



POLÍTICA REGIONAL DE LOCALIDADES AISLADAS REGIÓN DE AYSÉN

**GOBIERNO REGIONAL DE AYSÉN – SUBDERE
(Aprobada por el Consejo Regional de Aysén el 31 Agosto 2012)**

CONTENIDOS

INTRODUCCION	2
<i>Capítulo 1</i>	4
<i>Diagnóstico del Aislamiento en la Región de Aysén</i>	4
1.1. Contexto Nacional y Regional.....	4
1.2. Contexto Intra Regional.....	7
1.3. Identificación de Territorios Aislados en Aysén.....	8
1.3.1. Definiciones	9
1.3.2. Metodología de Análisis.....	10
1.3.3. Estandarización y clasificación de variables.....	16
1.3.3.1. Componente Grado de Integración.....	16
1.3.3.2. Componente Geográfico Estructural.	23
<i>Capítulo 2</i>	35
<i>Política Regional para Localidades Aisladas</i>	35
2.1. Principios de la Política.....	36
2.2. Objetivos Relevantes.....	37
2.2.1. Fin de la Política	37
2.2.2. Propósito de la Política.....	37
2.2.3. Programas y Planes	37
2.2.3.1. Programa de Regularización de Saneamiento Básico	38
2.2.3.2. Programa de Acceso a Servicios Públicos y Privados prioritarios	39
2.2.3.3. Programa de Aseguramiento de conectividad básica.....	39
2.2.3.4. Programa de Desarrollo Cultura, Patrimonio e Identidad	40
<i>Capítulo 3</i>	42
<i>Monitoreo y Evaluación</i>	42
3.1. Mecanismos de Monitoreo y Evaluación	42
3.2. Bajada de Programas a Cartera de Inversiones	43
3.2.1. Programa Prioritario	43
3.2.2. Programas de Fortalecimiento Gradual	45
3.3. Responsable.....	46
3.4. Sistema de Indicadores y Base de Datos.....	47
3.5. Equipo Regional para Localidades Aisladas	48

INTRODUCCION

El presente instrumento de planificación regional fue elaborado durante el primer semestre del año 2012, por mandato de S.E. Presidente de la República Don Sebastian Piñera Echenique, de acuerdo a lo indicado en el Decreto Supremo N° 608 del 15 de julio del año 2010 del Ministerio del Interior, el cual considera que es deber del Estado promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación, asegurando el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Asimismo, debe promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo territorial armónico, equitativo y solidario. Que dentro del país existen localidades a las que, atendida su ubicación geográfica o condición de aislamiento, les afectan problemas económicos y sociales similares. Que dichas localidades requieren de políticas especiales que permitan mejorar la calidad de vida de sus habitantes, para así satisfacer debidamente sus necesidades, especialmente en materia de conectividad y calidad de servicios. Que es de gran relevancia para el país la plena integración de las localidades aisladas, toda vez que disponen de potencialidades y recursos; a la vez que conforman zonas de gran valor estratégico.

Lo anterior, se vincula con las funciones del Gobierno Regional de Aysén, indicadas en sus Artículos 16 y 17 de la Ley Orgánica de Gobierno y Administración Regional (LOGGAR), sobre "Elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región", y "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"

El desarrollo de esta política regional, pertenece a un marco estratégico de desarrollo regional, sustentado en la visión de mediano y largo plazo, de tal manera de contar con herramientas que permitan visualizar el escenario de la inversión pública ordenada de acuerdo a la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Aysén proyectadas hasta el 2030, que en esta política permitirá abordar las brechas

planteadas para apoyar el mejoramiento de los estándares de calidad de vida de las personas que habitan los territorios priorizados para la región, superando los criterios de aislamiento establecidos en el diagnóstico.

El equipo encargado de desarrollar la Política Regional de Localidades Aisladas se conformó por profesionales de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Aysén (DIPLADE) y de la Unidad Regional SUBDERE (URS):

Equipo GORE- DIPLADE:

- Álvaro Hormazabal López, Jefe División Planificación y Desarrollo Regional
- José A. Fernández Jara, Profesional DIPLADE
- Nicolás Vergara Arribas, Profesional DIPLADE
- Ítalo Pacheco Pacheco, Profesional DIPLADE
- Jacqueline Cid Salgado, Profesional DIPLADE

Equipo Unidad Regional SUBDERE

- Marcelo Santana Vargas, Encargado Regional SUBDERE Aysén
- Mauricio L. Cisterna Téllez, Arquitecto Coordinador Regional de la Política

Participaron

Comisión RIMA Gobierno Regional de Aysén

Municipalidades Región de Aysén

Unidad Nacional Políticas Especiales de la Subsecretaría de Desarrollo Regional

Capítulo 1

Diagnóstico del Aislamiento en la Región de Aysén

1.1. Contexto Nacional y Regional

En el año 1930 la población regional era de 2.051 habitantes con el 80% ubicada en el sector rural, esto ha cambiado hacia el año 2002 donde la población aumentó a 80.445 habitante bajando la población rural al 11%, Respecto de la distribución poblacional por provincias, en 1960 había un equilibrio de los crecimientos históricos en las provincias, sin embargo al año 2002 las tendencias de distribución de la población muestran gran concentración hacia los dos centros urbanos más grandes de la región, el 87.46 % de la población urbana regional y solo el 44.53% de la población rural, ello se explica por la existencia de mayor cantidad de servicios, concentran mejores posibilidades de desarrollo al haber mayor cantidad de estructuras intermedias de opciones de empleos y se asume mejor calidad de vida.

Tabla 1.
Población Provincial de Aysén período 1960-2002

Provincia	Año	Año	Año	Año	Año
	1960	1970	1982	1992	2002
Coyhaique	9497	17098	29891	37298	46291
Aysén	7068	10295	14328	20304	20095
Capitán Prat	300	670	1605	2095	2851
General Carrera	2900	3100	4105	3926	5208

Fuente: Elaboración propia basada en datos INE 2002

El Decreto N° 608 del Ministerio del interior que instruye la elaboración de la presente política sobre la base de la definición de Aislamiento SUBDERE 2011, referida a lugares (espacios físicos) que se encuentran: lejos, apartados, desconectados, con difícil acceso, incomunicados, o en situación de isla, en él se desarrolló a nivel de las 346 comunas del país, de las que fueron sujeto de estudio 252 comunas. La región de Aysén tuvo la segunda localidad más aislada del país, Villa O´Higgins, detrás de la comuna de Melipeuco en la novena región, sin embargo en la práctica esta realidad marca diferencias muy marcadas en cuanto a mostrar el mayor aislamiento de la

comuna de Villa O´Higgins, lo anterior debido a que Melipeuco, es una localidad capital de comuna, que está a menos de 2 horas de la capital regional Temuco, segunda ciudad más grande del sur de Chile, comparativamente en relación a Villa O´Higgins , esta localidad se encuentra a mínimo 14 horas de la capital regional por un camino discontinuo que requiere navegación marítima.

Al analizar la situación regional tenemos que la capital Regional Coyhaique dentro del listado de ciudades es la número treinta, no teniendo otra ciudad cerca (poblado mayor de 20.000 personas según INE 2002), por tanto la región completa depende de los servicios que en ella existen. Entre los temas analizados se consideró el acceso a salud, sin embargo hay que destacar que el hospital más grande en la región se ubica en Coyhaique y no cuenta con todas las especialidades médicas de alta complejidad, por lo cual la región en su totalidad depende de los servicios médicos de la capital de la décima región, Puerto Montt.

Localidad	Región	Indice Aislamiento	Ranking Nacional
Melipeuco	Araucanía	-0,4017	1
Villa O´Higgins	Aysén	-0,2186	2
Colchane	Tarapacá	-0,2047	3
cabo de Hornos	Magallanes	-0,1804	4
Ollague	Antofagasta	-0,1682	5
Tirúa	Bio Bio	-0,1282	6
Lonquimay	Araucanía	-0,0178	7

Lo antes mencionado, viene a refrendar , que la Región de Aysén en si misma, es una región Aislada del contexto nacional, considerando entre otros factores que:

- Red vial no permite conectividad en su totalidad con el resto del país.
- Elevados costos de transportes limitan el acceso a prestaciones necesarias en sectores críticos , como salud y educación.
- Lejanía capital nacional y de las altas direcciones públicas, limitan la oportunidad, gestión y ejecución de iniciativas que aborden brechas de aislamiento.
- Superficie intrarregional extensa, y diversas características geofísicas dificultan los asentamientos humanos y sus condiciones básicas de habitabilidad.

Cabe señalar, que Chile ha suscrito compromisos específicos para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio, contenidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, los cuales representan aspectos fundamentales para avanzar de manera sustantiva en el desarrollo y calidad de vida de la población a nivel mundial. Este ambicioso plan, busca fundamentalmente mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, colocándose metas claras, con indicadores relevantes y con un plazo máximo para alcanzar esos logros en el año 2015. Es por esto que el Sistema de las Naciones Unidas en Chile considera fundamental avanzar en la adecuada identificación de las áreas de mayor y menor logro a nivel regional y favorecer el desarrollo de las capacidades locales para la definición de estrategias regionales para el logro de estos objetivos. El diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es crucial para el alcance de los objetivos, entre ellos se encuentra el objetivo de "Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente", que incluye como meta el "Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento".

