
2	Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo	Público	Regional (desconcentrado)
3	Ministerio de Obras Públicas, Dirección Regional de Planeamiento RMS	Público	Regional (desconcentrado)
4	Ministerio de Obras Públicas, Dirección Regional de Obras Hidráulicas (DOH) RMS	Público	Regional (desconcentrado)
5	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Secretaría Regional Ministerial de Transporte	Público	Regional (desconcentrado)
6	Gobiernos Regionales, División de Planificación y Desarrollo Regional	Público	Regional (descentralizado)
7	Municipalidades, Secretarías Comunes de Planificación (SECPLA)	Público	Comunal-Local (descentralizado)

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de los roles de las organizaciones relevantes, a continuación se señala un pequeño detalle sobre estos.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). En el marco del Desarrollo Regional y la Descentralización, la SUBDERE tiene entre sus funciones y mandatos: proponer al Presidente de la República iniciativas constitucionales, legales y reglamentarias en la materia. A partir de dicha situación se le encomendó la tarea de formular y ejecutar una Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas, así como también velar por su adecuada implementación y coordinación en el nivel regional.

9 Lo primero es definir qué se entiende por actores relevantes o clave, en este texto se entenderán del siguiente modo: “son aquellos individuos cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas del proyecto en cuestión. Tienen el poder, la capacidad y los medios para decidir e influir en campos vitales que permitan o no el desarrollo del proyecto. En algunos casos, pueden manifestar un interés directo, explícito y comprometido con los objetivos y propósitos del mismo” (Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), Gobierno de México. S/f. Guía identificación de actores clave).

Luego, ¿qué es un mapa de actores clave?

“Un mapa de actores es una técnica de gestión que permite identificar a personas u organizaciones que pueden ser importantes para la planeación, el diseño, la implementación o la evaluación de un proyecto específico, o de una política pública. Esta técnica permite tener claro de antemano con quiénes se cuentan para apoyar las iniciativas o estrategias que se están promoviendo, y quiénes son aquellos actores claves para el éxito de ellas” (PULSO Consultores. Etapa 1).

La primera parte de esta tarea consistió en Establecer la Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas (PNLA), la que se concretó mediante del Decreto Supremo N° 608, publicado en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 2010.

A partir de 2011, comienza el proceso de la implementación del Programa de apoyo a los Gobiernos Regionales para la construcción de Políticas Regionales de Localidades Aisladas (PRLA), cuyo mandato se indica en la Circular N° 112 del Ministerio del Interior, de 23 de junio de 2011.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Es el responsable de formular los planes, programas, proyectos e instrumentos que tienen impacto en las áreas urbanas del país. Para la PRLA en particular, su rol es el aporte de información y su participación para analizar si puede aportar tanto del punto de vista técnico como financiero.

Ministerio de Obras Públicas RMS, Dirección Regional de Planeamiento. Es el responsable de coordinar los planes, programas y proyectos de las diferentes direcciones en materia de obras públicas de infraestructura del país. Para la PRLA en particular, su rol es el aporte de información y su participación para analizar si puede aportar tanto del punto de vista técnico como financiero.

Ministerio de Obras Públicas RMS, Dirección Regional de Obras Hidráulicas (DOH). Es el responsable de coordinar los planes, programas y proyectos de las diferentes direcciones en materia de obras públicas de infraestructura del país. Para la PRLA en particular, su rol es el aporte de información y su participación para analizar si puede aportar tanto del punto de vista técnico como financiero.

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Secretaría Regional Ministerial de Transporte. Es el responsable de formular los planes, programas, proyectos e instrumentos en materia de transporte, tanto para las áreas urbanas como las rurales en el país. Para la PRLA en particular, su rol es el aporte de información y su participación para analizar si puede aportar tanto del punto de vista técnico como financiero.

Gobiernos Regionales, División de Planificación y Desarrollo Regional. Es el responsable de formular la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD), el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT), entre otros planes, programas, proyectos e instrumentos que tienen impacto en la región de su jurisdicción. Para la PRLA en particular, su rol es el formular la propuesta de política y gestionar su aprobación con el Consejo Regional (CORE).

Municipalidades, Secretarías Comunales de Planificación (SECPLA). Es el responsable de formular los planes de desarrollo comunal, formular y presentar proyectos para su financiamiento a otras instituciones, cubriendo toda su área jurisdiccional (comuna). Para la PNLA en particular, su rol es el aporte de información y su participación en talleres con el fin de analizar las problemáticas que más aquejan a las localidades que se encuentren en su comuna.

4. Marco metodológico

Para determinar las entidades rurales con mayor grado de aislamiento en la RMS se ha propuesto desarrollar un “Índice de Aislamiento Físico-Geográfico” (IAFG); para ello se propone utilizar un modelo basado en dos componentes, con sus respectivos factores y subfactores. Cabe señalar que para la elaboración de la presente metodología se consideraron dos estudios a modo de referencias generales: el primero es de Arenas F., Quense J. y Salazar A. (1999) y el segundo de SUBDERE (2011). Otro elemento a considerar es que el índice busca determinar aislamiento, mas no vulnerabilidad de los asentamientos humanos.

4.1 Componente 1: Condición estructural

En el Cuadro 8 se puede observar el Componente 1: “Condición estructural”, el que se relaciona con todos aquellos factores asociados a las características físicas del territorio (sean naturales como antrópicas) junto con la población.

Respecto de cada subfactor se puede indicar que el “Dominio Morfoclimático” tiene relación con las grandes estructuras que configuran el paisaje del relieve y clima de la región; sus categorías de análisis son: alta montaña, serranías y valle. Después sigue “Conectividad 1”, que considera la carpeta de la vía de acceso principal al asentamiento; estos son: una vía de tierra, ripio, pavimentado; y dos vías pavimentado y autopista. Posteriormente está el subfactor “Conectividad 2”, el que se refiere a la distancia que se debe recorrer desde el asentamiento a una autopista, siguiendo la ruta de menor desplazamiento. El cuarto subfactor corresponde a la “población total” que considera el número de este y le sigue el porcentaje que representa la “población femenina”, ya que es relevante en términos del desplazamiento en el territorio. Finalmente, para el factor de movilidad, se considera el subfactor “Disponibilidad de vehículo privado¹⁰”, debido a que es un buen indicador de desplazamiento independiente que puede realizar la población ante situaciones de catástrofes de origen natural.

CUADRO 8 FACTORES Y SUBFACTORES DEL COMPONENTE “CONDICIÓN ESTRUCTURAL” PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOCALIDADES AISLADAS EN LA RMS					
Factor	Peso	Nº	Subfactor	Peso	Unidad de medida
1. Físico-Ambiental	0,60	1.1	Entorno (dominio morfoclimático)	0,50	Asignación cualitativa
		1.2	Conectividad 1	0,25	Asignación cualitativa
		1.3	Conectividad 2	0,25	Kilómetros (distancia)
2. Demográfico	0,20	2.1	Población total	0,50	Número
		2.2	Población femenina	0,50	Porcentaje
3. Movilidad	0,20	3.1	Disponibilidad de vehículo privado	1,00	Cociente

Fuente: Elaboración propia.

10 Vehículo/Habitantes.

4.2 Componente 2: Accesibilidad a servicios

En el Cuadro 9 se puede observar el Componente 2: “Accesibilidad a servicios”, el que considera por una parte, la distancia a los servicios más básicos para la población (salud y educación) y a la capital comunal, donde se prestan todos los servicios asociados a la municipalidad respectiva: registro civil, prestaciones sociales, permisos y patentes.

Por otra parte, se considera al mercado urbano, el que representa a aquellos asentamientos que tienen un grado mayor de cantidad y diversidad de actividades económicas en una ciudad, lo que aborda desde las actividades más básicas (kioscos) a las más especializadas (bancos, servicios financieros, establecimientos de educación superior, entre otras). Respecto del subfactor “Ciudad con alta especialización regional”, para definir la especialización funcional se utilizó la información del Índice de Davies¹¹ aplicado para todos los asentamientos con más de 2.000 habitantes en la RMS (GORE RMS, 2009: 25). La categorización “alta” corresponde a que el valor de las ciudades en relación al índice supera el valor 500 establecido como umbral.

