



OFICIO N° 64018
INC.: solicitud

lrg/fur
S.10°/372

VALPARAÍSO, 26 de marzo de 2024

La Diputada señora JAVIERA MORALES ALVARADO ha requerido oficiar a Ud. para que, al tenor de la solicitud adjunta, tenga a bien tomar conocimiento sobre las gestiones realizadas respecto a las altas tarifas y mal servicio que ofrecen las empresas TABSA y DAP en el transporte entre la provincia de Tierra del Fuego y la capital regional, en los términos que expone.

Dios guarde a Ud.

LUIS ROJAS GALLARDO
Prosecretario de la Cámara de Diputados

AL SEÑOR GOBERNADOR REGIONAL DE MAGALLANES Y DE LA
ANTÁRTICA CHILENA





Valparaíso, 19 de marzo del 2024

De: Doña Javiera Morales Alvarado; H. Diputada de la República

Para: Don Jorge Flies Añon; Gobernador Regional y Presidente del Consejo Regional de Magallanes y de la Antártica chilena.

Materia: Respuesta a Oficio N° 037/2024 con respecto a la solicitud levantada por el Consejero Regional Sr. Andrés López España en sesión ordinaria del Consejo Regional.

Por intermedio del presente oficio y en relación al Oficio N°037/2024 enviado por el Gobierno Regional con fecha 05 de marzo del 2024, se cumple con responder a la solicitud emanada por el Consejero Regional Sr. Andrés López España en la sesión ordinaria N°03/2024, donde la autoridad denuncia las altas tarifas y mal servicio que ofrecen las empresas TABSA y DAP en el transporte entre la provincia de Tierra del Fuego y la capital regional; además, solicita evaluar la factibilidad de un Proyecto de Reforma Constitucional que cree el Territorio Especial de Tierra del Fuego, para así mejorar la inversión en temas claves, como la conectividad.

Al respecto nos gustaría recoger la preocupación expresada por el Consejero López e informar de las siguientes gestiones realizadas por esta diputación;

- El uso de todas las facultades fiscalizadoras de las que se disponen para poder verificar que tanto las tarifas, sus alzas y los convenios suscritos con Instituciones Estatales con las empresas TABSA y DAP se encuentren dentro del marco normativo vigente y no se abuse de la posición dominante que dichas empresas tienen en la provincia y región.
- La presentación de un proyecto de ley sobre transporte aéreo en Zonas Extremas, para fomentar la competencia y mejorar la calidad de servicio. Dicho boletín se encuentra actualmente siendo discutido por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputadas y Diputados y puede ser consultado con el número 15.679-03.
- El apoyo al proyecto de ley sobre mejoras al Servicio Nacional del Consumidor y el trabajo en la mejora de dicho proyecto, para que este pueda contemplar casos de vulneración de los derechos que tienen los consumidores debido a la posición monopólica que tienen empresas como las mencionadas en la Provincia de Tierra del Fuego y la Provincia de la Antártica chilena.



- Respecto a la medida propuesta por el Consejero sobre la declaración de Tierra del Fuego como Territorio Especial, esta diputación solicitó a la Biblioteca del Congreso Nacional la elaboración de un informe sobre las diversas clasificaciones jurídicas que posee la normativa chilena actual para caracterizar el territorio nacional, para así, poder determinar la mejor ruta para concretar esta idea durante nuestra gestión. Se adjunta el informe realizado.

Sin otro particular, le saluda atentamente

JAVIERA MORALES ALVARADO.
H. DIPUTADA DISTRITO 28
MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JAVIERA MORALES A.





Caracterizaciones del territorio nacional en la normativa chilena actual

Definiciones regulatorias para Zonas Extremas, Territorios Especiales, Zonas en Desarrollo y Territorio Insular

Autora

Andrea Vargas Cárdenas

Email: avargas@bcn.cl

Tel:(56)2-2 270 1871 (Stgo.)

(56)32-226 3174 (Valpo.)

ASESORÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA

ÁREA DE GOBIERNO, DEFENSA
Y RELACIONES
INTERNACIONALES

Nº SUP: 139588

Resumen

La normativa chilena reconoce para el territorio nacional diferentes clasificaciones jurídicas que persiguen establecer políticas de protección especial para quienes las habitan en función de su ubicación geográfica, desarrollo socioeconómico, o posición estratégica.

En el marco jurídico actual se han establecido diversas clasificaciones del territorio que por sus características especiales, ya sea condición geográfica, poblacional o estratégica, requieren de una consideración diferente y exclusiva, estableciendo variados mecanismos para la gestión, planificación y ordenamiento territorial.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) el carácter centralista de la administración para abordar la diversidad y heterogeneidad de nuestro territorio ha generado significativas disparidades interregionales y locales, cuyo posible abordaje sería a través de profundizar el proceso de descentralización y otorgar tratamiento local al desarrollo.

Al respecto, en el año 2021, se publicó la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), política de carácter nacional que persigue integrar y armonizar diferentes políticas nacionales, sectoriales y regionales.

No obstante, permanecen vigentes definiciones jurídicas como “Regiones Extremas” y “Territorios Especiales” para tratamientos especiales y otras clasificaciones, entre ellas, “Zonas Extremas”, “Zonas en Desarrollo”, “Localidades Aisladas”, “Territorio insular”, con fines regulatorios específicos o de carácter sectorial.

I. Introducción

En el marco de una solicitud parlamentaria se elabora este informe relativo a las figuras que la normativa nacional reconoce para caracterizar y regular determinadas áreas del territorio nacional en relación a sus significativas particularidades geográficas, poblacionales o estratégicas.