Otro dato concreto, relacionado con esta política es que Chile se ubicó en las últimas posiciones del segundo ranking de calidad de vida que elaboró la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), de la cual Chile es parte. En el **Índice de Mejor Vida**, nuestro país se ubicó en el lugar 34 de entre 36 países evaluados, entre los que se incluyeron a los 34 miembros de la OCDE, además de Rusia y Brasil. Se analizaron 24 variables tomadas de 11 sectores (Medio Ambiente, Vivienda, Salud, Educación, Satisfacción de vida y otros). Lo anterior implicará implementar políticas públicas que otorguen una orientación de la inversión que permitan alcanzar gradual y sostenidamente los estándares de calidad de vida comunes para los integrantes de la OCDE y que al suscribirse a esta organización, convienen resguardar similares compromisos y avances que el resto de sus integrantes, lo cual es un desafío enorme para nuestro país y su especificidades regionales.

1.2. Contexto Intra Regional

Partiendo de la base que la Región de Aysén es una isla en el contexto nacional, se debe considerar cómo esta situación limitante se expresa al interior de su territorio extenso (110.000 km de superficie). Es así como, se han adaptado las metodologías sugeridas por los estudios efectuados a nivel nacional por SUBDERE 2011, colocando especial énfasis a la participación de los actores locales, tales como Consejos Municipales y equipos técnicos de cada comuna y corrección de ponderadores de acuerdo a realidad regional de cada uno de los criterios que sustentan la metodología de análisis.

El trabajo en terreno se efectuó en los 10 municipios de la región, abordando temáticas a nivel de concejos municipales, equipos técnicos municipales (SECPLAN, DOM, DIDECO), también, en algunos casos, se consideró procesos de participación ciudadana directa.

A nivel de comuna y sus localidades, se pudo levantar las principales formas de abordar las problemáticas de aislamiento que las afectan visualizándose temas que limitan cotidianamente a los habitantes; tales como: el acceso a los distintos servicios y su percepción de marginalidad por la distancia y los altos costos para realizar trámites en los diferentes estamentos públicos, ya que muchas veces se debe considerar alojamiento, traslados, entre otros costos asociados. Adicionalmente, los elevados costos de construcción afectan notoriamente la posibilidad de estimular la habitabilidad, por cuanto se hace muy necesario cubrir déficit en servicios básicos de agua potable, alcantarillado y electricidad. Estos factores junto a otros analizados, limitan alcanzar niveles de bienestar y calidad de vida de sus habitantes , así como el desarrollo gradual en materias socioeconómicas y autonomía del Estado.

1.3. Identificación de Territorios Aislados en Aysén

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE dependiente del Ministerio del Interior ha desarrollado tres estudios de diagnóstico y una propuesta para territorios aislados, el primero fue desarrollado por el Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica el año 1999. El segundo consistió en una actualización de dicho diagnóstico, realizado el año 2008 por el Departamento de Estudios y Evaluaciones de SUBDERE, formulando cambios metodológicos para la identificación de territorios en condiciones de aislamiento, el tercero correspondió al estudio identificación de territorios Aislados 2011 de SUBDERE donde se hace una visión de todo el territorio nacional identificando comunas Aisladas, la política regional presentada desarrolla la continuación de estos trabajos llegando hasta una escala más desagregada con definición y priorización de Localidades Aisladas para la región de Aysén.

El cambio metodológico fue orientado principalmente a presentar resultados por criterios de aislamiento aplicados directamente a la realidad de la región de Aysén, con el propósito de focalizar de manera más precisa aquellas situaciones que se determinaron como deficientes. El eje principal para determinar aislamiento fue la accesibilidad a los servicios del Estado. El supuesto principal de este cambio metodológico se basa en que la concentración de servicios administrativos, de salud, de educación, empleo y en general el acceso a oportunidades, han condicionado un desarrollo de los territorios espacialmente diferenciados dentro de la región de Aysén.

La política ha sido desarrollado por un equipo técnico regional según lo mandata el Convenio de colaboración SUBDERE – Gobierno Regional de Aysén (15 de diciembre 2011). El primer desafío de este equipo fue encontrar una metodología adecuada que permita abordar la realidad territorial de la región de Aysén, se buscaron estudios relacionados y se tomó como base la publicación del estudio Identificación territorios Aislados 2011 de SUBDERE.

Respecto de la metodología de levantamiento de información en terreno, además del trabajo comunal, se efectuó una revisión exhaustiva de los instrumentos de planificación vigentes tanto a nivel local como regional, y se realizó un taller con la comisión RIMA del Consejo Regional de Aysén por medio de una mesa técnica para analizar los datos obtenidos en las diez comunas y detalles para definición de esta política. Por otra parte se ha efectuado una adecuación metodológica final, considerando un modelo de gestión de la política, que permita efectivamente concretar una real vinculación de lo planificado y la inversión pública requerida mediante programas específicos, siguiendo el modelo de marco lógico y construcción de planes plurianuales de inversión, así como instalando desde un inicio un sistema de seguimiento y evaluación de los procesos .

1.3.1. Definiciones

Para la identificación de territorios aislados se ha convenido manejar el siguiente glosario básico:

Aislamiento: 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 de un territorio.

Integración: Es el conjunto de políticas, programas y proyectos que impulsa el Estado y en ocasiones los privados, para proveer servicios, conectividad y oportunidades de vínculo social, económico, político y cultural al territorio aislado y su población para atender sus necesidades básicas de vivienda, salud, educación, trabajo, alimentación, vestuario, comunicación y en general todas aquellas necesidades que tiene la ciudadanía. La integración se mide en función a la oportunidad de acceder a los servicios públicos o privados.

Intervención del Estado: Se refiere a las diferentes acciones (proyectos y programas) que realizan las diferentes instituciones (desconcentradas y descentralizadas) y poderes del Estado, que pueden ser medidos de manera objetiva y periódica.

En esta política regional se entenderá como **Localidad Aislada** a las localidades que se encuentran definidas por la relación existente entre los componentes de Aislamiento Estructural (variables morfológicas, clima y demográficas) y Grado de Integración (corresponde a la capacidad que tiene el sistema regional para atenuar estas condiciones limitantes y lograr niveles de integración que permitan que las localidades sobrepasen, aminoren o mitiguen las condiciones de aislamiento y puedan acceder a las dinámicas y servicios sociales, económicos, políticos, y cívicos, entre otros, del que gozan la mayoría de los habitantes del país.

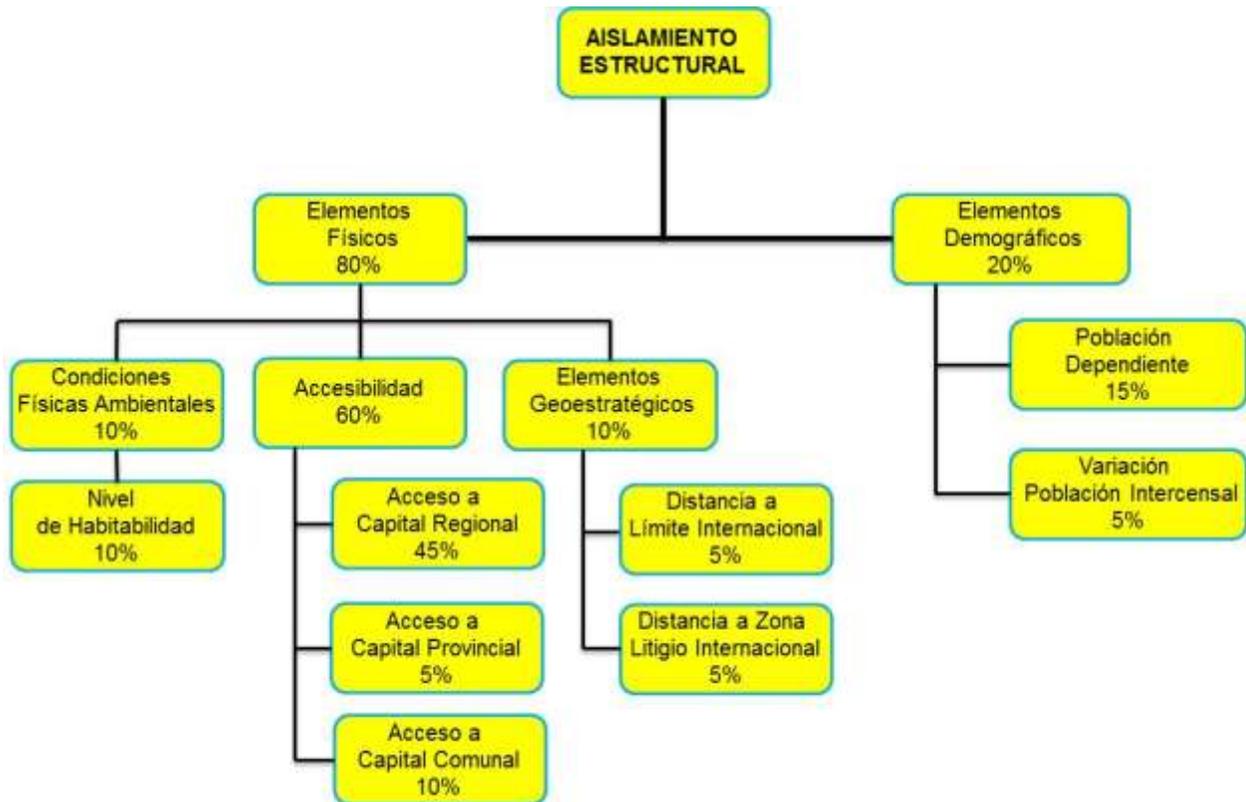
Como se ha señalado anteriormente, la unidad de análisis ha sido la localidad, pero para efectos de los cálculos pertinentes de acceso y distancia, se asume la cabecera comunal como punto representativo de la totalidad de la comuna.