CUADRO 9 FACTORES Y SUBFACTORES DEL COMPONENTE “ACCESIBILIDAD A SERVICIOS” PARA LA IDENTIFICACIÓN DE LOCALIDADES AISLADAS EN LA RMS					
Factor	Peso	Nº	Subfactor	Peso	Unidad de medida
1. Establecimiento Salud Pública	0,30	1.1	Hospital	0,60	Kilómetros (distancia)
		1.2	Centro de atención primaria	0,40	Kilómetros (distancia)
2. Establecimiento Educación Secundaria Pública	0,10	2.1	Liceo / Instituto Técnico	1,00	Kilómetros (distancia)
3. Mercado urbano	0,35	3.1	Ciudad con alta especialización regional	1,00	Kilómetros (distancia)
4. Capital comunal	0,25	4.1	Asentamiento centro	1,00	Kilómetros (distancia)

Fuente: Elaboración propia.

4.3 Clasificación y rangos de aislamiento

Una vez aplicado el modelo del IAFG a cada una de las entidades rurales (asentamientos) se asigna un valor, cuyo rango y categorización se asigna como se indica en la Cuadro 10.

11 Dicho índice sintetiza la cantidad y diversidad de actividades presentes en un asentamiento urbano. La fórmula de cálculo es: $ID = (\sum a/A) * 100$. En que: “ID” = Índice de Davies, “a” = Frecuencia de actividad “i” en entidad urbana (ciudad o pueblo), “A” = Frecuencia de actividad “i” en el conjunto del sistema urbano analizado.

CUADRO 10 ESCALA DE VALORES PARA CLASIFICACIÓN DEL ÍNDICE DE AISLAMIENTO EN LA RMS	
Rango Valor del Índice	Clasificación del Índice de Aislamiento
1,00 a 0,81	Muy alto
0,80 a 0,61	Alto
0,60 a 0,41	Moderado
0,40 a 0,21	Bajo
0,20 a 0,00	Muy Bajo

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, para definir qué asentamientos están en una condición de aislamiento se aplica análisis estadístico mediante desviación estándar y si su puntaje “z” (de cada entidad) es mayor al valor “1”, entonces se considera como “localidad aislada”.

La localización de estos asentamientos humanos se realiza con la obtención de información georreferenciada en formato *.shp que proporciona la SUBDERE.

5. Área geográfica de intervención y diagnóstico territorial de las localidades aisladas en la RMS

5.1 Área geográfica de intervención de la política

Antes de la determinación de las entidades rurales aisladas, se plantea como necesario conocer los antecedentes estadísticos generales en el que se enmarca el estudio y se identifican dichas entidades.

A partir del Cuadro 11 se pueden apreciar datos de contexto del presente estudio, donde se destacan los asentamientos con categorías de **aldea** y **caserío**, ya que sobre estas entidades rurales se aplica el modelo IAFG descrito anteriormente en la metodología. Se observa que las aldeas y caseríos suman en la RMS 500 asentamientos rurales, que abarcan una población de 91.492 habitantes y 26.038 viviendas al 2002.

CUADRO 11
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO,
RESUMEN DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS POR CATEGORÍA, AÑO 2002

Categoría	Entidades: número	Población		Viviendas	
		número	%	número	%
Ciudad	18	5.822.316	96,10	1.574.347	95,80
Pueblo	12	52.697	0,90	15.289	0,90
Aldea	110	60.667	1,00	16.853	1,00
Caserío	390	30.825	0,50	9.185	0,60
Otras	1.966	94.680	1,60	28.218	1,70
Total Regional	2.496	6.061.185	100,00	1.643.892	100,00

Fuente: INE, 2005. "Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos".

Las aldeas suman 110 entidades con poco más de 60.000 habitantes al 2002, según el INE. En el Cuadro 12 se puede observar que se concentran principalmente en cuatro comunas: Colina, María Pinto, Melipilla y Paine. Estas conforman el 41,8% del total de asentamientos, el 46,8% de la población y el 46% de las viviendas. Desde el punto de vista de la densidad poblacional, destacan los casos de las comunas de Lo Barnechea (valor más alto) y San José de Maipo (valor más bajo). El primero se explica debido a que dos de las tres aldeas identificadas tienen una vocación funcional minera, ya que se asocia a la mina Disputada de Las Condes, concentrando un número relevante de población en relación con viviendas disponibles del campamento minero. El segundo caso se explica porque las entidades rurales identificadas tienen una vocación de turismo tanto invernal (ski) como estival a causa de la vivencia del paisaje por encontrarse en una zona de alta montaña.



CUADRO 12
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO.
RESUMEN DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS DE LAS ALDEAS, AÑO 2002

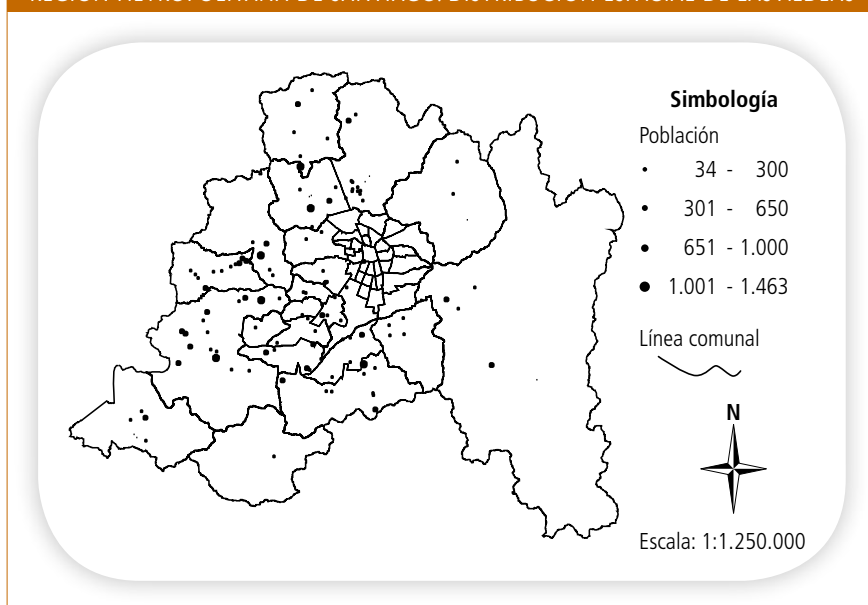
N°	Comuna	Entidades		Población		Viviendas		Densidad (Pobl./Viv.)
		número	%	número	%	número	%	
1	Alhué	1	0,9	344	0,6	104	0,6	3,3
2	Buín	4	3,6	2.295	3,8	518	3,1	4,4
3	Calera de Tango	4	3,6	2.034	3,4	553	3,3	3,7
4	Colina	12	10,9	6.480	10,7	1.593	9,5	4,1
5	Curacaví	6	5,5	3.727	6,1	1.136	6,7	3,3
6	El Monte	1	0,9	441	0,7	106	0,6	4,2
7	Isla de Maipo	6	5,5	2.896	4,8	730	4,3	4,0
8	Lampa	6	5,5	3.941	6,5	1.138	6,8	3,5
9	Lo Barnechea	3	2,7	1.283	2,1	249	1,5	5,2
10	Maipú	1	0,9	607	1,0	147	0,9	4,1
11	María Pinto	10	9,1	6.390	10,5	1.857	11,0	3,4
12	Melipilla	15	13,6	9.787	16,1	2.735	16,2	3,6
13	Padre Hurtado	3	2,7	956	1,6	260	1,5	3,7
14	Paine	9	8,2	5.793	9,5	1.573	9,3	3,7
15	Peñaflor	1	0,9	309	0,5	88	0,5	3,5
16	Pirque	4	3,6	1.508	2,5	413	2,5	3,7
17	Pudahuel	2	1,8	775	1,3	206	1,2	3,8
18	San Bernardo	2	1,8	903	1,5	229	1,4	3,9
19	San José de Maipo	5	4,5	2.344	3,9	933	5,5	2,5
20	San Pedro	5	4,5	2.182	3,6	700	4,2	3,1
21	Talagante	4	3,6	2.199	3,6	580	3,4	3,8
22	Tiltil	6	5,5	3.473	5,7	1.005	6,0	3,5
-	Total general	110	100,0	60.667	100,0	16.853	100,0	3,6

Fuente: Elaboración propia a base de datos del INE, 2005. "Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos".

Por medio de la Figura 3 se puede observar la distribución espacial de los 110 asentamientos con categoría de aldea, donde se aprecia una concentración hacia el sector occidental y sur de la región (de características rurales) en oposición al sector oriental donde se encuentra la cordillera de los Andes.



FIGURA 3
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO. DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LAS ALDEAS



Fuente: Elaboración propia.