El documento aborda las políticas regulatorias a partir de la normativa que ha sido establecida para ello. Por tal motivo, recoge en términos generales el carácter de la política chilena enfocada en regular el

territorio y la clasificación que realiza actualmente la OCDE de territorios remotos. Y en particular, identifica las clasificaciones establecidas en normas que persiguen una política pública.

En la elaboración del presente informe se utilizó de manera preferente informes de BCN, previos y actualizados, se recurrió a la normativa oficial, bibliografía especializada y sitios electrónicos gubernamentales.

I. Características generales de la regulación territorial en Chile

En la normativa chilena se han establecido diferentes categorías jurídicas respecto de determinadas áreas del territorio nacional de acuerdo a sus características geográficas o poblacionales, la mayoría de ellas para aplicar políticas de protección en función del desarrollo socioeconómico o en consideración a su posición estratégica.

Por otra parte, un informe sobre gobierno subnacional y descentralización elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior de Chile sostiene que el modelo de desarrollo de nuestro país¹ “ha reforzado las disparidades interregionales y locales en todo el territorio de forma significativa” (OECD, 2017:8-9). En particular:

Las desigualdades espaciales son aún más llamativas cuando se toman en cuenta las dimensiones no económicas del bienestar. Chile muestra los niveles más altos de disparidad regional entre los países de la OCDE cuando se consideran la satisfacción de vida, el medio ambiente, la seguridad y el empleo, junto a disparidades muy importantes en educación. Las políticas para el desarrollo regional empleadas hasta el momento no han arrojado los resultados esperados. (OCDE, 2017: 9).

El informe OCDE indica que la diversidad y heterogeneidad en el nivel de la comuna, como unidad básica de la estructura política y administrativa en Chile, acrecienta la desigualdad territorial debido a la existencia de disparidades socioeconómicas por niveles de pobreza, diferencias entre lo urbano y rural, singularidades geográficas con vulnerabilidad a desastres, condiciones remotas por distancia, aislamiento, dispersión y baja densidad poblacional, dificultad de conexión entre territorios, y elevados costos de servicios para municipios más pequeños. Para superar este problema y avanzar aún más en el proceso de descentralización, la OCDE recomienda, entre otras medidas:

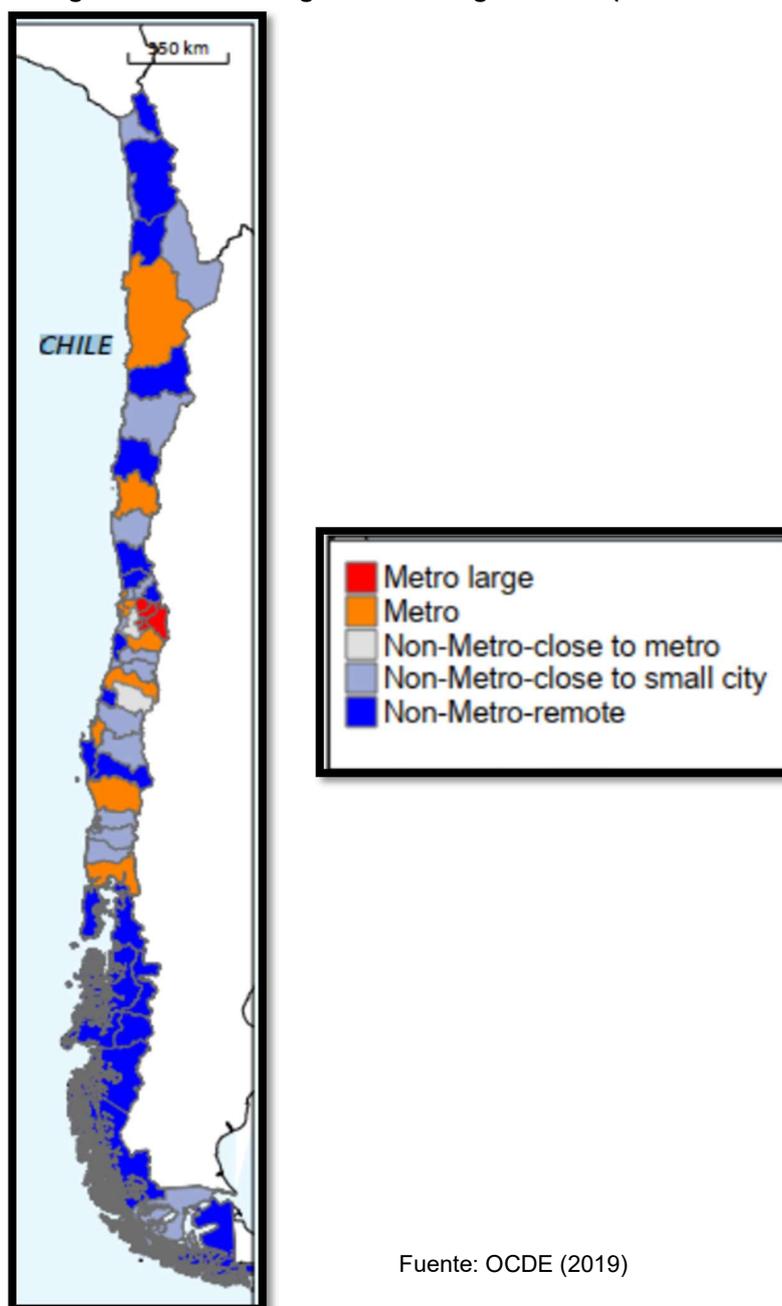
Explorar otras maneras de abordar la diversidad y heterogeneidad de sus municipalidades. Recientemente ha habido progreso en esta área. Las regiones que son extremadamente remotas y las islas chilenas se benefician de un tratamiento especial. El uso creciente de delegaciones municipales también permite que se adapten las actividades municipales a las distintas necesidades de las comunidades locales. (OCDE, 2017: 20).