1.3.2. Metodología de Análisis

Se plantean 2 componentes para la identificación de aislamiento al interior de la Región de Aysén: Aislamiento Estructural y el Grado de Integración

Componente Aislamiento Estructural es un índice que se obtiene de una ponderación entre: Habitabilidad del medio; distancias a las sedes comunales, provinciales y capital Regional; Elementos geoestratégicos con distancias hacia fronteras y zona en litigio Internacional, en elementos demográficos se evalúa la presencia de población dependiente porcentaje de adultos mayores de 65 años y menores de 14 años, finalmente la diferencia de población entre el censo 2002 y proyección INE 2009.

Esquema Determinación componente aislamiento estructural.



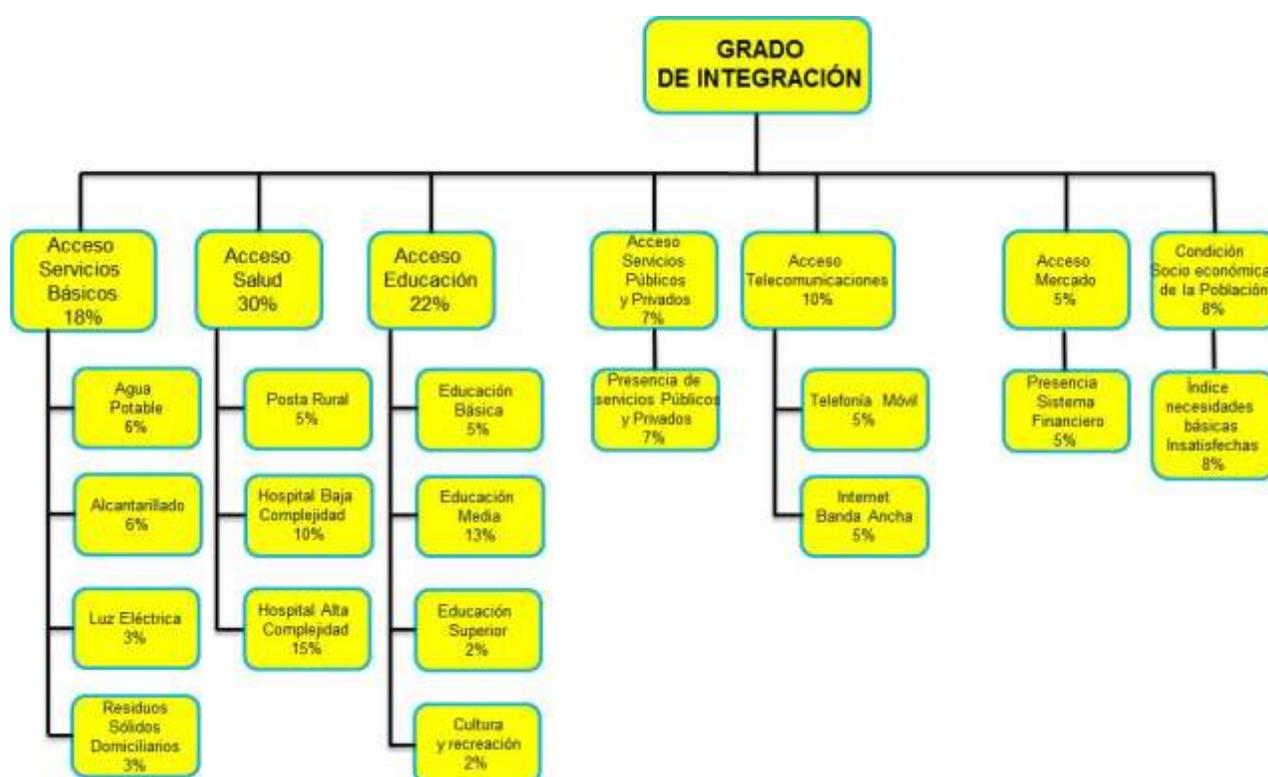
Fuente: Elaboración propia

Componente Grado de Integración es un índice que tiene por objeto mostrar y cuantificar el aislamiento de una persona como efecto del tiempo de acceso y presencia de los distintos servicios básicos, sociales y financieros que revierten condiciones de aislamiento.

En la revisión detallada de los ponderadores en los municipios la percepción de aislamiento está dada por la ausencia acceso a salud y servicios públicos más que acceso a mercado; el acceso a educación toma mucha importancia, porque en muchas localidades donde sólo hay educación básica, los jóvenes deben desplazarse de su localidad para seguir la educación media, este hecho tiene relevancia en la región, puesto que ha generado históricamente procesos significativos de migración desde las localidades más rurales hacia los centros urbanos; asimismo en el componente educación se agregó un ponderador de acceso a cultura y recreación,

principalmente porque existe percepción que las localidades aisladas no tienen acceso a recreación; El acceso a Telecomunicaciones es otro factor importante a evaluar desde el punto de vista de la telefonía móvil e Internet, ya que las localidades se vinculan a los grandes centros poblados y sus servicios por esta vía, también porque estimulan diversas actividades productivas. Finalmente la telefonía móvil además de brindar conectividad es un elemento percibido como de seguridad al permitir solicitar apoyo desde cualquier lugar y mantener redes de negocios o vínculos familiares

Figura2: Esquema Determinación componente Grado de Integración.



Fuente: Elaboración propia

Para ambos componentes es necesario contar con información referida a distancias y tiempos de desplazamientos. Esta información es construida a partir de dos coberturas o layers de información que se integran por medio de un Sistema de Información Geográfico (SIG).

Metodológicamente se ha propuesto el cálculo del indicador de aislamiento como:

$$iA = iGI - iAE$$

iA , es índice de Aislamiento Local

iGI , es Índice Grado de Integración

iAE , es índice Aislamiento estructural

Una vez calculado el índice de aislamiento local se presentan los resultados en tablas ordenadas según su valor de aislamiento.

Para visualizar la distribución espacial de los valores del indicador de aislamiento, ya que no existe una clasificación según valores para realizar una cartografía temática, se opta por realizar planimetría con simbología tipo semáforos con colores que va de las tonalidades más claras (menor aislamiento) a las más oscuras (mayor aislamiento).

La información base es de origen cartográfico digital y que pueden ser integrados en un SIG. Para realizar cualquier procesamiento de información es necesario que estas coberturas estén en un mismo sistema de referencia y proyección.

Tabla Formato SIG SUBDERE 2011

Cobertura	Formato	Fuente	Año	Datum	Huso
Red de Conexión	ESRI Shape	Subsecretaría de Transporte	2011	WGS 84	19 Sur
Sedes comunales	ESRI Shape	SUBDERE	2010	WGS 84	19 sur

Red de Interconexión.

La red está compuesta por dos tipos de arcos, los formales que son los identificados por características físicas y que son parte de los caminos públicos, rutas de tránsito aéreo, líneas férreas y rutas marítimas. El otro tipo de arcos son los caminos privados no enrolados.

Para esta política todos los arcos de la red de interconexión tienen que estar caracterizados en sus bases de datos con el tiempo de desplazamiento (modo auto en caso de vialidad, embarcación por rutas marítimas, aviones por tránsito aéreo). Para la aplicación operativa se incluyeron otros arcos dentro de la red llamados conectores, que serán explicados en detalle mas adelante.

La red de interconexión está compuesta por:

Red terrestre de acceso: Son los arcos informales que permiten el acceso a la red formal. Para el tiempo se considera que se puede acceder a través a la red formal por modos de caminata, caballo o bicicleta. El sesgo de la información de este componente es grande debido a la difícil identificación de su real trazado y la velocidad promedio de los modos caminata, caballo o bicicleta.

Red terrestre formal: Corresponde a los caminos públicos en el territorio. Se utilizó el tiempo de transporte privado, donde influye carpeta¹, la pendiente² y el coeficiente de sinuosidad³. Es importante señalar que se incluyen la vialidad estructurante de los países limítrofes, que son de importancia para las zonas mas extremas del país.

Red insular: Corresponde a rutas marítimas, los tiempos son los informados por los operadores.

¹Si el arco es de hormigón o asfalto se parte de que la velocidad es de 70 Km/HR, en cambio se la carpeta es de tierra la velocidad baja a 50 Km/HR.

² Al aumentar la pendiente en un 1%, la velocidad baja en 0.716 Km/HR.