En el Cuadro 13 se encuentra la distribución de los 390 caseríos totalizando casi 31.000 habitantes al 2002, según el INE. Desde el punto de vista de la concentración espacial se identifican principalmente siete comunas: Buin, Calera de Tango, Colina, Melipilla, Paine, San Bernardo y San José de Maipo. Estas conforman el 56,1% del total de asentamientos, el 52,5% de la población y el 50,2% de las viviendas. Respecto de la densidad poblacional, nuevamente se destacan las comunas de Lo Barnechea, San José de Maipo y se agrega Tiltil. Todos estos se explican debido a que los caseríos identificados tienen una vocación de turismo estival a causa de la vivencia del paisaje por encontrarse en una zona de alta y media montaña.

CUADRO 13
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO.
RESUMEN DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS DE LOS CASERÍOS, AÑO 2002

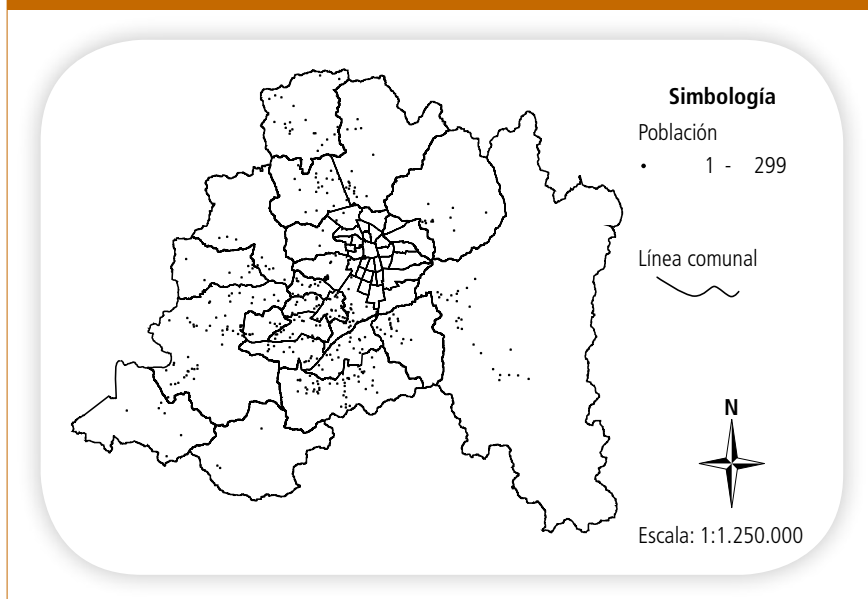
N°	Comuna	Entidades		Población		Viviendas		Densidad (Pobl./Viv.)
		número	%	número	%	número	%	
1	Alhué	4	1,0	384	1,2	122	1,3	3,1
2	Buín	19	4,9	2.044	6,6	545	5,9	3,8
3	Calera de Tango	25	6,4	1.641	5,3	424	4,6	3,9
4	Colina	23	5,9	1.924	6,2	546	5,9	3,5
5	Curacaví	10	2,6	767	2,5	222	2,4	3,5
6	El Monte	10	2,6	779	2,5	255	2,8	3,1
7	Isla de Maipo	16	4,1	936	3,0	265	2,9	3,5
8	Lampa	18	4,6	1.900	6,2	579	6,3	3,3
9	Lo Barnechea	12	3,1	855	2,8	300	3,3	2,9
10	Maipú	4	1,0	659	2,1	156	1,7	4,2
11	María Pinto	8	2,1	1.234	4,0	352	3,8	3,5
12	Melipilla	52	13,3	3.879	12,6	1.094	11,9	3,5
13	Padre Hurtado	11	2,8	1.196	3,9	312	3,4	3,8
14	Paine	45	11,5	4.107	13,3	1.097	11,9	3,7
15	Peñaflor	10	2,6	543	1,8	162	1,8	3,4
16	Pirque	17	4,4	1.537	5,0	437	4,8	3,5
17	Pudahuel	2	0,5	434	1,4	121	1,3	3,6
18	Quilicura	3	0,8	373	1,2	95	1,0	3,9
19	San Bernardo	30	7,7	1.464	4,7	393	4,3	3,7
20	San José de Maipo	25	6,4	1.159	3,8	524	5,7	2,2
21	San Pedro	6	1,5	240	0,8	69	0,8	3,5
22	Talagante	19	4,9	1.441	4,7	392	4,3	3,7
23	Tiltil	21	5,4	1.329	4,3	723	7,9	1,8
-	Total general	390	100,0	30.825	100,0	9.185	100,0	3,4

Fuente: Elaboración propia a base de datos del INE, 2005. "Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos".

En la Figura 4 se advierte la distribución espacial de los 390 asentamientos georreferenciados con categoría de caserío, donde se aprecia una dispersión hacia los ejes norte, occidental y sur de la región (de características rurales, igual que en el caso anterior de las aldeas). En el sector oriental de la RMS se aprecia una disposición lineal de entidades que sigue una ruta que va desde la Metrópoli de Santiago hacia el Cajón del Maipo, en plena cordillera de los Andes.



FIGURA 4
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO,
DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS CASERÍOS



Fuente: Elaboración propia.

5.2 Población objetivo de la política. Identificación de las localidades rurales aisladas

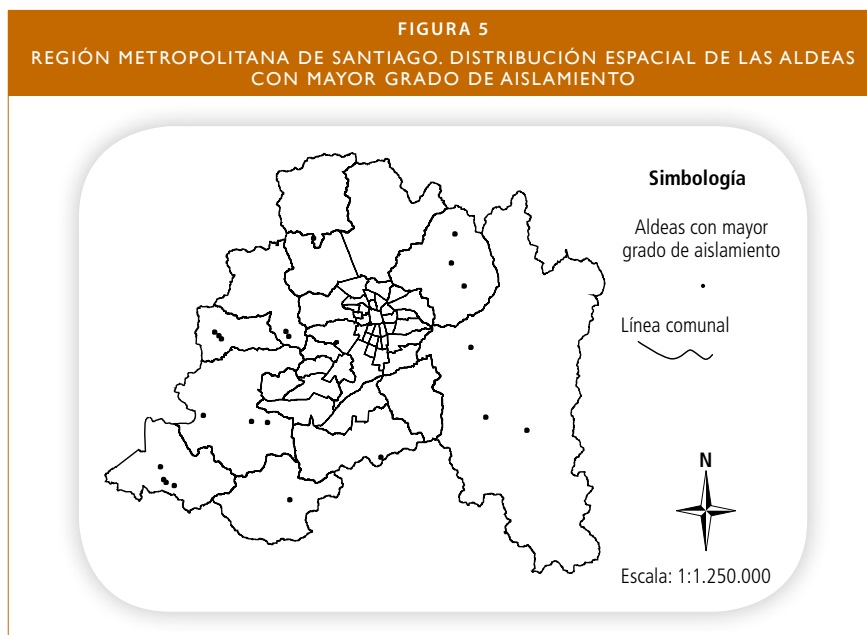
En el Cuadro 14 se encuentran los principales datos de las entidades rurales con mayor grado de aislamiento identificados para la RMS, según el IAFG. De las 23 comunas donde había presencia de entidades rurales presentadas en el Cuadro 13, solo en doce de estas se localizan los 96 asentamientos más aislados¹². En términos de su concentración se pueden advertir dos comunas: San José de Maipo y Melipilla, que tienen 45,9% de las entidades rurales mencionadas. Respecto de las provincias, la que más presencia tiene es Melipilla, con 44 de estas, que representan 45,8% del total.

12 En caso que desee ver la lista completa de las localidades, éstas se encuentran disponibles en el Anexo: “Entidades rurales con mayor grado de aislamiento de la Región Metropolitana de Santiago”.