¹ De acuerdo al informe OCDE, el modelo ha sido de carácter “centralista en la administración política y neoliberal en lo económico”, siendo exitoso en “asegurar la estabilidad interna política y macroeconómica, la unidad nacional, la eficiencia y el crecimiento económico”.

Por su parte, la nueva clasificación de la OCDE de “regiones pequeñas (*Small Regions, Territorial Level 3*) incorpora en su definición además de la cantidad de habitantes y la densidad poblacional, la dimensión de lejanía o acceso a áreas metropolitanas, entendida como la distancia de una región respecto de áreas metropolitanas, condición que en regiones predominantemente rurales y a mayor distancia de centros metropolitanos se identifica como remota o *Territorial Level 3-TL3*. (OCDE 2019: 3).

El informe OCDE (2019) clasifica las provincias en Chile según esta nueva clasificación, e identifica las zonas remotas (TL3) en áreas de color azul, como se ilustra en la Figura 1, a continuación:

Figura 1: Provincias chilenas categorizadas como regiones TL3 según OCDE (*small and remote regions*)



Fuente: OCDE (2019)

II. Categorías de regulación territorial definidas en la normativa chilena

En el marco jurídico chileno se han establecido diversas clasificaciones del territorio que por sus características especiales, ya sea condición geográfica, poblacional o estratégica, requieren de una consideración diferente y exclusiva. Al respecto, con rango de ley se han definido tratamientos excepcionales en el caso de “Regiones Extremas” y “Territorios Especiales”, y con carácter regulatorio y un enfoque funcional se han materializado decretos presidenciales que establecen planes o políticas específicas o sectoriales, tales como “Zonas Extremas”, “Zonas Rezagadas”, “Localidades Aisladas”, “Territorio Rural”, “Territorio insular”, entre otras.

Con el objeto de coordinar y armonizar estos múltiples mecanismos para la gestión, planificación y ordenamiento territorial, en el año 2021, se publicó la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) mediante Decreto 469 del Ministerio del Interior de Chile (05-jul-2021). La PNOT tiene por objetivo servir de marco estratégico para la gestión del territorio en relación a sus potencialidades, singularidades y relaciones funcionales, y así ejercer como instrumento orientador e integrador de la serie de instrumentos vigentes, otorgando coherencia de modo armonizado a las diferentes políticas nacionales, sectoriales y regionales.

De acuerdo a la PNOT, ésta se trata de una política aplicable a todo el territorio nacional, lo que resulta especialmente relevante “en aquellos territorios que no cuentan con instrumentos regulatorios, los que quedan comprendidos, en su mayoría, en las zonas rurales del país o en territorios limítrofes, o bien en sectores que cuentan con áreas protegidas, insulares o de frontera” (PNOT, núm. II).

De este modo, la PNOT se articula en cinco ejes estratégicos que resguardan la promoción de una gestión territorial integrada, el aprovechamiento de las economías de aglomeración, la conservación del medio ambiente y la debida estructuración de las áreas urbanas y rurales, sus relaciones funcionales y la conectividad territorial entre ellas (PNOT, núm. 3.2). Así, en relación al Sistema de Infraestructura y Logística para fortalecer redes, servicios, conectividad y comunicaciones, la PNOT propone en su Directriz 4.1.b “fomentar la provisión de servicios básicos en el territorio, con enfoque en zonas rurales, extremas, rezagadas, territorios aislados y dinámicas territoriales indígenas”. Y en relación al Sistema Socio-territorial Integrado para la complementariedad y sinergia territorial, la Directriz 5.1.a busca “promover mecanismos de desarrollo e integración territorial, con enfoque en territorios interregionales, zonas insulares, fronteras, extremas, de interfaz entre lo continental y oceánico, entre otros”.

Cabe considerar que más allá de la finalidad integradora de la PNOT, no existe una legislación especial y de carácter único que establezca en un solo cuerpo normativo las definiciones de la clasificación del territorio según sus características singulares, ni que agrupe el régimen de beneficios y exenciones establecidos para las zonas remotas del país.

A continuación se describen los objetivos principales de las políticas centradas en la gestión del territorio, cuya regulación se encuentra vigente.

a) Territorios Especiales

Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández son los únicos territorios especiales del país y se encuentran consagrados como tales en el artículo 126 bis de la Constitución Política de Chile. Ambos territorios pertenecen administrativamente a la Región de Valparaíso. Su localización por zona geográfica corresponde a la clasificación denominada “Chile insular”, es decir, conjunto de islas de origen volcánico, que en el caso del archipiélago de Juan Fernández se ubican en el océano Pacífico Sur, y en el caso de Isla de Pascua, en Oceanía (Gob.cl, 2023).

La reforma constitucional sobre los territorios especiales establece²:

Son territorios especiales los correspondientes a Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández. El Gobierno y Administración de estos territorios se regirá por los estatutos especiales que establezcan las leyes orgánicas constitucionales respectivas (Constitución Política, art. 126 bis).

En el año 2012, una nueva modificación constitucional incorporó un inciso segundo al artículo 126 bis³, determinando que la regulación de los derechos a residir, permanecer y trasladarse en dichos territorios, se realizará a través de leyes especiales.