³ Corresponde a cuan curvo es el segmento analizado, si al aumentar en un 1%(lo que significa que se hace mas recto), la velocidad promedio aumenta en 0.234 Km./HR.

Red Ferroviaria: Incluye líneas ferroviarias.

Red aérea⁴: Incluye servicios catastrados formales.

Sedes comunales

Es una cobertura de puntos georreferenciados para la identificación de la comuna, es el punto donde se encuentra localizada la cabecera comunal y que fué tomado como representativo par efectos de cálculos. Debido a que las sedes comunales tienen el código territorial es posible relacionar esta cobertura digital con bases de datos disponibles en la región.

Implementación de información base común en SIG

La implementación de la información base en común tiene como fin realizar el cálculo de distancia en Km. y tiempo de desplazamiento entre puntos de interés y construcción de los distintos indicadores, considerados para determinar el grado de aislamiento y/o integración. Los cálculos referidos a distancia y tiempos son complejos, se basaron en algoritmos y heurísticas de programación lineal entera (PPL), en cambio los índices requirieron cálculos simples basados en resultados de tiempos (grado de integración) y distancias para (geográfico estructural).

La implementación de estas coberturas geográficas fue a través del software TransCAD, un SIG diseñado para sector transporte, con el objeto de almacenar, mostrar, y analizar datos de transporte. Se diferencia de los demás paquetes informáticos de transporte porque combina en una sola plataforma integrada las propiedades de un SIG y las capacidades de modelación del transporte.

4 Para efectos de cálculos de los tiempos de desplazamiento este tipo de conexión no fue considerado.

Tabla Información Disponible Utilizada

Información	Fuente	Año
Hospitales del Sistema Público	SEREMI Salud Aysén	I semestre 2012
Sedes Bancarias	Elaboración Propia	I semestre 2012
Directorio de Establecimientos	SEREMI Educación Aysén	I Semestre 2012
Líneas de Banda Ancha por comuna.	SEREMI Transportes y Telecomunicaciones Aysén	I Semestre 2012
Población 3era Edad	SENAMA (INE)	2002
Habitantes	SINIM (Proyección INE)	2002
Presencia de públicos y privados	Elaboración Propia	I semestre 2012

Fuente: Elaboración propia

1.3.3. Estandarización y clasificación de variables.

1.3.3.1. Componente Grado de Integración.

Mide la accesibilidad a los servicios públicos, y que corresponde al “grado de integración” de las diferentes comunas. Consiste en determinar el “estado del arte” de la acción del Estado en los territorios. El nivel de acceso que tenga un territorio a un conjunto de servicios mínimos para desarrollar cualquier actividad, es un factor determinante en la definición de su integración.

En muchos casos los servicios tienen jurisdicción territorial, es decir, los usuarios tienen asignado un lugar definido donde ir, que no necesariamente significaría ir al servicio más cercano, si no a aquel que permita su jurisdicción, para ello se han medido todas las distancias y se han evaluado en tiempos que hoy permiten conexión para cada caso, para los caminos pavimentados 70km/h, caminos ripio 40 km/h, para vías lacustres, marítimas y aéreas se consideran los tiempos de los recorridos subvencionados.

Acceso a Servicios Básicos Domiciliarios

Uno de los problemas asociados a la integración de los territorios y por ende asociado al aislamiento, es la dificultad para acceder a los servicios básicos domiciliarios que los habitantes necesitan para desarrollarse. Por ellos el Estado debe garantizar que todos los habitantes de la nación tengan un acceso equitativo a los servicios que provee.

Los servicios básicos domiciliarios son un detonador directo de la calidad de vida asociada a los niveles de confortabilidad en un lugar, la existencia de estos servicios es vital para la vida de los residentes en un país que muestra altos estándares de desarrollo en muchas áreas, por tanto es fundamental evaluar la existencia de estos servicios en lugares que se perciben marginales de un país emergente para el mundo. Se han considerado los servicios básicos primarios para la habitabilidad de cualquier edificación de uso permanente, estos son agua potable, alcantarillado y luz eléctrica, sin embargo en el corto plazo los residuos sólidos domiciliarios generan grandes problemas sanitarios, ya que afectan ambientalmente los entornos al atraer roedores y otros.

Acceso a Salud.

El criterio acceso a la Red de Hospitales, mide los tiempos de desplazamiento, luego estos tiempos se normalizan adoptando valores entre 1 (mayor grado de integración, no hay cobertura) y 0 (menor grado de integración, hay cobertura), en el caso que corresponda.

Se estableció un único indicador, reconociendo la lógica del diseño jerárquico-territorial del sistema de salud nacional, se plantea que a mayor tiempo de desplazamiento al sistema en general, menor será la integración de la población. Sin perjuicio de lo anterior, se está más integrado, cuando un habitante está menos

distante de un hospital de mayor complejidad⁵, ya que esté podrá cubrir mas prestaciones que las otorgadas por hospitales de menor complejidad. De manera inversa, un habitante que tiene acceso cercano a centros de menor complejidad estará más aislado que aquel que tiene acceso cercano a centro de mayor complejidad. Dado lo anterior, para efecto de cálculo de horas de viaje, se asignan ponderaciones distintas a los centros, según su grado de complejidad

Al a vez, se asume que un habitante que se encuentra de un hospital de alta complejidad, que de un centro de menor complejidad, recurrirá al primero y no será "perjudicado" por el mayor tiempo de desplazamiento del segundo. Para resolver el caso anterior, en un caso como éste el mayor desplazamiento al centro de menor complejidad se homologa al de menor tiempo al centro de mayor complejidad, y solo se aplican las ponderaciones.

Estos parámetros reflejan una mirada intrarregional de medición que fue adaptada de la definición nacional, porque no permite una correcta medición, ello por existir sólo un hospital de alta complejidad en la región de Aysén el cual no tiene cubiertas todas las especialidades y estas deben ser cubiertas fuera de la región, ante esta deficiencia tampoco existen hospitales de media complejidad, existiendo sólo hospitales de baja complejidad implementados en tres de las cuatro cabeceras provinciales, ya que el hospital de la localidad de Cochrane cabecera provincial sur, funciona como posta; por tanto la cobertura según los criterios originales planteados por el estudio SUBDERE 2011 dejaría la mayor parte de la región sin análisis.

Debido a lo anterior, se hicieron modificaciones a los ponderadores, quedando: hospital de Alta complejidad, hospital de baja complejidad y Posta, esta adaptación muestra que a pesar de ello los valores siguen siendo significativamente altos a la hora de considerar el acceso a salud, lo cual nos entrega valores únicos en el país,

⁵La complejidad de la red hospitalaria nacional se define en Alta, Media y Baja, para este análisis se modificó a la realidad regional, ya que no existen hospitales de media complejidad y si existen muchas postas que cumplen la función de los hospitales de baja complejidad

poblaciones que deben funcionar de manera autónoma ya que no pueden considerar este acceso como parte de sus herramientas de sobrevivencia.

Acceso a Educación

La obligatoriedad de la enseñanza básica debiera asegurar su presencia en todas las comunas del país, pero no cubre la realidad de las localidades de Aysén, muchas de las cuales han perdido la subvención llamada piso rural, lo que lleva a muchas familias a desplazarse a lugares cercanos o llevar los niños escuelas internado. Por otra parte, la enseñanza media, no cuenta con la cobertura completa en la región, siendo mucho más complejo la implementación por los costos que implica, en estos casos los desplazamientos de los jóvenes van acompañados por más hermanos que pronto harán lo mismo, lo que trae consigo que la madre emigre con los hijos hasta que terminen de estudiar, quedando sólo el padre de familia en la localidad, vinculándose cada vez más con el poblado mayor, lo que muchas veces termina en la migración de la localidad del grupo familiar completo, presionando desde la educación, el despoblamiento de las localidades aisladas. Respecto de la educación superior sólo existe en la capital regional Coyhaique. Para calcular un indicador de acceso, se plantea determinar si existe la oferta básica, media y superior, y si existe establecimiento o no. El indicador es de naturaleza binaria, 1 para la existencia de educación en la localidad, 0 no existe.

En este ponderador ha sido incorporada la variable "Cultura y recreación", es así como, se mide en la localidad la presencia de actividades asociadas a feriados legales, cívicos, religiosos, etc. y actividades organizadas por el municipio, agrupaciones locales o externas. Su forma de medición, se efectúa en relación a si existe planificación anual de actividades:

Si existe planificación = 0

Sólo planificación municipal = 0.5

No existe planificación = 1

La variable "Recreación" (2,5%), se mide a través de la existencia de áreas verdes o equipamiento, intervenida con algún diseño y construcción en los últimos 10 años que permita su uso cotidiano recreativo en movimiento o pausa durante todo el año, se incluyen: plaza cívica, plazas recreativas, plazoletas vecinales, lugares destinados a esparcimiento, recreación, ecología, protección, rehabilitación del entorno, paisajismo, etc.

Acceso a Servicios Públicos y Privados de carácter prioritario.