CUADRO 14								
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO.								
ENTIDADES RURALES CON MAYOR GRADO DE AISLAMIENTO								
Provincia	N°	Comuna	Aldeas Aisladas		Caseríos Aislados		Total asentamientos aislados	
			número	%	número	%	número	%
Chacabuco	1	Colina	0	0,0	3	3,9	3	3,1
	2	Lampa	0	0,0	2	2,6	2	2,1
	3	Tiltil	1	5,3	7	9,1	8	8,3
Cordillera	4	Pirque	0	0,0	1	1,3	1	1,0
	5	San José de Maipo	3	15,8	18	23,4	21	21,9
Maipo	6	Paine	1	5,3	8	10,4	9	9,4
Melipilla	7	Alhué	1	5,3	4	5,2	5	5,2
	8	Curacaví	2	10,5	2	2,6	4	4,2
	9	María Pinto	2	10,5	1	1,3	3	3,1
	10	Melipilla	3	15,8	20	26,0	23	24,0
	11	San Pedro	3	15,8	6	7,8	9	9,4
Santiago	12	Lo Barnechea	3	15,8	5	6,5	8	8,3
Total general			19	100,0	77	100,0	96	100,0

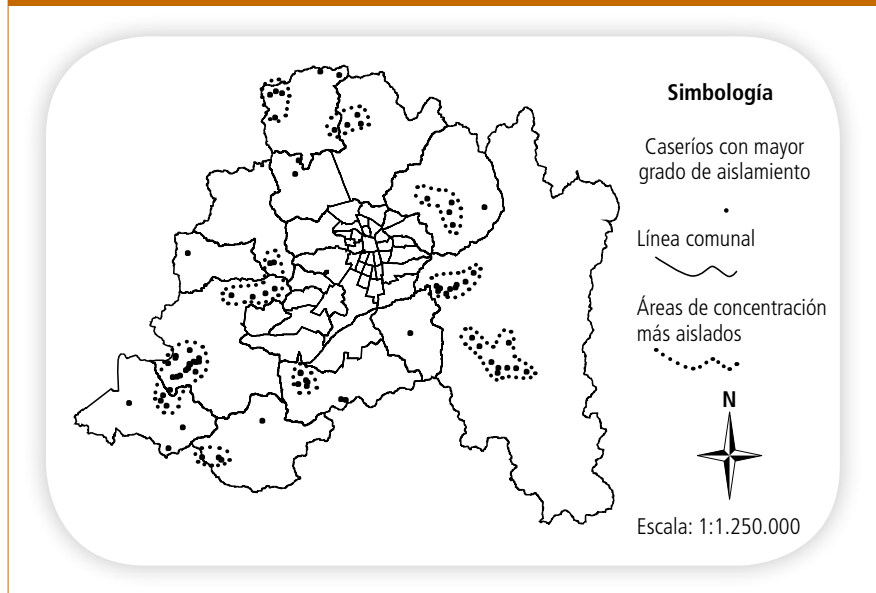
Fuente: Elaboración propia.

En las Figuras 5 y 6 se advierte la distribución espacial de las aldeas y caseríos (respectivamente) con mayor grado de aislamiento en la Región. Para el caso particular de los caseríos se ha estimado conveniente destacar con una línea segmentada (ver simbología) que existen patrones de concentración espacial de las entidades más aisladas que superan los límites político-administrativos de las comunas. Estos territorios "cruzan" dichos límites generando una concentración de entidades más aisladas de carácter "intercomunal", donde se pueden mencionar los casos de: Melipilla-San Pedro (sector sur-poniente de la Región), Colina-Tiltil (sector norte de la Región) y Melipilla-Curacaví (sector poniente de la Región).



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 6
REGIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO, DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS CASERÍOS CON MAYOR GRADO DE AISLAMIENTO



Fuente: Elaboración propia.





IV. ANÁLISIS E IDENTIFICACIÓN DE PROBLEMAS Y SOLUCIONES



1. Marco metodológico

1.1 Identificación de vulnerabilidad territorial

Respecto de la identificación de vulnerabilidad de las entidades rurales con mayor grado de aislamiento, esta se levanta mediante una encuesta semicerrada (fuente primaria de información) aplicada a los actores claves del nivel comunal: directores de las Secretarías Comunales de Planificación (SECPLA), asesores urbanos y los Directores de Desarrollo Comunitario (DIDECO) de las 23 comunas con presencia de entidades rurales en la RMS.

Para la aplicación de la encuesta se realizaron ocho talleres territoriales con los municipios de la Región, donde además se validaron tanto la metodología del modelo Índice de Aislamiento Físico-Geográfico (IAFG) (etapa 1), como la identificación de las entidades rurales con mayor grado de aislamiento.

A partir de dicha encuesta se procede a la recopilación y sistematización de la información. Posteriormente se da paso a la estructuración de la información a partir del método análisis de contenido y marco lógico para identificar las causas de estos.

1.2 Propuesta de objetivos de desarrollo territorial

En cuanto a la realización de una propuesta inicial de objetivos que propendan al desarrollo territorial de los asentamientos, se emplea el método de marco lógico. El propósito de su uso consiste en crear el árbol de objetivos. Este es: “una representación de la situación esperada al resolver el problema. Para construirlo se parte del árbol del problema” [...] [y para efectos de la construcción metodológica] “Todo lo negativo se volverá positivo” (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES], 2004: 39). Desde un punto de vista gramatical, los verbos de los objetivos son la transformación en “positivo” del enunciado de los problemas señalado en cada uno de los territorios de la Región.

De esta forma: “las causas [del problema] se convertirán en los medios con que deberemos contar para poder solucionar efectivamente el problema (por ejemplo, ‘faltan computadoras’ se transformará en ‘hay suficientes computadoras’).” (ILPES, 2004: 39).

De esta manera se logran visualizar las primeras alternativas de solución para abordar las diversas problemáticas según líneas de acción.

1.3 Localidades que se agregan en la etapa 2

Uno de los aspectos que también se incluye en esta metodología es la incorporación de nuevas localidades situadas en otras comunas.

Si bien a partir del método modelo IAFG (etapa 1) se obtuvieron 96 localidades distribuidas en 12 comunas, en esta etapa durante los talleres territoriales, también surgió la discusión de incorporar nuevas localidades en condición de aislamiento, lo que se respalda en el conocimiento de los actores locales claves que se dedican como labor a la gestión territorial local. En este sentido, es pertinente señalar que desde un punto de vista del análisis estadístico, efectivamente corresponde a asentamientos que tienen un grado de aislamiento mayor en la región, pero estos no alcanzaron a pertenecer a la categoría de entidades aisladas debido a que están bajo el puntaje “desviación estándar + 2”. Junto con ello se eliminaron aquellos asentamientos que no representan un objeto de la política, como los campamentos mineros.

2. Resultados del análisis de problemas y propuesta de objetivos

2.1 Identificación de las causas y problemas específicos con relación a localidades aisladas

Durante el trabajo en terreno y la aplicación de las fichas en las 14 comunas donde existe presencia de asentamientos rurales con mayor grado de aislamiento, se identificaron nueve Problemas Específicos (PE), que son los que se aprecian en el Cuadro 15. Junto a cada uno de ellos se realizó un trabajo de categorización asociado a una dimensión de análisis¹³ cuyo propósito es el ordenamiento de estos, lo que se sustenta en el desarrollo de sus causas.

CUADRO 15 IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS Y SUS DIMENSIONES DE ANÁLISIS, PARA LAS ENTIDADES RURALES CON MAYOR GRADO DE AISLAMIENTO EN LA RMS	
Problema específico	Dimensión de análisis
PE1. Escasa cobertura de transporte público rural.	Accesibilidad rural: transporte
PE2. Alto costo en el traslado por medio del transporte público rural.	
PE3. Baja conectividad entre los asentamientos rurales.	Conectividad rural: vialidad
PE4. Existe un déficit en las condiciones de salubridad y saneamiento.	Habitabilidad rural: vivienda / casetas sanitarias y saneamiento
PE5. Mala distribución del agua.	Agua: Potabilización y distribución
PE6. Escasez de pozos y baja potabilización del agua.	
PE7. Mala calidad y baja disponibilidad de agua.	
PE8. Ausencia de iluminación nocturna en caminos de las zonas habitadas rurales.	Energía rural: electrificación
PE9. Deficiente acceso a establecimientos de educación y salud.	Servicios de equipamiento local

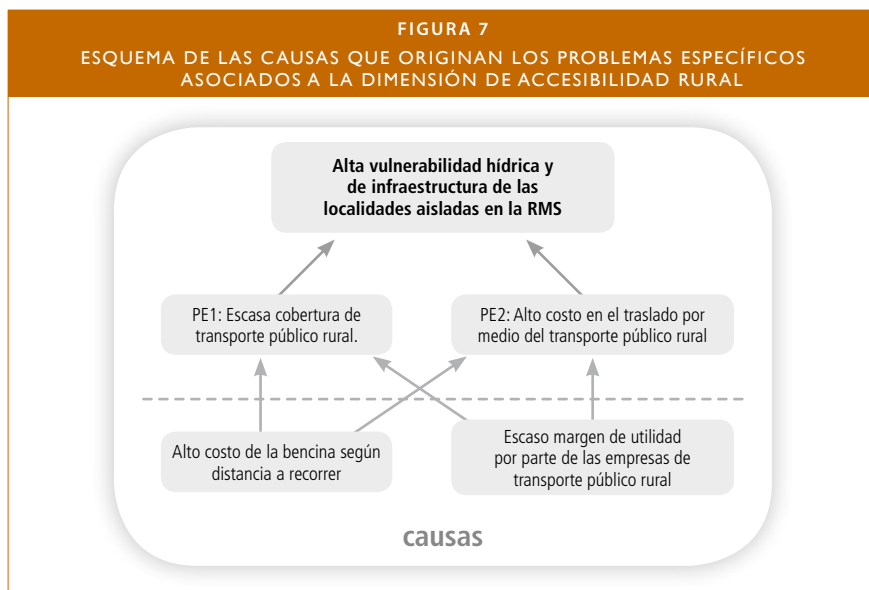
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.