A la fecha, la legislación sólo ha avanzado respecto de regular la permanencia y tránsito en Isla de Pascua (Ley 21.070 de 23-mar-2018). No obstante, todavía se encuentra pendiente definir los Estatutos Especiales para este tipo de territorios. Desde abril de 2022, el Mensaje Presidencial mediante el cual se Establece el Estatuto Especial de Gobierno y Administración para el territorio de la Isla de Pascua (Boletín Legislativo 5940-06) se encuentra en consulta al Ejecutivo para su archivo. Recientemente, en julio de 2023, una Resolución aprobada por la Cámara de Diputados solicitó al Ejecutivo se envíe un proyecto de ley para crear un Estatuto Especial para ambos territorios especiales (Cámara de Diputados, Resolución 955 de 12-jul-2023).

b) Zonas Extremas

Cabe considerar que con rango legal y desde 1980 el Estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo determina la categoría jurídica de “Región Extrema” con el único fin de otorgar incentivos exclusivos y especiales en un régimen preferencial de beneficios para la inversión a determinadas regiones extremas del país, a saber: Arica y Parinacota, y Tarapacá en el Norte; Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y la Antártica Chilena hacia el extremo sur; y las provincias de Chiloé y Palena en la Región de Los Lagos (DFL 3 del Ministerio de Hacienda, 12-ago-2001).

En el año 2014 surgió el programa Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas (PEDZE) con motivo de “atender los déficits en inversión, en infraestructura pública, y las dificultades de acceso a mercados de empleo y servicios debido a la baja rentabilidad social de este tipo de proyectos en la zona”, y que responde a un marco de priorización política en el contexto del programa del segundo gobierno de la

² Reforma constitucional establecida mediante Ley 20.193 de 30-jul-2007.

³ Reforma introducida mediante Ley 20.573 de 06-mar-2012.

Presidenta Michelle Bachelet. El PEDZE integró y consideró las siguientes regiones y territorios como zonas extremas: Arica y Parinacota, Los Lagos (sólo Provincia de Palena y Comuna de Cochamó), Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Magallanes y Antártica Chilena (SUBDERE y DIPRES, 2020: 4).

A partir de esa fecha se establecieron Planes Especiales diferentes e individualizados para los territorios mencionados, en consideración a “que las regiones del país ubicadas en sus extremos geográficos requieren de políticas públicas especiales que faciliten su desarrollo” (Citado en los considerandos de cada Plan Especial)⁴.

En septiembre de 2023, bajo el gobierno del actual Presidente Gabriel Boric, se aprobó la Política Nacional de Zonas Extremas (PNZE), instrumento que reemplaza los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas, y cuyo fin es promover bajo un enfoque de derechos, integralidad e intersectorialidad, la naturaleza convergente de estos territorios, en un horizonte proyectado a 10 años.

La PNZE establece que la condición que caracteriza a un territorio como “Zona Extrema” es la ubicación geográfica periférica respecto de la ciudad capital y zona central del país. De esta forma, la PNZE determina que tres criterios contribuyen a la definición de un territorio como “Zona Extrema”: distancia, condición especial y haber sido incluido en uno de los Planes Especiales de Desarrollo Regional, tal como sigue:

Artículo 3. Definiciones.

Zona Extrema: El territorio declarado como tal por el acto administrativo correspondiente que cumple con los criterios contenidos en la Política Nacional.

Artículo 4. Sobre los criterios utilizados en la identificación de territorios como zonas extremas. Los criterios considerados para que un territorio sea definido como zona extrema son los siguientes:

- a. Distancia a la capital nacional.
- b. Condiciones territoriales especiales.
- c. Territorios que sean parte de los planes de zonas extremas aprobado mediante los decretos supremos N° 1.233, N° 1.242 y N° 1.243, de 2014; o N° 625, de 2015, todos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y sus modificaciones. (PNZE, Decreto 43, MININT, 2023, art. 3 y 4)

De este modo, la PNZE identifica a los siguientes territorios como “Zonas Extremas”:

⁴ Los Planes Especiales de Desarrollo de Zonas Extremas tuvieron una vigencia programática de tres años y fueron prorrogados hasta 2023. Según el informe SUBDERE-DIPRES (2020), ya que se utilizó un criterio político para seleccionar un territorio o región, los criterios técnicos no se encuentran explicitados en los planes, por lo tanto, en la definición de zona extrema podrían haberse incluido otras regiones que no integran actualmente el programa PEDZE.

Artículo 5. Territorios definidos como Zonas Extremas. Los territorios que cumplen con los criterios señalados en el artículo 4° de este reglamento y que se declaran como zonas extremas en este instrumento, son las regiones de Arica y Parinacota, de Tarapacá, de Aysén del General Ibáñez del Campo y de Magallanes y la Antártica Chilena, el Archipiélago de Juan Fernández y la Provincia de Isla de Pascua, como también, la Provincia de Palena y comuna de Cochamó. (PNZE, Decreto 43, MININT, 2023, art. 5).

c) Territorio insular

En la Política Nacional de Defensa, establecida en el año 2020, se consagra el carácter tricontinental del país: determinado por “su inserción geográfica dentro del continente americano, sus derechos soberanos sobre el territorio Chileno Antártico y su proyección hacia Oceanía, dada por su posición en el Pacífico Sudoriental y sus territorios insulares en el Océano Pacífico” (Decreto 4 del MINDEF de 28-may-2021).

Respecto de la definición de “territorio insular” la Política Nacional de Defensa establece la posición de Chile en el Océano Pacífico e identifica a los territorios que se caracterizan de este modo:

Chile posee territorios insulares en el Océano Pacífico que se encuentran hacia el Oeste y Sur del territorio continental americano: destacando las islas San Félix y San Ambrosio, archipiélago de Juan Fernández, Rapa Nui-Isla de Pascua, islas Salas y Gómez e islas Diego Ramírez en el Paso de Drake. (Decreto 4 del MINDEF de 28-may-2021).