La presencia de servicios prioritarios ya sea públicos y privados, es una variable que evalúa los niveles de cercanía con el desarrollo país, por tanto la evaluación de prestación de servicios en las localidades es un indicador de la capacidad de auto gestionar necesidades individuales y colectivas. El análisis permite evaluar la intervención del estado para facilitar muchos de los trámites cotidianos que deben realizar las personas de estas localidades. Para el análisis se catastró en cada localidad cuáles son servicios más solicitados de manera permanente y en rondas, de este catastro se obtuvo un listado de servicios prioritarios, necesarios en las localidades los cuales se evaluaron con un indicador de naturaleza binaria, 1 para la existencia de ellos en la localidad, 0 no existe, estos valores sumados corresponden al 7% de ponderación. Los servicios identificados como prioritarios, corresponden a Carabineros de Chile, Registro Civil, Salud, Educación, servicios de notaria y Banca privada.

Acceso a Telecomunicaciones.

Para la determinación de la integración en telecomunicaciones se opta por las variables de líneas de telefonía móvil e internet banda ancha. La telefonía móvil se ha masificado y las señales permiten comunicarse al instante en forma directa con personas ubicadas en otros centros poblados, esto permite el apoyo necesario en emergencias, en una región con un red vial vulnerable a cortes de camino en el único eje longitudinal regional, también permite mejorar los estándares de intercambio comercial. Las líneas de internet banda ancha, incluyen las líneas

presentes en: viviendas, oficinas, colegios y lugares públicos habilitados, el incluir el total de líneas con conexión es debido a que el acceso al servicio no se hace exclusivamente en la vivienda y en muchos casos es abierta y pública, lo que permite un acceso democrático, situación estimulante de acercamiento, este indicador es muy relevante ya que con los avances tecnológicos, las personas pueden conectarse libremente fuera a cualquier lugar del mundo, situación que los ubica en condiciones similares a nivel mundial, pero con la particularidad de comunicarse desde lugares con gran belleza escénica, la presencia de este indicador convierte a este medio en un estimulador de intercambio cultural y de mercado.

La variable es de naturaleza binaria, 1 para la existencia de telecomunicaciones en la localidad, 0 no existe.

Acceso a Mercado (Instituciones Bancarias⁶).

El criterio acceso a mercado, se ha medido a través de los tiempos de desplazamiento, luego estos tiempos se normalizan adoptando valores entre 1 (mayor grado de integración) y 0 (menor grado de integración), en el caso que corresponda. Se estableció un único criterio, reconociendo la lógica de que a mayor número de instituciones bancarias existe un mayor mercado, lo que para el análisis se presenta sólo en la ciudad de Coyhaique y Puerto Aysén, el análisis se plantea que a mayor tiempo de desplazamientos a estos centros, menor será la integración de la población. Sin perjuicio de lo anterior, se está más integrado, cuando un habitante está menos distante de un mayor número de instituciones bancarias. A la vez, se asume que un habitante que se encuentra a menos tiempo de un número mayor de instituciones bancarias, que de un número menor de instituciones bancarias, recurrirá al primero y no será "perjudicado" por el mayor tiempo de desplazamiento del segundo. Para resolver el caso anterior, el mayor desplazamiento al centro de menor complejidad se homologa al de menor tiempo.

6 No debe confundirse una Institución financiera con sus sucursales, es común que en una comuna existan más de una sucursal por institución bancaria.

Condición Socioeconómica de la población

Este parámetro se basa en el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas tercera versión NBI3. Este índice intenta reflejar de forma precisa ciertas características de la vulnerabilidad social que prevalecen hoy día en el país. Así, las variables asociadas a las personas adquieren en este índice una ponderación del 50%, reflejando la creciente importancia asignada a los déficit de capital humano. Por otra parte se considera que actualmente, producto de las políticas públicas en viviendas, el tipo de vivienda está bastante correlacionado con las características estructurales de la vivienda (pared, piso, techo), por lo que se reduce la gravitación de estas variables en la consideración del índice final. Además esta forma de considerar el NBI 3 da por resultado que a pesar de las diferencias existentes entre el ámbito urbano y rural, las cifras apuntarán más hacia los temas de capital humano y tipo de vivienda, haciendo que las cifras fuesen más comparables. Se da por descontado, que en el ámbito rural los temas estructurales de las viviendas aún tienen grados de distancia respecto del ámbito urbano, y en ello en cierta forma “castiga” la ruralidad. La forma de salvar esta consideración consiste en realizar una revisión más exhaustiva de la base de datos existente, y de sus distintos índices temáticos a fin de tener mayor grado de precisión respecto de su incidencia en la disminución o aumento del índice de intensidad de carencia. Este indicador se mide:

$$\text{NBI3} = ((\text{Índice Dependencia Simple} * 0,20) + (\text{Índice de Analfabetismo} * 0,30) + ((\text{Índice Agua Potable} + \text{Índice de Alcantarillado}) / 2) * 0,15 + ((\text{Índice de Cañería} + \text{Índice de Electricidad}) / 2) * 0,05 + ((\text{Índice de Pared} + \text{Índice de Piso} + \text{Índice Techo}) / 3) * 0,05 + (\text{Índice tipo de vivienda de Vivienda} * 0,25)).$$

Procesamiento de datos componente Integración.

Una vez que se han ordenado los datos que determinan esta componente de aislamiento, se suman los diferentes índices con sus respectivas ponderaciones, para construir el indicador de aislamiento.

1.3.3.2. Componente Geográfico Estructural.

El Aislamiento se considera como una situación desventajosa para una comuna, los factores que lo determinan son principalmente físicos y demográficos, con leves variaciones en el tiempo y que son los elementos estructurantes de una situación de aislamiento.

El supuesto metodológico que sustenta esta componente, es que el territorio tiene "características" o "condiciones" que lo hacen aislado. Estas condiciones son particulares por su ubicación, lo que es muy variable en escalas comunales, sobre todo en la región de Aysén donde existen dentro de la misma comuna climas y altitudes diferentes, por tanto muchos lugares con las mejores condiciones de habitabilidad se desarrollan, sin embargo aquellos con características específicas y con poca población siempre quedan a trasmano de los desarrollos públicos y privados. En este componente la acción del Estado tiene pocas probabilidades de modificar una situación de aislamiento de una comuna o localidad, por lo mismo ha sido importante considerar variables acotadas a la región que permitan dar cuenta de la variedad de las pequeñas realidades espaciales.

Se ha considerando pertinente medir los elementos físicos y demográficos, disponibles en bases de datos digitales, que inciden en el aislamiento de un territorio dentro de lo indicado por SUBDERE 2011, sin embargo, se agregaron parámetros de aplicabilidad regional⁷, los que posteriormente fueron analizados por los principales actores públicos involucrados a nivel comunal y regional.

⁷ La definición de estos elementos tomó como base el producto de matriz entregado en el estudio de Identificación de Territorios Aislados 2011 de SUBDERE, a partir de ello se trabajó en talleres con los equipos DIPLADE del Gobierno Regional de Aysén, Unidad Regional SUBDERE Aysén, comisión RIMA del Gobierno regional de Aysén, los 10 municipios de la región de Aysén.

Elementos Físicos

A continuación se describen cada una de los criterios analizados en esta variable:

Accesibilidad: Considera el acceso a polos de desarrollo, mide acceso a los servicios de primera necesidad y de ocio, es un elemento esencial para determinar los grados de aislamiento. El supuesto metodológico es que a mayor dificultad de acceso a los centros urbanos, que proveen una serie de servicios complementarios a los provistos por el Estado, mayor es el grado de aislamiento del territorio. El acceso se mide calculando el menor tiempo de desplazamiento desde las sedes comunales a la ciudad principal⁸ más cercana, que en este caso corresponde a la ciudad de Coyhaique, que está en el lugar 30 de mayor población de país de acuerdo al censo 2002 y de acuerdo al listado MINVU. Según los estudios urbanos, a mayor cantidad de habitantes de una ciudad, la urbe ofrece una mayor diversidad de servicios de primera necesidad, o de ocio. El tiempo ha sido medido en horas, normalizado y agrupado por rangos que permitan simplificar los resultados de acceso.

Distancia a Polo de Desarrollo: La distancia es un factor fundamental para configurar el aislamiento. En todas las discusiones a cerca de esta variable, se reconoce una asociación directa, entre lugar aislado y distancia. La distancia se mide de manera independiente, desde la localidad a la cabecera comunal, la cabecera provincial y capital regional, todas con ponderadores diferentes, siendo la más alta la relación con la capital regional y en seguida la capital comunal.

La unidad de medida de la "distancia", ha sido en kilómetros lineales que es el resultante de una línea recta entre dos coordenadas en el espacio. Para su cálculo se utilizó el Sistema de información Geográfico TransCad que cuenta con una salida matricial de distancias Euclidianas, lo que permite trabajar con matrices y no bases de datos.

⁸ La ciudad principal más cercana, corresponde al listado de las 50 ciudades con más población según el Observatorio Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, www.observatoriourbano.cl/indurb/indicadores.asp

Condiciones Físicas Ambientales

Habitabilidad: El Concepto de Habitabilidad se entiende como "...el conjunto de condiciones favorables y adversas que le dan al espacio potencialidades y restricciones para ser ocupado"⁹. El dato de habitabilidad está disponible para todo Chile en una cobertura geográfica. Su medición utiliza el mismo criterio que la determinación de agresividad del clima. El ponderador de extrapola con un 10%, para incluirlo en la matriz genérica de aislamiento Estructural.