En relación con las causas de los problemas específicos, las siguientes Figuras (7, 8, 9, 10, 11 y 12) dan cuenta de una estructura jerárquica (árbol de las causas del problema), donde se pueden apreciar tres eslabones. El inferior corresponde a las causas propiamente tales donde se observa que existen casos de “causas comunes” a problemas específicos. El segundo nivel (intermedio) corresponde a la identificación de los problemas específicos ya identificados anteriormente (según dimensión de análisis), donde mantiene el código señalado en el Cuadro 15. El eslabón superior se plasma a partir del análisis de todos los diversos problemas específicos presentados por los actores locales. De esta forma, considerando la multiplicidad de dimensiones del problema, se llega a determinar que el problema general es una: **Alta vulnerabilidad hídrica y de infraestructura de las localidades aisladas en la RMS**¹⁴.

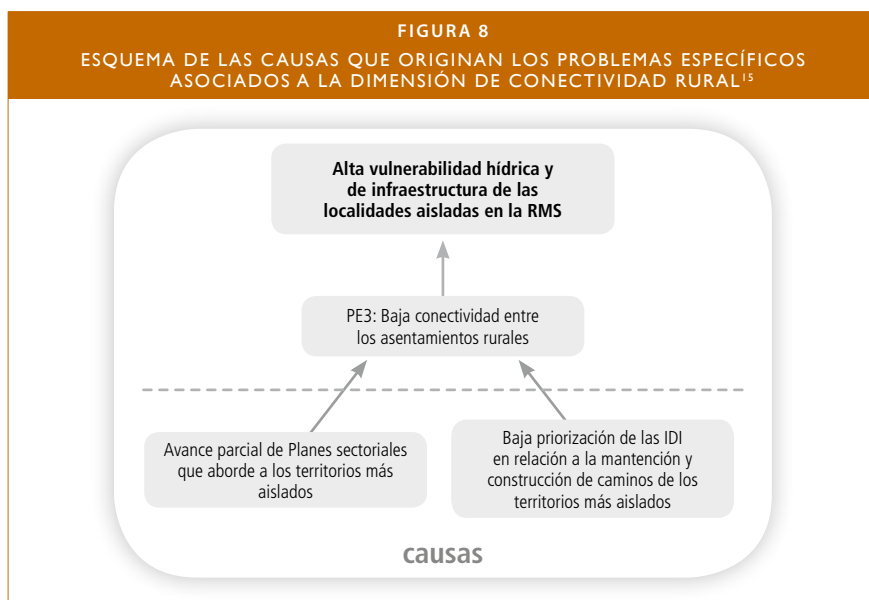
13 Estos corresponden a la “formulación operativa de los problemas”, como SUBDERE (2009) sugiere incluir en la formulación de una Política Pública Regional.

14 Este corresponde a la “definición conceptual del problema”, como SUBDERE (2009) sugiere incluir en la formulación de una Política Pública Regional.

Destacando que no existe una satisfacción sobre el uso de un recurso estratégico (agua) y que hay carencia respecto de la infraestructura en general (de distinto tipo). Con esto se puede deducir que la problemática de las entidades rurales más aisladas es de tipo multidimensional.



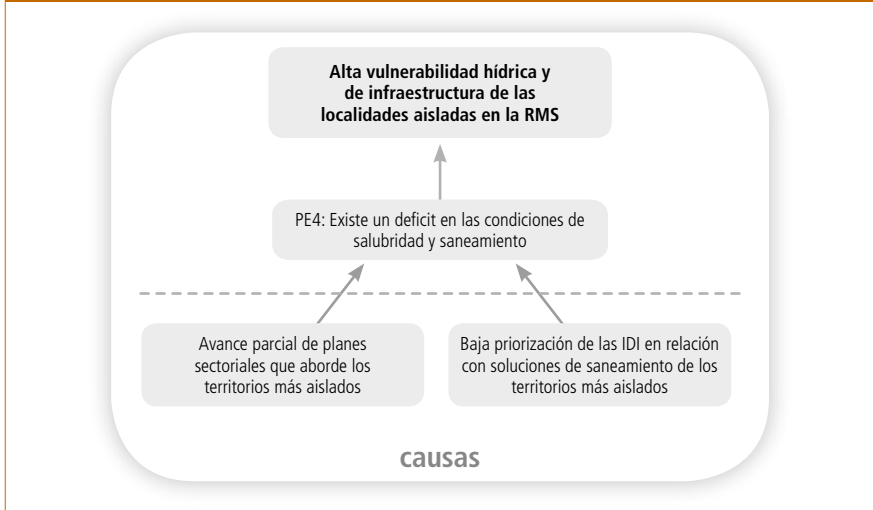
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.

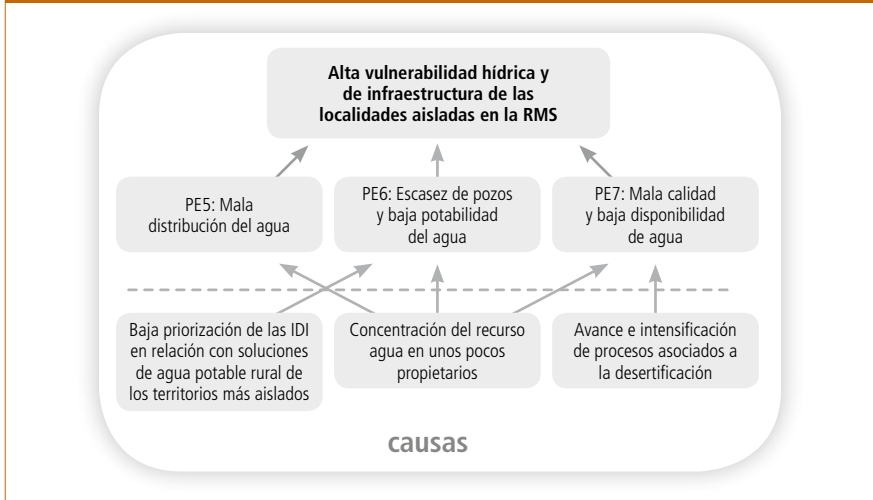
15 La abreviatura IDI, señalada dentro de una de las causas se refiere a: “Iniciativas de Inversión”. Corresponden a todos aquellos programas, proyectos o estudios que se presentan a evaluación técnica para posteriormente ser aprobados e implementarse en un territorio determinado.

FIGURA 9
ESQUEMA DE LAS CAUSAS QUE ORIGINAN LOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN DE HABITABILIDAD RURAL



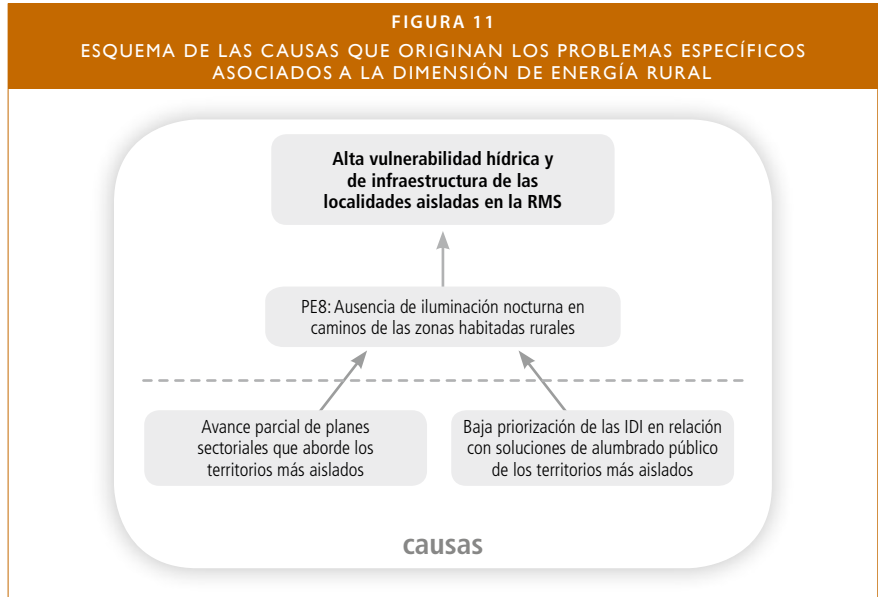
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.