La caracterización oceánica de un territorio obedecería a la consideración política de un criterio geológico para distinguir entre el territorio nacional asentado en la placa sudamericana (Comisión Nacional, 1995) y el territorio de las islas oceánicas situadas mar afuera y sobre la Placa de Nazca, todas ellas de origen volcánico, pero de complejos independientes. (Lara, 2010: 44). Bajo esta caracterización se ubican los territorios de Isla de Pascua (Rapa Nui), Salas y Gómez, San Félix y San Ambrosio y el archipiélago de Juan Fernández (integrado por las islas Alejandro Selkirk, Robinson Crusoe y Santa Clara) (Lara, 2010: 44).

Por otra parte, el archipiélago de islas Diego Ramírez, ubicado al sur de Cabo de Hornos y al borde de la plataforma continental, es el punto extremo más austral del continente americano. Diego Ramírez, junto al archipiélago Cabo de Hornos conforman la ecorregión marina de Canales y Fiordos del Sur de Chile y la ecorregión terrestre subantártica de Magallanes cuyo carácter biogeográfico es único y singular, y “carecen de una réplica geográfica equivalente en todo el Hemisferio Sur” (Subsecretaría de Pesca, 2017).

d) Zonas en Desarrollo (Zonas rezagadas)

De acuerdo a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, corresponde al Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional determinar

los territorios que califican como “zonas rezagadas” conforme a la política nacional sobre la materia (DFL 1-19.175, art. 17.i).

De este modo, en el año 2023 se publicó el Decreto 90 del Ministerio del Interior (06-sep-2023) mediante el cual se aprueba la nueva Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, y que derogó la vigencia del anterior instrumento que regulaba la materia⁵.

No obstante, continúa vigente el Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados aprobado por Decreto 1.116, Ministerio del Interior (2-ago-2014) que propende al fomento de la actividad productiva, desarrollo social y coordinación de los servicios públicos y la administración del Estado en forma excepcional para determinadas comunas del país, definidas en el siguiente tenor:

Se entenderá por Territorios Rezagados aquellos que presentan una situación de atraso y brechas importantes en su nivel de desarrollo y bienestar respecto al promedio del resto del país. Para efectos de lo anterior, se considerarán como ámbitos de desarrollo y bienestar variables sociales, económicas, de competitividad territorial y de calidad de vida. (Decreto 1116, art 1, núm. I)

En particular, la actual Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social define a estos territorios del siguiente modo:

Zona Rezagada en Materia Social (denominada indistintamente, "Zona en Desarrollo"): El territorio declarado como tal por el acto administrativo, compuesto por una comuna o una agrupación de comunas contiguas dentro de una misma región y que cumple con los criterios e indicadores contenidos en este reglamento. (Decreto 90, 2023, art. 1).

Así, los territorios definidos como “Zona Rezagada en Materia Social” pueden denominarse también “Zona en Desarrollo”, y podrán ser comunas, grupos de comunas contiguas o localidades dentro de una comuna que cumplan con dos criterios, a saber: brecha social positiva, es decir cuya tasa ponderada de pobreza comunal sea superior a la tasa de pobreza regional; y observen condición de aislamiento, declarada según el índice de la SUBDERE, o condición de comuna rural o mixta, determinada de acuerdo a la clasificación de la ODEPA, con base en los criterios de la OECD. (Decreto 90, 2023, art. 5 y 6).

De acuerdo a la norma, los territorios deberán encontrarse en un listado de comunas o territorios susceptibles de ser declarados “Zonas en Desarrollo” elaborado por la SUBDERE, para que sean propuestos como tales por el gobierno regional junto a un Plan de Desarrollo, el cual después de ser evaluado tanto por su cartera de iniciativas como financieramente podrá ser declarado oficialmente como tal por la SUBDERE (Decreto 90, 2023, art. 7 y 8).

Cada gobierno regional podrá contar sólo con hasta dos Zonas en Desarrollo en su territorio. Sin embargo, este tope máximo no contempla los Planes de Desarrollo de Zonas Extremas vigentes que les

⁵ El derogado Decreto 975 del Ministerio del Interior (14-feb-2019) que reguló la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, establecía territorios susceptibles de ser propuestos como zonas rezagadas.

sean aplicables a dicho territorio, ambos instrumentos podrán ser considerados de forma complementaria (Decreto 90, 2023, art. 8).

Además, un territorio que haya sido declarado de acuerdo a los estados de excepción constitucional como “estado de catástrofe” en caso de calamidad pública (Constitución Política, art. 41), o mediante disposición presidencial como “zona afectada” por sismos o catástrofes (Decreto 104, 25-jun-1977) podrá ser propuesto por el gobernador o gobernadora regional como “Zona en Desarrollo por Condición de Catástrofe”, si es que no cuentan con un Plan de Desarrollo vigente. Estas propuestas estarán exentas del requisito de encontrarse en el listado de territorios susceptibles, de comprender comunas contiguas y de obedecer al tope máximo de hasta dos declaraciones de Zonas en Desarrollo (Decreto 90, 2023, art. 21).

De acuerdo a la normativa vigente, los Planes de Desarrollo establecidos por Decreto presidencial entre los años 2014 y 2017 podrán continuar rigiéndose por los instrumentos mediante los que fueron aprobados o bien extender su vigencia de acuerdo a los nuevos términos de la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social (Decreto 90, 2023, disposiciones transitorias).