Elementos Geoestratégicos

Este parámetro es incorporado en un territorio particular de la realidad nacional, dado que existen morfológicamente muchos cordones transversales, que funcionan como barreras de comunicación natural con el país, pero por otra parte deja como opción de comunicación hacia Argentina, situación que en una región con baja densidad poblacional se transforma históricamente en una opción de apoyo fundamental en temporadas difíciles para aquellas personas que viven en condición de Aislamiento, más aún en aquellos lugares donde se sigue colonizando hasta la actualidad y con mayor razón en un punto del país donde existe una zona en litigio con Argentina. Es aquí donde este ponderador vincula lugares que tienen condición de soberanía, en los cuales el Estado debiera tener consideraciones especiales para posibilitar la presencia de habitantes. Por ello se ha agregado este ponderador que permita incorporar valores que estimulen en la clasificación de localidad Aisladas, ya que a través de políticas especiales se pueden apoyar estos asentamientos humanos y estimular el desarrollo de zonas especiales en el contexto de soberanía, ya que en el caso de la zona en litigio es el último lugar del territorio sin explorar.

⁹ Metodología para la identificación de Territorios Especiales, SUBDERE – UCV, 2002, pág. 27.
División de Planificación y Desarrollo Regional

Elementos Demográficos.

En el trabajo realizado en terreno, se visualizó la importancia de ponderar con mayor protagonismo la *Población Dependiente*, que evalúa la distribución etaria de la población. Se ha medido la proporción de población de tercera edad y niños, personas mayores de 65 años y menores de 14 años, versus la población económicamente activa entre 15 años y 64 años, el supuesto es, que en la medida que hay menos población económicamente activa, en relación a la tercera edad y niños, se agudizan las condiciones de aislamiento al dificultar las actividades productivas de un lugar, también porque las personas de tercera edad requieren de muchos servicios y subvenciones del Estado, ya que muchas de estas personas no pueden producir como lo hicieron históricamente, por tanto priorizan sus pequeños ingresos, alejándose de atenciones básicas que afectan su calidad de vida, como prestaciones y controles médicos que no llegan a las localidades como oftalmología, o no viajan a otros centros para la postulación de proyectos o acceder a beneficios del Estado.

Diferencia de Población: mide el valor relativo de la diferencia de población en el período 2009-2002, en relación a la población total de la comuna en el año del último censo. La diferencia de población, incluye las siguientes variables: natalidad, mortalidad, inmigración y emigración. En definitiva este valor expresa si una determinada comuna cuenta con menos población. El supuesto básico de utilizar este indicador, es que se considera que a medida que una comuna pierde un porcentaje de población importante, se expone a una situación de aislamiento. Esto concuerda con la definición de aislamiento, y que hace alusión a estar "solo". La soledad se hace presente en la medida en que hay menos población presente en la comuna.

Procesamiento de datos componente Geográfico Estructural.

Una vez que se han ordenado los datos que determinan este componente de aislamiento, se suman los diferentes índices con sus respectivas ponderaciones, para construir el Indicador de Aislamiento, con el cual se obtiene el resultado de identificación de las localidades aisladas de la Región de Aysén.

1.3.4. Resultados Final Identificación de Localidades Aisladas

De un total de 52 localidades aisladas a nivel regional, se han priorizado 25 localidades cuyas limitantes y características hacen necesario una intervención del Estado de carácter prioritario, con especial énfasis en los criterios vinculados al acceso de servicios básicos domiciliarios.

El cuadro siguiente muestra el escenario a agosto del 2012, en cuanto el valor "1" corresponde a necesidad existente que no ha sido cubierta. Por lo mismo el valor "0" indica que si existe presencia en la localidad, estos datos han sido considerados en los cuadros de los ponderadores anteriores. Para el desarrollo de la presente política corresponde a indicadores de déficit de servicios que indican las brechas a cubrir y que deben ser abordadas en orden de prioridad durante el tiempo de validez de la política.

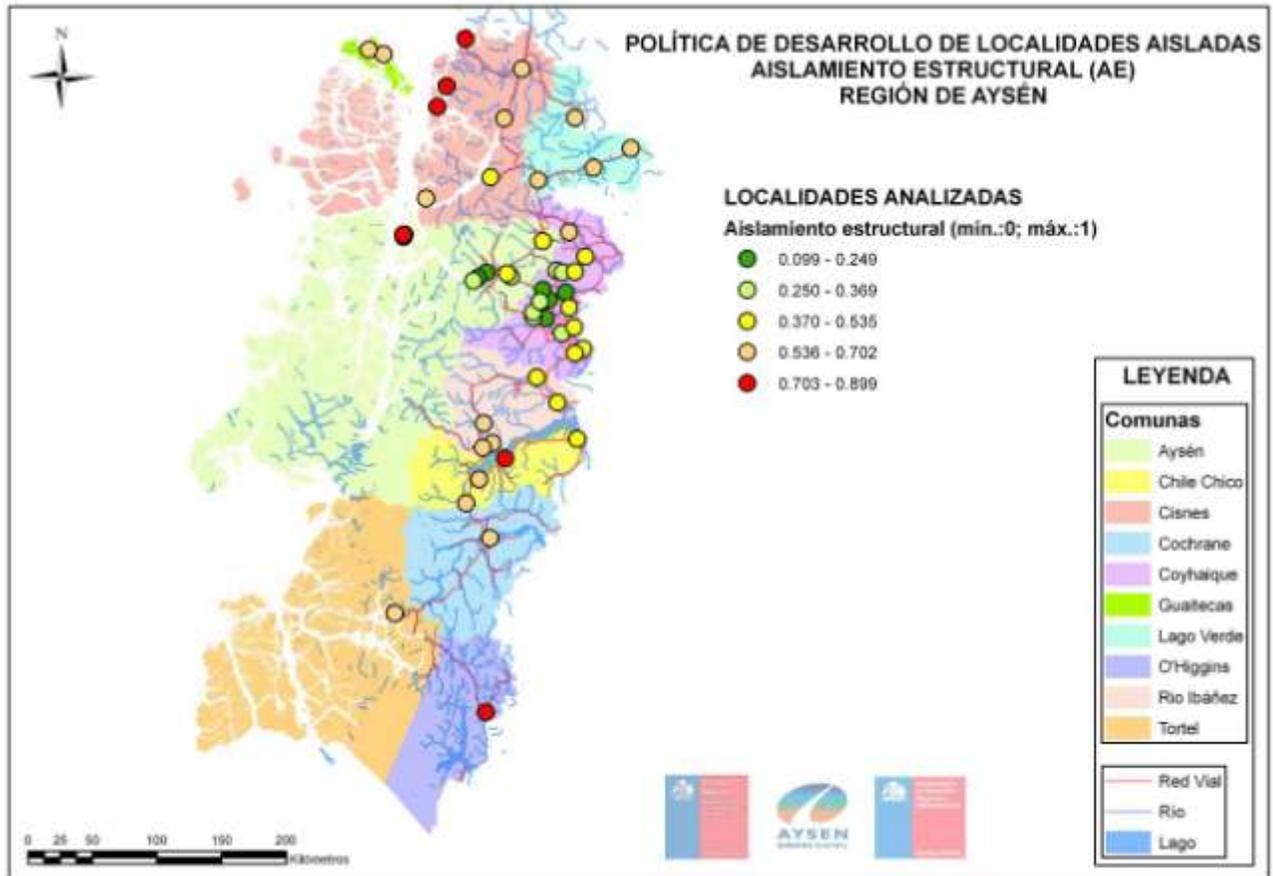
Tabla Criterios Utilizados por localidad individualizada como prioritaria

Rank.	Localidad	Agua Potable	Alcantarillado	Energización	Residuos Sólidos Domiciliarios	Salud Primaria, POSTA	Educación Básica	Carabineros	Registro Civil	Telefonía permanente e internet	Banca	Cultura, Patrimonio y Recreación
1	CANDELARIO MANCILLA	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1
2	ESTERO COPA	1	1	1	1	0	1	0	0	1	1	1
3	MELIMOYU	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1
4	PUERTO GALA	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1
5	VILLA O'HIGGINS	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1
6	REPOLLAL	0	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1
7	RAUL MARIN BALMACEDA	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1
8	CALETA ANDRADE	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1
9	PUERTO AGUIRRE	1	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1
10	PUERTO GAVIOTA	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1
11	EL GATO	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1
12	PUERTO RIO TRANQUILO	0	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1
13	BAHIA MURTA	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1
14	MELINKA	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1
15	LAGO VERDE	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1
16	CALETA TORTEL	0	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1
17	MALLIN GRANDE	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1
18	PUERTO BERTRAND	0	1	0	1	0	0	0	0	1	1	1
19	PUERTO PUYUGUAPI	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	1
20	PUERTO SANCHEZ	0	0	0	1	0	0	1	1	1	1	1
21	PUERTO GUADAL	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	1
22	LA JUNTA	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1	1
23	VILLA LA TAPERA	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1
24	ÑIREHUAO	0	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1
25	VILLA AMENGUAL	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1
	DEFICIT DE LA COBERTURA	18%	88%	36%	86%	8%	8%	20%	52%	72%	100%	100%