FIGURA 10
ESQUEMA DE LAS CAUSAS QUE ORIGINAN LOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS ASOCIADOS A LA DIMENSIÓN DE AGUA

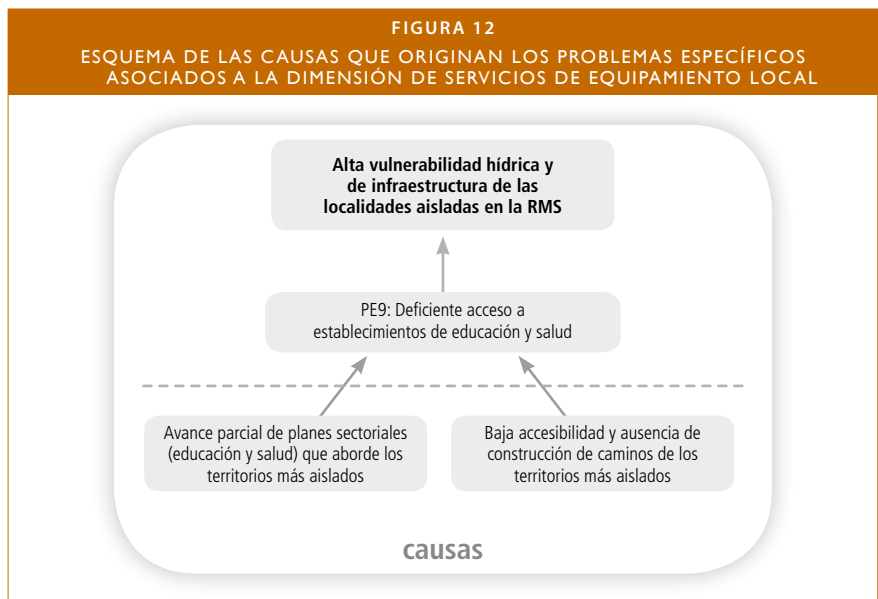


Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.





Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.

Una vez indicado la identificación del problema general y los específicos, se da paso a conocer cómo estos se presentan y se priorizan en las diversas comunas de la Región que tienen asentamientos en condición de mayor aislamiento (ver Cuadro 16). Con esto se puede deducir que la problemática de las entidades rurales más aisladas es territorialmente diferenciada.

CUADRO 16 PRIORIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS PROBLEMAS EN LAS COMUNAS CON PRESENCIA DE ENTIDADES RURALES CON MAYOR GRADO DE AISLAMIENTO EN LA RMS							
Provincia	N°	Comuna	Priorización de los problemas específicos según tema			Total asentamientos aislados	
			primera	segunda	tercera	número	%
Chacabuco	1	Colina	Saneamiento	Vialidad	Agua Potable	3	3,1
	2	Lampa	Agua Potable	Saneamiento	Electrificación	2	2,0
	3	Tiltil	Agua Potable	Transporte	Vialidad	8	8,2
Cordillera	4	Pirque	Agua Potable	Saneamiento	Seguridad	1	1,0
	5	San José de Maipo	Saneamiento	Agua Potable	Educación	21	21,4
Maipo	6	Paine	Agua Potable	Vialidad	Transporte	9	9,2
	7	Calera de Tango ¹⁶	Saneamiento	Agua Potable	Vialidad	1	1,0
	8	Buín	Agua Potable	Electrificación	Saneamiento	1	1,0
Melipilla	9	Alhué	Transporte	Agua Potable	Salud	5	5,1
	10	Curacaví	Transporte	Saneamiento	Agua Potable	4	4,1
	11	María Pinto	Agua Potable	Saneamiento	Transporte	3	3,1
	12	Melipilla	Agua Potable	Saneamiento	Electrificación	23	23,5
	13	San Pedro	Agua Potable	Transporte	Vialidad	9	9,2
Santiago	14	Lo Barnechea	Agua Potable	Educación	Salud	8	8,2
Total general						98	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.

2.2 Formulación de las alternativas de solución (objetivos de desarrollo territorial) para las localidades aisladas. Propuesta inicial

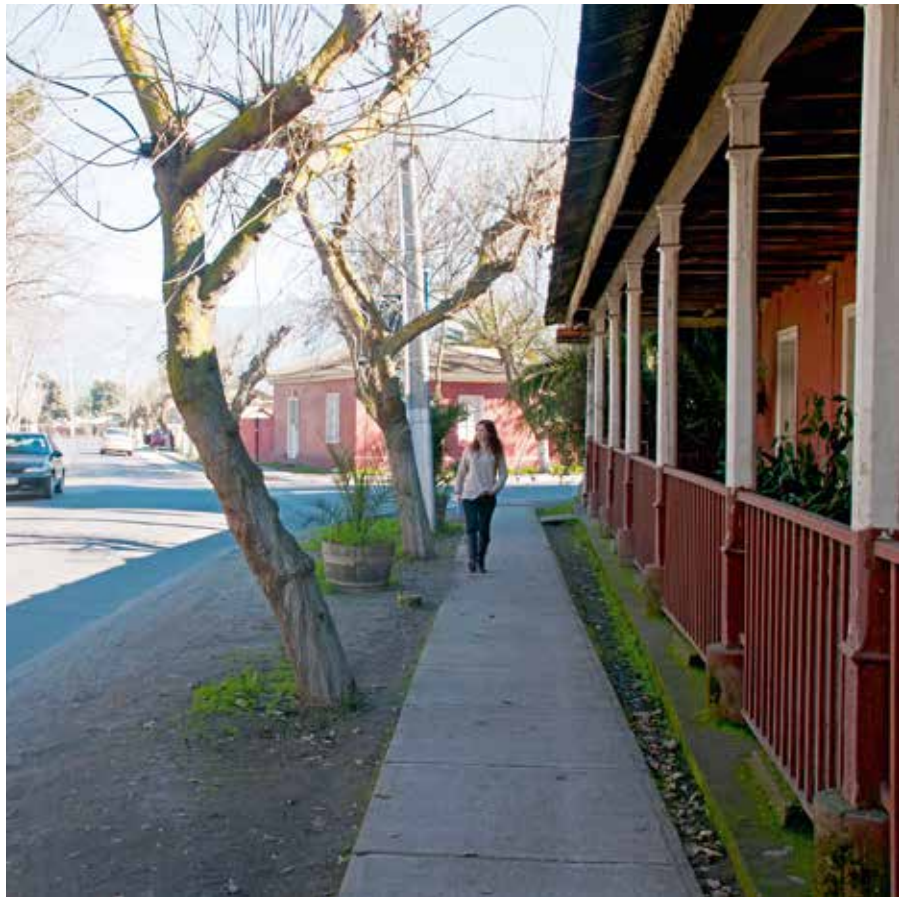
Los Objetivos de Desarrollo Territorial (ODT) que se proponen a continuación (ver Figura 13) surgen como una respuesta a la transformación positiva de cada uno de los problemas específicos señalados anteriormente, como se señaló en la metodología.