Con fecha de abril de 2023, la SUBDERE declaró que en el país había un total de 113 comunas de las 345 que integran el territorio nacional, susceptibles de ser propuestas como Zona Rezagada. Además, existen otras 76 comunas del país que ya cuentan con un territorio declarado como Zona Rezagada o presentan un plan para su evaluación (SUBDERE, 2023b). De esta forma, todas las regiones del país contemplan un Plan de Desarrollo focalizado para alguno de sus territorios, como lo exhibe la siguiente tabla.

Tabla 1: Planes de Desarrollo para Zonas Rezagadas en regiones, vigentes al 2023

REGIÓN	NOMBRE DEL PLAN	VIGENCIA
Arica y Parinacota	Plan Regional de Arica y Parinacota para Zonas Rezagadas	17.06.2029
Tarapacá	Tamarugal Norte	13.07.2028
Antofagasta	Entre la Costa y Pampa ¡El desarrollo comienza ahora!	05.09.2030
Atacama	Freirina Sustentable	18.06.2029
Coquimbo Limarí	Choapa	02.08.2024
Coquimbo	Elqui-Limari "Viento Norte"	24.01.2031
Valparaíso	Cordillera Valles y Mar	14.07.2028
Metropolitana	Plan de Fortalecimiento y Desarrollo Sostenible para la comuna de Til	30.08.2030
O'Higgins	Secano O'Higgins	14.07.2028
Maule	Secano Maule Sur	02.08.2024
Ñuble	Valle del Itata	26.06.2025
Biobío	Provincia de Arauco	02.08.2024
La Araucanía	Costa Araucanía	06.01.2025
La Araucanía	Entre Los Andes y Nahuelbuta	13.07.2028
Los Ríos	Provincia del Ranco	26.06.2023
Los Lagos	Territorios insulares y aislados del mar interior de Chiloé	17.06.2029
Aysén	Provincia de Los Glaciares	13.07.2028
Magallanes	Puerto Edén	02.09.2030

Fuente: SUBDERE, 2023.

En la tabla a continuación se pueden identificar las comunas que han sido declaradas Zona Rezagada de acuerdo a la región con Plan de Desarrollo vigente.

Tabla 2: Comunas con territorios declarados “Zona Rezagada” vigentes (a abril de 2023)

REGIÓN	COMUNAS CON ZONAS REZAGADAS CONSIDERADAS EN PLANES DE DESARROLLO ACTUAL						TOTAL
Arica y Parinacota	Putre	Camarones	General Lagos				3
Tarapacá	Camíña	Colchane	Huara				3
Antofagasta	María Elena	Tocopilla					2
Atacama	Freirina						1
Coquimbo	Canela	Combarbalá	Monte Patria	Punitaqui	La Higuera	Vicuña	8
	Andacollo	Río Hurtado					
Valparaíso	La Ligua	Petorca	Cabildo	Nogales	Catemu	Llay-Llay	6
Metropolitana	Tiltil						1
O’Higgins	Pichilemu	La Estrella	Litueche	Navidad	Paredones	Lolol	7
	Pumanque						
Maule	Cauquenes	Chanco	Pelluhue	Empedrado			4
Ñuble	Quillón	Quirihue	Cobquecura	Coelemu	Ninhue	Portezuelo	9
	Ránquil	Trehuaco	San Nicolás				
Biobío	Arauco	Curanilahue	Contulmo	Los Álamos	Tirúa	Cañete	7
	Lebu						
La Araucanía	Carahue	Nueva Imperial	Saavedra	Teodoro Schmidt	Toltén	Collipulli	12
	Ercilla	Los Sauces	Lumaco	Purén	Traiguén	Victoria	
Los Ríos	La Unión	Futroneo	Río Bueno	Lago Ranco			4
Los Lagos	Calbuco	Puqueldón	Queilén	Quemchi	Quinchao		5
Aysén	Tortel	O’Higgins	Cochrane				3
Magallanes	Natales						1

Fuente: SUBDERE, 2023b

A la fecha, conforme a lo establecido en la nueva Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en Materia Social, la SUBDERE se encuentra elaborando el nuevo listado de comunas susceptibles de ser declaradas “Zona en Desarrollo”, instrumento que servirá a los gobiernos regionales para la elaboración de sus propuestas de planes de desarrollo, y que reemplazará al que aquí se encuentra mencionado.

e) Localidades Aisladas

De acuerdo a la Política Nacional de Localidades Aisladas, establecida mediante Decreto 608 del Ministerio del Interior, 27-nov-2010, y vigente a la fecha, las 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 (Decreto 608, art. 1, núm. II).

Entre los principios de esta política pública se encuentra la excepcionalidad, que implica que la condición de aislada de una localidad “implica una complejidad mayor para instalar políticas públicas efectivas que propendan al desarrollo económico y social” (Decreto 608, art. 1, núm. I).

En la actualización de los resultados del estudio “Identificación de localidades en condiciones de aislamiento”, elaborado por la SUBDERE en 2021, se buscó precisar el cálculo de las variables que definen las condiciones de aislamiento, las que se precisaron en el siguiente sentido:

La definición de aislamiento de una localidad, está determinada por la relación existente entre los componentes de Aislamiento Estructural (variables morfológicas, clima y división político administrativa) y el Grado de Integración, que se define como la capacidad que tienen las personas para acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos, y cívicos, entre otros. (SUBDERE, 2021).