Fuente: Elaboración Propia

1.3.4.1. Mapas de Resultados

Mapa de Aislamiento Estructural

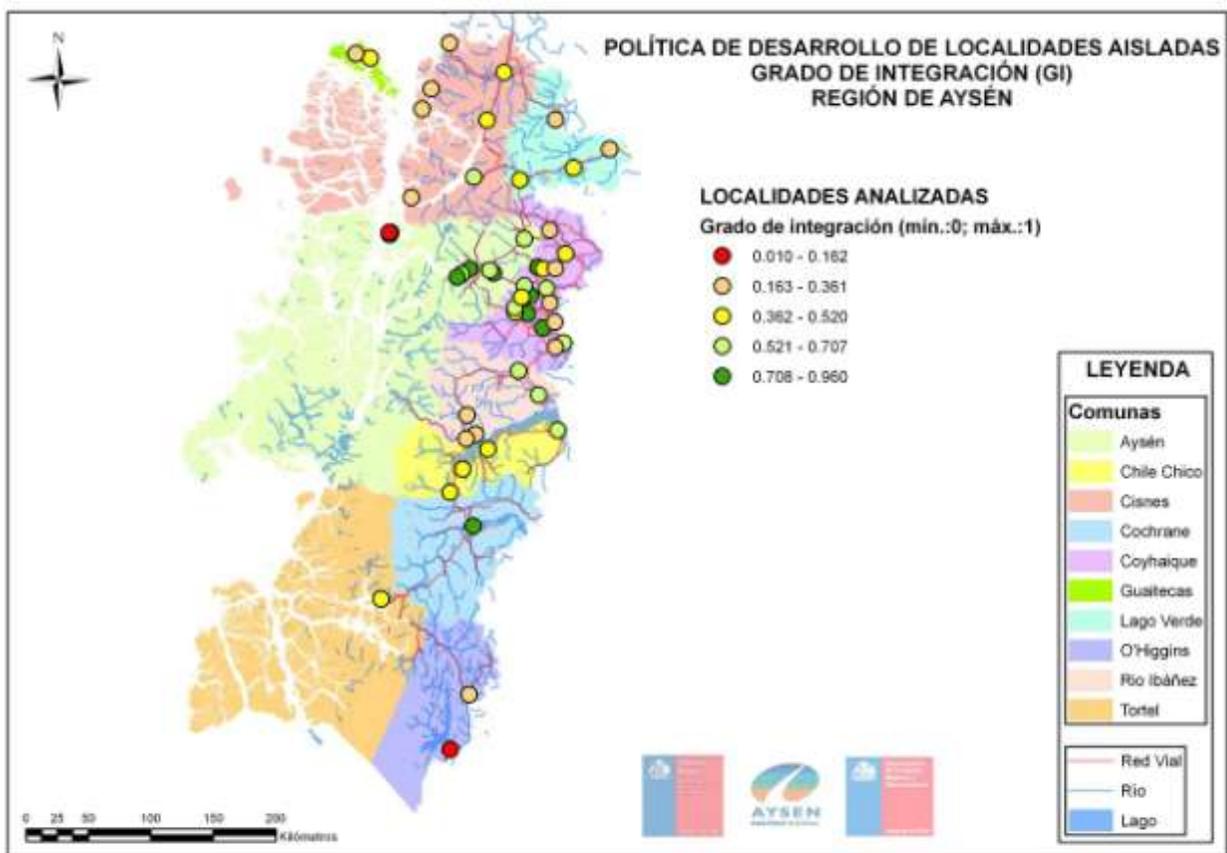


Se determina que de las 52 localidades seleccionadas:

- 9 de estas tienen un Aislamiento Estructural (AE) muy bajo (Coyhaique, Puerto Aysén, Valle Simpson, entre otros).
- 17 localidades tienen un grado bajo de AE (Puerto Chacabuco, El Blanco, Lago Atravesado, entre otros).
- 12 localidades representan un grado medio de AE (Vista Hermosa, Villa Mañihuales, Lago Frío, entre otros).
- 8 localidades tienen un grado alto de AE (Puerto Guadal, Villa La Tapera, Cochrane, entre otros).

- 6 localidades de las 52 localidades seleccionadas, representan un grado muy alto de AE (Puerto Raúl Marín Balmaceda, Estero Copa, Caleta Andrade, entre otros). Se establece que el 50% de las localidades se encuentran con un grado alto y muy alto de Aislamiento Estructural.

Mapa de Aislamiento por Grado de Integración

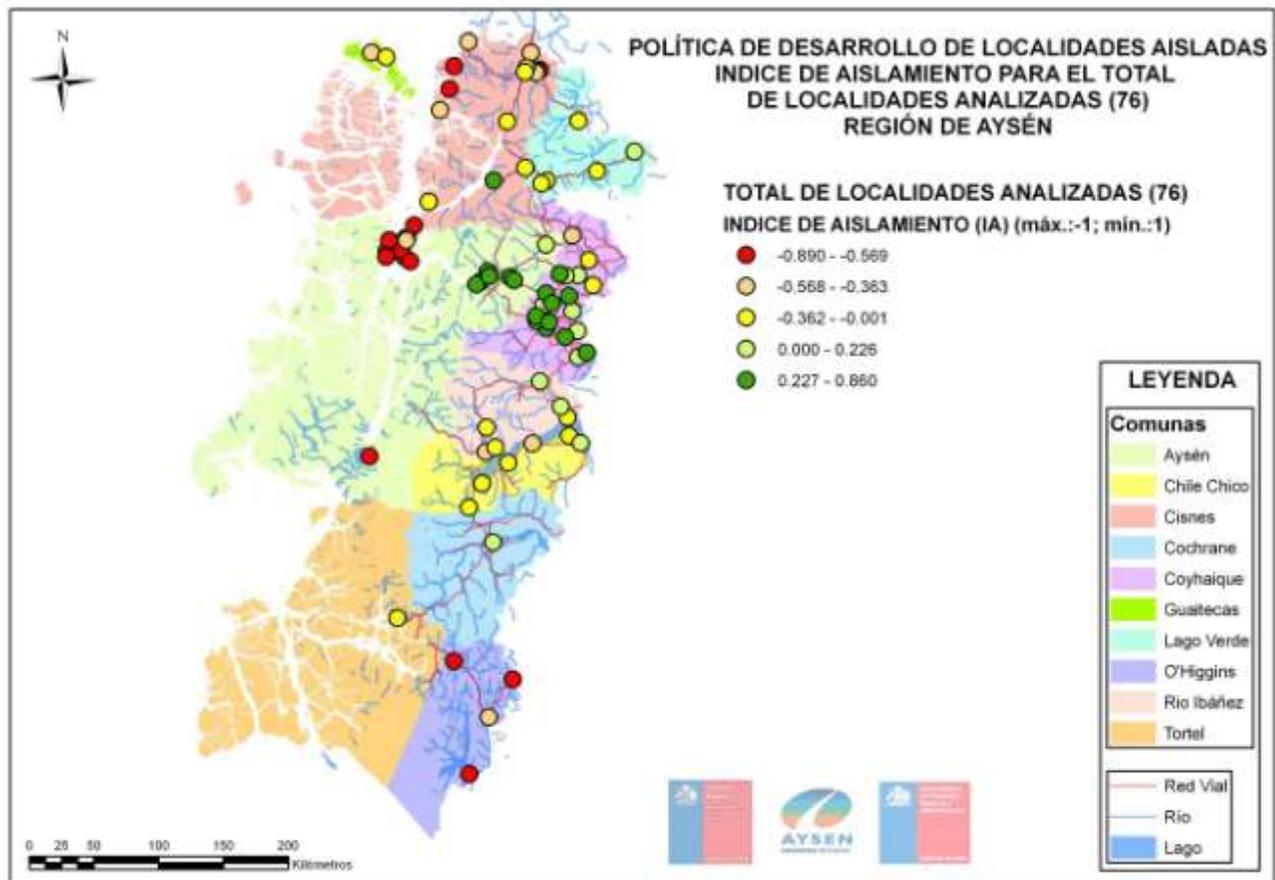


Se determina que de las 52 localidades seleccionadas:

- 2 de ellas representan un Grado de Integración (GI) muy bajo, ellas son Calendario Mancilla y Estero Copa.
- 16 localidades representan un GI bajo (Río Cisnes, Lago Verde, Repollal, entre otros).

- 15 localidades representan un GI medio (La Junta, Melinka, Seis Lagunas, entre otros).
- 11 localidades representan un GI alto (Balmaceda, El Balseo, Puerto Ibáñez, entre otros).
- 8 localidades representan un GI muy alto, algunos de ellos son El Blanco, Puerto Aysén, Valle Simpson.
- Se establece que el 35 % de las localidades seleccionadas representan un GI bajo y muy bajo.