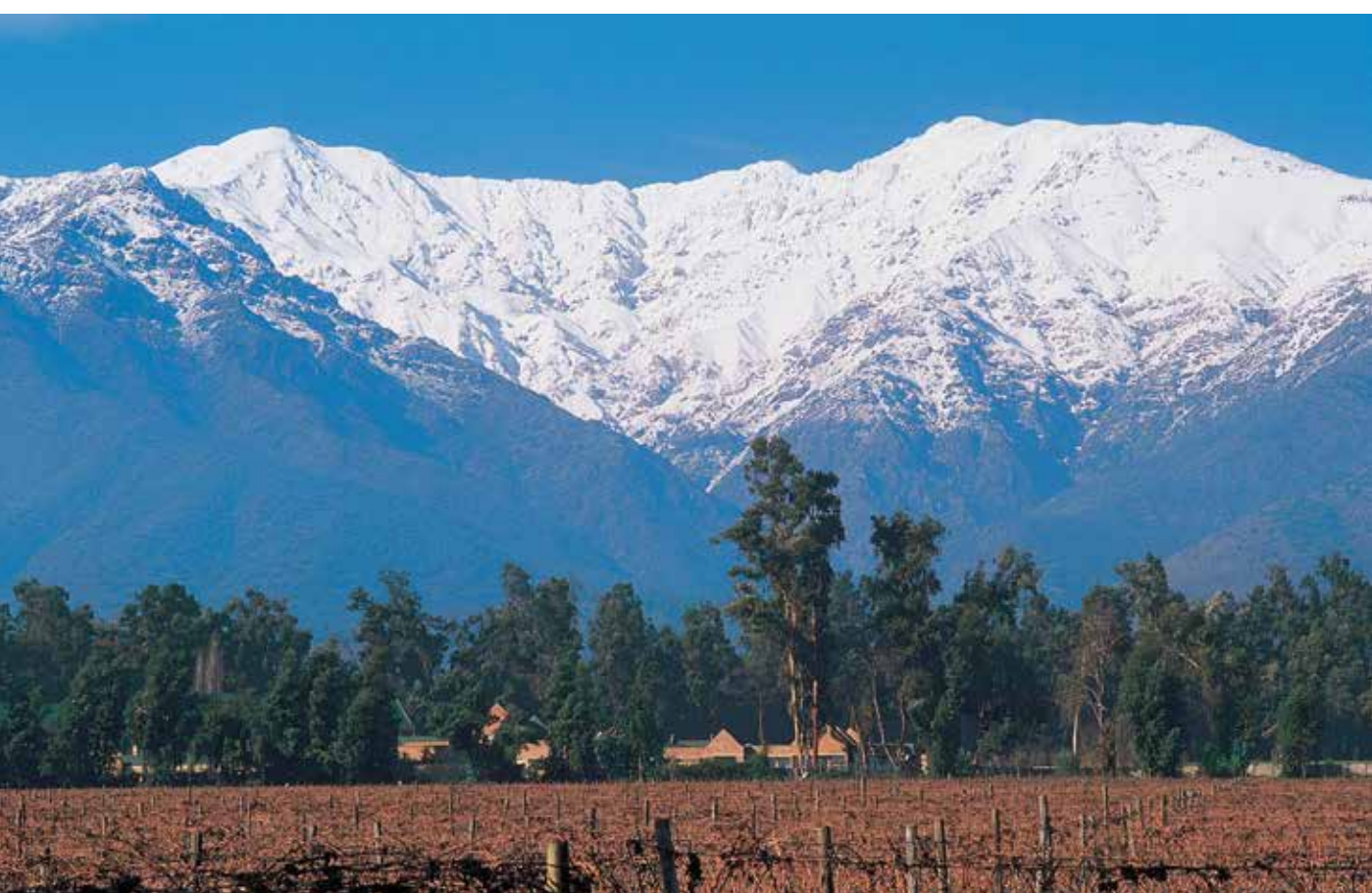
16 Localidades de comunas que se agregan en la etapa 2 al área de intervención de la Política Pública Regional.

FIGURA 13
ESQUEMA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO TERRITORIAL A PARTIR DE LOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS LOCALES



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta aplicada a los actores locales.





V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arenas F., Quense J. y Salazar A. (1999). "El aislamiento como desafío para el Ordenamiento Territorial. El caso de las comunas de Chile". Revista de Geografía Norte Grande N° 26: 105-111. Santiago de Chile.

Biblioteca Nacional del Congreso (2011). "Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas". Minuta de Trabajo. Valparaíso, Chile.

Castro M. E. (1999). "Habitabilidad, medio ambiente y ciudad". En: 2° Congreso Latinoamericano: El habitar, una orientación para la investigación proyectual (Buenos Aires, 6-9 de octubre de 1999). Buenos Aires, Argentina.


Comité Interministerial de Zonas Extremas y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2007). "Política Pública Para Territorios Especiales Aislados". Documento Base. Santiago de Chile.

Gobierno Regional Región de Los Lagos (2008). "Informe Localidades Aisladas –Región de Los Lagos– Para la Política de Territorios y Zonas Especiales". Puerto Montt, Chile.

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (2009). "Atlas Regional de la Región Metropolitana de Santiago". Santiago de Chile.

Instituto Nacional de Estadísticas (2005). "Chile: Ciudades, Pueblos, Aldeas y Caseríos". Santiago de Chile.





Ministerio del Interior (2010). "Decreto N° 608: Establece Política Nacional de Localidades Aisladas". Santiago de Chile.

Oficina Nacional de Estadísticas (2006). "Asentamientos Humanos Urbanos y Rurales Concentrados". La Habana, Cuba. Disponible en: <http://www.one.cu/publicaciones/03estadisticassociales/asentamientoshumanos/>

Ortiz. s.f. "El Medio urbano y rural". Disponible en: <http://www.slideshare.net/gonzaveron/los-asentamientos-humanos>

República de Chile (1980/2005). "Constitución Política de la República de Chile y sus modificaciones". Santiago de Chile.

República de Chile (1992/2005). "Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, N° 19.175 y N° 20.035". Santiago de Chile.

República de Chile (1986/2007). "Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575 y sus modificaciones". Santiago de Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2011). "Estudio de Identificación de Territorios Aislados". Santiago de Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2009). "Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales". Santiago de Chile.

Siglas

APR	Agua Potable Rural.
ARI	Anteproyecto Regional de Inversiones.
CIDEZE	Comité Interministerial de Zonas Extremas.
CONAGUA	Comisión Nacional del Agua (México).
CORE	Consejo Regional.
DIPLADE	División de Planificación y Desarrollo Regional (del GORE RMS).
DOH	Dirección de Obras Hidráulicas.
ERD	Estrategia Regional de Desarrollo.
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
FRIL	Fondo Regional de Iniciativa Local.
GORE RMS	Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.
IAFG	Índice de Aislamiento Físico-Geográfico.
IDI	Iniciativas de Inversión.
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario.
INE	Instituto Nacional de Estadísticas.
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
MOP	Ministerio de Obras Públicas.
OEDT	Objetivo Específico de Desarrollo Territorial.
PNDLA	Política Nacional para el Desarrollo de Localidades Aisladas.
PPR	Política Pública Regional.
PRDLA	Política Regional para el Desarrollo de Localidades Aisladas.
PROT	Plan Regional de Ordenamiento Territorial.
SECPLA	Secretaría Comunal de Planificación.
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial.
SERVIU	Servicio de Vivienda y Urbanización.
SRP	Sistema Regional de Planificación.
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Anexo I

Otras consideraciones a partir de las demandas locales, fuera del alcance de la política pública regional de desarrollo de localidades aisladas RMS

En relación con aquellos ámbitos que quedaron fuera del alcance y factibilidad de la política pública regional de desarrollo de localidades aisladas RMS, una de ellas corresponde al mejoramiento de la distribución del agua en las localidades, siendo uno de los tantos temas que surgieron dentro de los talleres de participación de los actores locales.

Para este caso se puede destacar que apunta directamente a aspectos referidos al estado de la normativa actual (derechos de agua por cuencas) y al mercado de los derechos, tal como se pudo analizar en las distintas comunas de la región. Claramente esta situación va más allá de la presente política y del alcance legal del GORE RMS, por lo tanto se sugiere que pueda haber un trabajo en conjunto con las instituciones que tengan atribuciones para estudiar la situación, en ayuda de las comunidades rurales de la región.

En este sentido, un posible acercamiento al tema, desde el punto de vista de la gestión territorial, es la búsqueda de herramientas para que la institucionalidad pública regional (por ejemplo el GORE RMS) pueda invertir comprando derechos de agua en pos de aquellas comunidades que habitan localidades que no disponen de este recurso.

Alcances y ventajas de tener una política pública regional

En relación con alcances y ventajas de tener una política pública regional, a continuación se da una lista de puntos indicados por SUBDERE (2009):

- Sirve para orientar la **acción pública en la Región**, en torno a la respuesta o solución a situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas.
- Permite establecer **objetivos relevantes, realistas y verificables**, que reflejan las aspiraciones de la comunidad.
- Establece al Ejecutivo del GORE el **mandato para la coordinación intersectorial y el apalancamiento de recursos**, definiendo **prioridades y cursos de acción** para el proceso de negociación presupuestaria y la implementación de acciones con sectores y municipios.
- Es el resultado de procesos **políticos, técnicos y participativos**.
- Es un instrumento de orden táctico que permite al gobierno regional **articular las definiciones estratégicas** de largo plazo –como las de la ERD– con la toma de decisiones de mediano y corto plazo.
- Permite **reducir la incertidumbre** de los **procesos preinversionales** y de formulación de IDI al asociarlo a objetivos de mediano plazo.