De acuerdo a los resultados de este estudio, se estableció que “en Chile hay 3.896 localidades en condiciones de aislamiento de un total de 29.256” y respecto de la población, se determinó que 147.711 habitantes, que corresponden al 0.8% de la población del país, se encuentra en condición de aislamiento (SUBDERE, 2021: 18).

f) Pequeñas Localidades

Por otra parte, de manera sectorial, el Ministerio de la Vivienda desarrolla un programa de acceso a bienes y servicios, en localidades de todo el país que cuentan con menos de 20 mil habitantes, denominado Plan de Desarrollo de la Localidad, establecido mediante Decreto 30 del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (4-abr-2016) y orientado a mejorar la calidad de vida de los habitantes y potenciar el desarrollo de “pequeñas localidades” que presentan déficit urbano y habitacional (Decreto 30, 2016, art. 1)

Así, el Plan de Desarrollo de la Localidad define “Pequeña Localidad” en razón del bajo número de habitantes y que constituya un centro proveedor de servicios básicos con carácter permanente para otras localidades. De esta forma, el programa se orienta al desarrollo local para todos los municipios. En definitiva, la “Pequeña Localidad” se define en el programa de este modo:

(...) aquellos asentamientos urbanos y/o rurales que sean centros proveedores de servicios de educación -nivel básico- y de salud -servicio de atención permanente-, de hasta 20.000 habitantes. (Decreto 30, 2016, art. 2).

De acuerdo a la DIPRES (2022) el programa se aplica a nivel nacional, beneficiando en la actualidad a 73 pequeñas localidades de todas las regiones del país. De acuerdo a la siguiente tabla:

Tabla 3: Pequeñas Localidades, según programa “Plan de Desarrollo de la Localidad” del MINVU

REGIÓN	Pequeña localidad Beneficiaria
Arica y Parinacota	4
Tarapacá	5
Antofagasta	3
Atacama	7
Coquimbo	4
Valparaíso	5
O’Higgins	3
Maule	4
Biobío	7
Ñuble	3
La Araucanía	9
Los Ríos	3
Los Lagos	5
Aysén	3
Magallanes	4
Metropolitana	4

Fuente: DIPRES (2022).

g) Zonas Rurales

Según la PNOT la complejidad y el dinamismo del territorio se expresan en los ámbitos urbano y rural, principalmente en sus relaciones funcionales, sistémicas y su interdependencia. (PNOT, Considerando núm. 3). Su objetivo de integración y aplicabilidad nacional es especialmente significativo para territorios que no cuentan con instrumentos regulatorios, la mayoría de ellos ubicados en zona rural.

Al respecto, la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), establecida mediante Decreto 19 del Ministerio del Interior (5-mayo-2021) representa el reto común que enfrentan los territorios rurales, considerando su diversidad:

Que los territorios rurales enfrentan desafíos comunes como la deficiente conectividad (vial, telecomunicaciones, energética, entre otros), el menor suministro de otros bienes y servicios respecto a los centros urbanos, la lejanía a los grandes mercados, la migración de la población hacia áreas urbanas, la falta de masa crítica para beneficiarse de las economías de escala, los nuevos patrones de producción y comercialización para las materias primas, la baja diversificación económica, y la necesidad de una mayor valoración de su patrimonio cultural y natural (Decreto 19, Considerando 2).

Por tal motivo, la PNDR define en nuevos términos lo que se entiende por “Territorio Rural”, acogiendo la recomendación de la OCDE:

Aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 (hab./km²), con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna. (Decreto 19, parte I).

De este modo, de acuerdo a la definición de la PNDR, los territorios se pueden clasificar en tres categorías: Comuna Predominantemente Rural (que coincide con la definición enunciada), Comuna Mixta (población de hasta 100.000 habitantes y densidad menor a 150 habitantes por km² en un rango de 25% a 50% de personas), y Comuna Predominantemente Urbana (donde el 25% o menos de la población, vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km²).

III. Normativa que regula las categorizaciones del territorio en Chile

A continuación, se sistematiza la normativa actual y vigente que define la regulación de las políticas territoriales en el país en una tabla que identifica el alcance territorial de la política y el objetivo político que persigue la regulación.

Tabla 4: Políticas regulatorias del territorio nacional vigentes

Alcance territorial	Objetivo de la política regulatoria	Norma establecida	Año de publicación
Nacional	Ordenamiento Territorial (PNOT)	Decreto 469 / Interior	2021
Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández	Territorios Especiales: Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández	Constitución Política, art. 126 bis (Ley 20.193)	2007
Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández	Territorio especial: modifica C.P. art. 19	Ley 20.573	2012
Isla de Pascua	Isla de Pascua: Derecho a residir, permanecer y trasladarse	Ley 21.070	2018
Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes y provincias de Chiloé y Palena en la Región de Los Lagos	Estatuto del Fondo de Fomento y Desarrollo (Región Extrema)	DFL 3 / Hacienda	2001
Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, Magallanes Archipiélago Juan Fernández Provincia de Isla de Pascua, Provincia de Palena y comuna de Cochamó	Zonas Extremas (PNZE)	Decreto 43 / Interior	2023
Arica y Parinacota	Plan Especial de Desarrollo Arica y Parinacota	Decreto 1.233 / Interior	2014
Provincia de Palena y comuna de Cochamó	Plan Especial de Desarrollo Palena y Cochamó	Decreto 625 / Interior	2015
Aysén	Plan Especial de Desarrollo Aysén	Decreto 1.242 / Interior	2014
Magallanes y Antártica Chilena	Plan Especial de Desarrollo Magallanes y Antártica	Decreto 1.243 / Interior	2014
Islas San Félix y San Ambrosio, Archipiélago de Juan Fernández, Isla de Pascua, islas Salas y Gómez, e islas Diego Ramírez	Territorio insular	Decreto 4 / Defensa	2021
Nacional	Zonas Rezagadas en materia social (LOC 19.175, Gob y Admin. Regional)	DFL 1-19.175 / Interior	2023
Nacional	Zonas Rezagadas en materia social (Zonas en Desarrollo)	Decreto 90 / Interior	2023
Coquimbo, Maule, Biobío y Ñuble	Extiende vigencia planes Zonas Rezagadas: Coquimbo, Maule, Biobío y Ñuble	Decreto 225 / Interior	2022
Arica y Parinacota, Aysén y Magallanes	Vigencia hasta 2023 Planes de Desarrollo DTO 1233, 1242 y 1243	Decreto 253 / Interior	2020
Provincia de Palena y comuna de Cochamó	Vigencia hasta 2024 Plan de Desarrollo DTO 625	Decreto 98 / Interior	2021
Comunas de Monte Patria, Punitaqui Combarbalá y Canela en la Región de Coquimbo; Futrono, La Unión, Lago Ranco y Río Bueno, en la Región de	Plan de Desarrollo para Territorios Rezagados (TR)	Decreto 1.116 / Interior	2014