Anexo 3

Listado de localidades aisladas objeto de intervención de la política pública regional

I. Aldeas

N°	Provincia	Comuna	Entidad rural en condición de aislamiento	Valor IAFG	Población 2002 ¹⁷
1	Cordillera	San José de Maipo	Bocatoma Los Maitenes	0,780	308
2	Cordillera	San José de Maipo	San Gabriel Bollenar	0,715	687
3	Melipilla	San Pedro	Loica Arriba	0,704	351
4	Chacabuco	Tiltil	Estación Polpaico	0,688	1.039
5	Melipilla	María Pinto	Ibacache Alto	0,677	515
6	Melipilla	María Pinto	Chorombo-Ibacache	0,657	695
7	Melipilla	Melipilla	La Viluma	0,655	311
8	Melipilla	Melipilla	Cholqui	0,655	476
9	Melipilla	Curacaví	Patagüilla-Patagüilla El Bosque	0,625	452
10	Maipo	Paine	Chada	0,618	929
11	Melipilla	Curacaví	Santa Inés-Patagüilla	0,609	375
12	Melipilla	San Pedro	Loica Abajo	0,608	391
13	Melipilla	Alhué	El Asiento	0,591	344
14	Melipilla	San Pedro	El Prado	0,591	324
15	Melipilla	Melipilla	Codigua	0,591	774

Fuente: Elaboración propia.

17 Considerando las aldeas, la política tendrá una intervención sobre un total de 15 asentamientos y 7.971 habitantes (dato del año 2002).

2. Caseríos

N°	Provincia	Comuna	Entidad rural en condición de aislamiento	Valor IAFG	Población 2002 ¹⁸
1	Cordillera	San José de Maipo	El Volcán	0,869	52
2	Santiago	Lo Barnechea	Camino La Disputada	0,849	39
3	Santiago	Lo Barnechea	La Ermita	0,846	156
4	Cordillera	San José de Maipo	Bocatoma El Volcán	0,846	10
5	Cordillera	San José de Maipo	Fundo El Volcán	0,793	11
6	Cordillera	San José de Maipo	El Alfalfal	0,792	98
7	Santiago	Lo Barnechea	Corral Quemado	0,786	105
8	Cordillera	San José de Maipo	Estero San Alfonso	0,785	14
9	Cordillera	San José de Maipo	San Nicolás	0,779	1
10	Cordillera	San José de Maipo	El Romeral	0,776	34
11	Cordillera	San José de Maipo	Las Melosas	0,776	38
12	Cordillera	San José de Maipo	El Almendro	0,771	51
13	Chacabuco	Tiltil	Rincón de los Valles	0,762	32
14	Melipilla	Melipilla	La Unión	0,758	50
15	Cordillera	San José de Maipo	Los Queltehues	0,756	23
16	Melipilla	Alhué	Pincha	0,750	117
17	Melipilla	Melipilla	Santa Laura	0,748	34
18	Melipilla	San Pedro	Santa Rosa Lo Chacón	0,741	18
19	Melipilla	Melipilla	Los Maitenes Poniente	0,731	75
20	Melipilla	San Pedro	San Vicente	0,731	73
21	Melipilla	María Pinto	La Palma	0,724	236
22	Melipilla	Melipilla	San Juan	0,721	53
23	Chacabuco	Tiltil	Lo Marín	0,718	69
24	Melipilla	Melipilla	San Valentín	0,714	20
25	Melipilla	Melipilla	Los Maitenes Oriente	0,710	40
26	Cordillera	San José de Maipo	Río Colorado Oriente	0,709	17
27	Chacabuco	Tiltil	La Capilla	0,705	201
28	Melipilla	Melipilla	La Medialuna	0,697	42
29	Melipilla	Alhué	Las Palmas de Carén	0,697	32
30	Melipilla	Alhué	Santa María	0,697	32
31	Melipilla	Melipilla	El Toronjil	0,695	15
32	Cordillera	San José de Maipo	Río Colorado Poniente	0,693	24
33	Cordillera	San José de Maipo	Los Maitenes	0,689	149
34	Melipilla	Melipilla	El Cortijo	0,681	11
35	Maipo	Paine	Los Hornos de Aculeo	0,681	259
36	Melipilla	Melipilla	Popeta	0,680	12
37	Melipilla	San Pedro	Longovilo	0,677	23
38	Chacabuco	Tiltil	Espinalillo	0,673	46
39	Maipo	Paine	La Playa	0,667	40
40	Chacabuco	Lampa	El Molino	0,664	49
41	Melipilla	Melipilla	Mandinga	0,661	238

18 Considerando los caseríos, la política tendrá una intervención sobre un total de 79 asentamientos y 5.871 habitantes (dato del año 2002).

N°	Provincia	Comuna	Entidad rural en condición de aislamiento	Valor IAFG	Población 2002 ¹⁸
42	Melipilla	Melipilla	Hernán Hurtado Cruchaga	0,661	105
43	Chacabuco	Lampa	El Taco Polpaico	0,660	37
44	Melipilla	San Pedro	Quilamuta	0,658	44
45	Melipilla	Melipilla	Los Maitenes	0,654	95
46	Melipilla	Melipilla	Viña El Campesino Sur	0,652	43
47	Melipilla	Melipilla	Villa Mi Casa	0,651	95
48	Melipilla	Melipilla	Villa Eduardo Velázquez	0,651	65
49	Melipilla	Melipilla	Camino Viejo	0,651	67
50	Cordillera	San José de Maipo	Río Colorado	0,650	27
51	Melipilla	San Pedro	El Sauce	0,644	15
52	Melipilla	Alhué	Barrancas de Pichi	0,638	203
53	Chacabuco	Tiltil	El Asiento	0,634	31
54	Cordillera	San José de Maipo	Las Lajas	0,633	9
55	Maipo	Paine	Pintué	0,628	7
56	Cordillera	Pirque	Río Clarillo	0,627	13
57	Melipilla	Melipilla	San Benito	0,624	118
58	Melipilla	Melipilla	San Rafael	0,624	200
59	Maipo	Paine	Playa Cartagena	0,624	169
60	Cordillera	San José de Maipo	El Manzano	0,623	79
61	Chacabuco	Tiltil	San José	0,619	28
62	Melipilla	Curacaví	Colocolo	0,618	147
63	Cordillera	San José de Maipo	Bocatoma El Canelo	0,617	36
64	Chacabuco	Colina	Camino La Virgen	0,616	36
65	Chacabuco	Colina	Quilapilún Alto	0,613	167
66	Maipo	Paine	Águila Sur Centro	0,612	33
67	Melipilla	Melipilla	Santa Elisa	0,608	81
68	Melipilla	San Pedro	Los Culenes	0,607	67
69	Cordillera	San José de Maipo	Puente El Manzano	0,607	88
70	Melipilla	Curacaví	Patagüilla	0,605	22
71	Maipo	Paine	Bocaguado	0,601	15
72	Maipo	Paine	Bocaguado Norte	0,601	8
73	Chacabuco	Tiltil	La Cumbre	0,594	57
74	Maipo	Paine	La Ensenada	0,592	207
75	Chacabuco	Colina	Quilapilún Bajo Poniente	0,591	133
76	Maipo	Buin ¹⁹	La Cortada del Río	0,499	33
77	Maipo	Buin ¹⁹	Campusano	0,496	275
78	Maipo	Calera de Tango ¹⁹	El Cristo	0,384	175
79	Maipo	Calera de Tango ¹⁹	Villorrio Agrícola	0,384	202

Fuente: Elaboración propia.

19 Asentamientos considerados a partir del rabajo participativo desarrollado en la etapa 2 de la formulación de la política.

Gobierno Regional Metropolitano de Santiago
División de Planificación y Desarrollo
Departamento de Planificación Regional

Los textos de esta publicación pueden ser reproducidos,
almacenados o transmitidos total o parcialmente, sin fines comerciales,
citando siempre como fuente al Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Impresión
Productora Gráfica Andros
Diseño
Winnie Dobbs