Los Ríos; Cauquenes, Empedrado, Pelluhue y Chanco, en la Región del Maule; Lebu, Arauco, Cañete, Contulmo, Curanilahue, Los Álamos, Cobquecura, Coelemu, Ninhue, Portezuelo, Quirihue, Quillón, Ránquil, San Nicolás, Trehuaco y Tirúa, en la Región del Biobío; Carahue, Nueva Imperial, Saavedra, Teodoro Schmidt y Toltén, en la Región de la Araucanía; y Chaitén, en la Región de Los Lagos			
Nacional	Pequeñas Localidades	Decreto 39 / MINVU	2016

Fuente: Elaboración propia en base a BCN Ley Chile.

Referencias

- BCN (2016) Regímenes especiales de estímulo y beneficio para el desarrollo de las Zonas Extremas en Chile. Elaborado por Andrea Vargas. Disponible en: <http://repositorio.bcn.cl> (Noviembre, 2023)
- BCN (2016) Territorios Especiales: Conceptualización, institucionalidad y Políticas Públicas. Elaborado por Bárbara Horzella. Disponible en: <http://repositorio.bcn.cl> (Noviembre, 2023)
- BCN (2018) Régimen de excepción para los Territorios Especiales de la Región de Valparaíso. Elaborado por Andrea Vargas. Disponible en: <http://repositorio.bcn.cl> (Noviembre, 2023)
- BCN (2019) La calificación de territorio especial de Isla de Pascua: incidencias presupuestarias. Elaborado por Pedro Harris y Matías Meza-Lopehandía. Disponible en: <http://repositorio.bcn.cl> (Noviembre, 2023)
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2023). Resolución 955 de 12-jul-2023, Sesión 54ª. Disponible en: https://www.camara.cl/legislacion/resoluciones/resolucion_votacion.aspx?prmlid=8002#info-ficha (Noviembre, 2023)
- COMISIÓN NACIONAL (1995) Proposiciones de la Comisión Nacional sobre Fronteras Interiores al Desarrollo Nacional. Elaborado por la Comisión Nacional de Estudio e Incorporación de las Fronteras Interiores al Desarrollo Nacional. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, ANEPE.
- DIPRES (2022) Programa para Pequeñas Localidades. Monitoreo y Seguimiento Oferta Pública 2022. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-310414_doc_pdf.pdf (Noviembre, 2023)
- GOB.CL (2023) Nuestro País. Disponible en: <https://www.gob.cl/nuestro-pais/> (Noviembre, 2023)
- LARA, Luis (2010) "Las islas oceánicas de Chile". En Comité Oceanográfico Nacional (CONA) Geología Marina de Chile. Disponible en: http://www.cona.cl/pub/libro_geologia/5.pdf (Noviembre, 2023)
- OCDE (2017) Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Disponible en: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Chile-multi-level-main-findings-ES.pdf> (Noviembre, 2023)
- OCDE (2019) Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/b902cc00-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2Fb902cc00-en&mimeType=pdf> (Noviembre, 2023)
- SUBDERE (2021) Estudio actualización de base censal. Identificación de localidades en condición de aislamiento. Marzo, 2021. Disponible en: <https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/523/EABC-ILCA-2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Noviembre, 2023)
- SUBDERE (2023) Planes de Desarrollo de Zonas Rezagadas y Zonas Extremas. Presentación ante la Comisión de Zonas Extremas en el Senado de la República. Sesión del 6 de Septiembre de 2023. Disponible en: https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=tramitacion&ac=getDocto&iddocto=17506&tipodoc=docto_comision (Noviembre, 2023)
- SUBDERE (2023b) Informe de comunas susceptibles para ser propuestas como Zonas Rezagada en Materia Social 2023. Disponible en: http://territoriosdeconvergencia.subdere.gov.cl/files/doc_zonas_rezagadas/Informe%20comunas%20susceptibles%20de%20ZR%202023.pdf (Noviembre, 2023)
- SUBDERE y DIPRES (2020) Informe final Programa Plan Especial de Desarrollo de Zonas Extremas. Noviembre 2019-junio 2020. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-205716_informe_final.pdf (Noviembre, 2023)
- SUBSECRETARÍA DE PESCA (2017) Antecedentes Técnicos Parque Marino Islas Diego Ramírez-Paso Drake Región de Magallanes y Antártica Chilena. Informe Técnico (R. Pesq.) N° 220/2017, Nov-2017. Disponible en: <https://aobacwebpage.s3.us-east-2.amazonaws.com/208.pdf> (Noviembre, 2023)