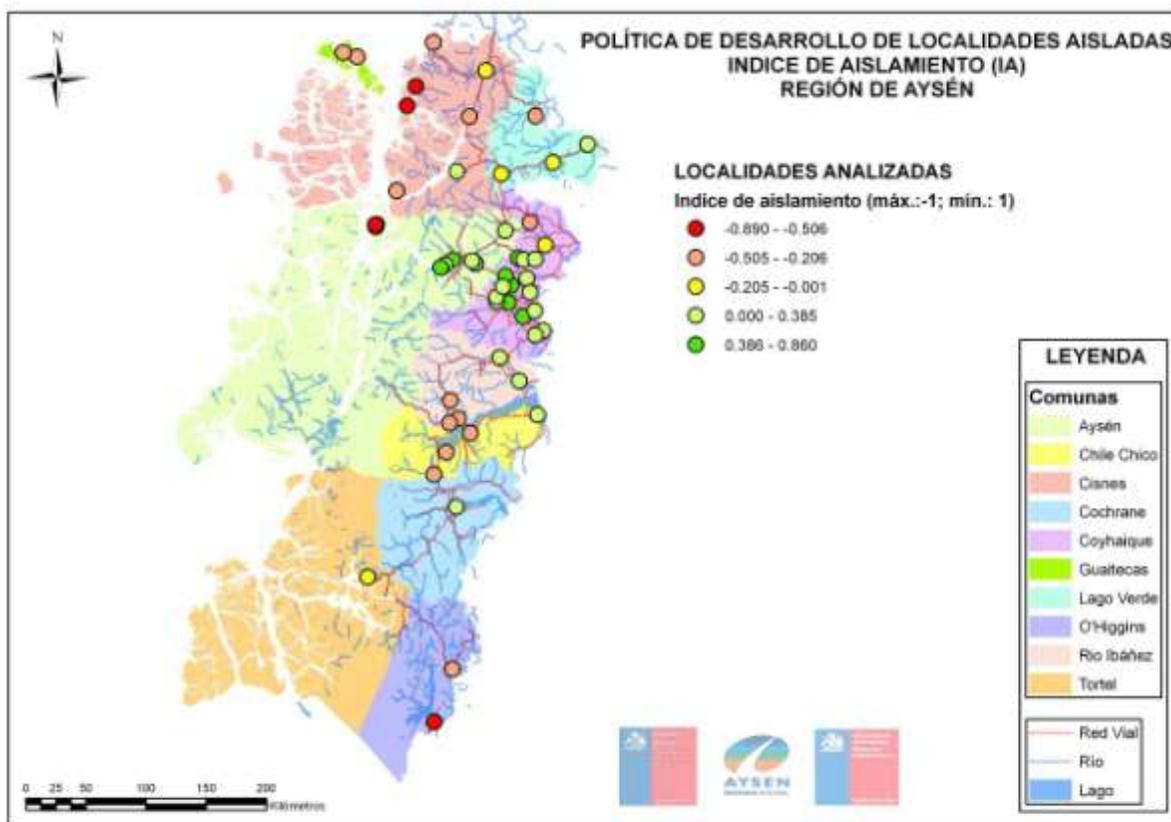
Mapa Índice Aislamiento Regional



Del total de localidades analizadas a nivel regional: 15 tienen un grado muy alto de aislamiento, 13 tienen un grado alto de aislamiento, 19 tienen un grado medio de aislamiento, 12 representan un grado bajo de aislamiento y 17 representan un grado muy bajo de aislamiento. Finalmente se concluye que más de un tercio de las localidades (37%) se encuentran dentro de un grado muy alto y alto de aislamiento y necesitan de políticas públicas especiales y urgentes para su apoyo.

Mapa Índice Aislamiento

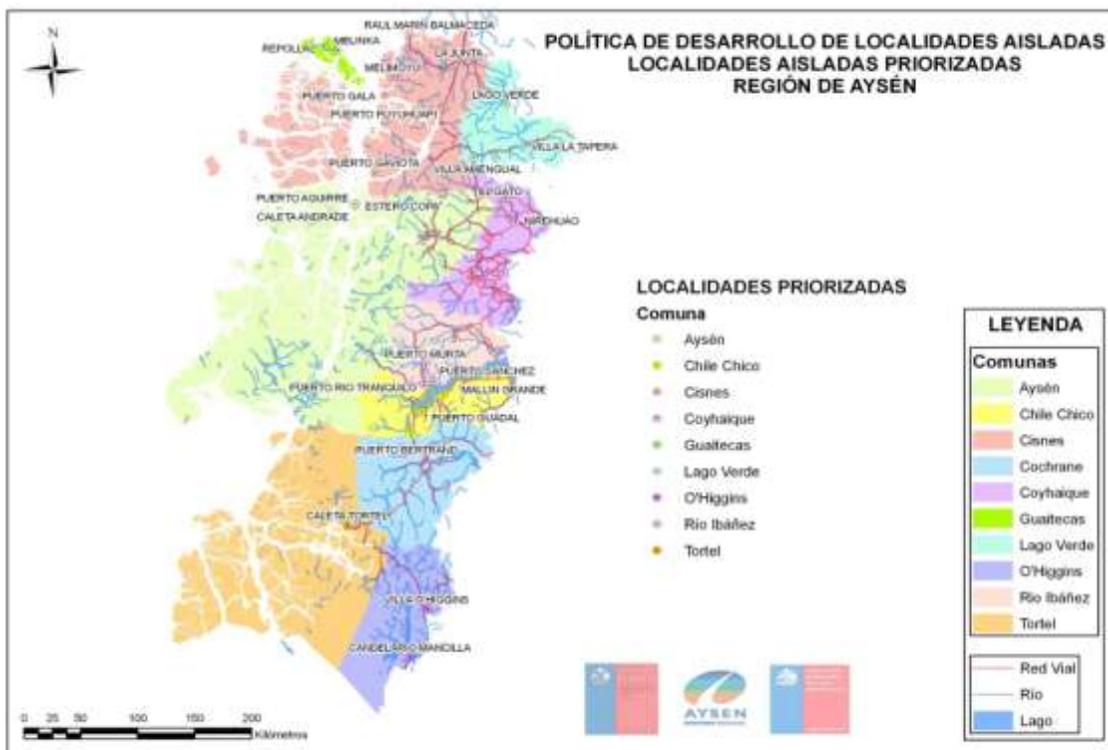
52 localidades seleccionadas como Aisladas



De las 52 localidades seleccionadas: 4 localidades representan un muy alto Índice de Aislamiento (IA) en la región, ellas son Candelario Mancilla, Estero Copa, Melimoyu, y Puerto Gala. 16 localidades representan un IA alto (Puerto Raúl Marín Balmaceda, Repollal, Villa O'Higgins, entre otros). 5 localidades representan un grado medio de

IA (Caleta Tortel, Villa La Tapera, Ñirehuao, entre otros). 19 localidades representan un grado bajo de AI (Cerro Galera, Lago Atravesado, Puerto Cisnes, entre otros). Finalmente 8 localidades representan un grado muy bajo de IA (Puerto Chacabuco, Los Torreones, Coyhaique, entre otros). Se determina que un 38 % de las localidades seleccionadas representan un grado muy alto y alto en el IA.

Mapa de las 25 localidades Aisladas Priorizadas



De las 25 localidades priorizadas: 4 corresponden a cabeceras comunales y 3 se encuentran en la comuna de Aysén, 3 en la comuna de Chile Chico, 6 en la comuna de Cisnes, 2 en la comuna de Coyhaique, 2 en la comuna de Gualtecas, 3 en la comuna de Lago Verde, 2 en la comuna de O'Higgins, 3 en la comuna de Río Ibáñez, y 1 en la comuna de Tortel.

1.3.4.2. *Listado final de localidades priorizadas*

Para abordar la estrategia de intervención que busca superar las brechas actuales, mediante metas de corto, mediano y largo plazo, se ha elaborado un listado de localidades priorizadas, las cuales se caracterizan en que poseen una población concentrada superior a 50 personas y la existencia de al menos un servicio público a través del cual se pueden canalizar las acciones de esta política.

localidad	Comuna	INDICE Aislamiento Estructural	INDICE Grado de Integración	INDICE AISLAMIENTO REGIONAL	RANKING Final Localidades priorizadas
CANDELARIO MANCILLA	O'Higgins	0,856	0,06	-0,796	1
ESTERO COPA	Aysén	0,75	0,172	-0,578	2
MELIMOYU	Cisnes	0,783	0,25	-0,533	3
PUERTO GALA	Cisnes	0,778	0,3	-0,477	4
VILLA O'HIGGINS	O'Higgins	0,751	0,302	-0,449	5
REPOLLAL	Gúaitecas	0,692	0,272	-0,42	6
RAUL MARÍN BALMACEDA	Cisnes	0,746	0,404	-0,342	7
CALETA ANDRADE	Aysén	0,747	0,415	-0,331	8
PUERTO AGUIRRE	Aysén	0,74	0,431	-0,31	9
PUERTO GAVIOTA	Cisnes	0,603	0,307	-0,296	10
EL GATO	Coyhaique	0,549	0,253	-0,296	11
PUERTO RIO TRANQUILO	Río Ibáñez	0,656	0,36	-0,296	12
PUERTO MURTA	Río Ibáñez	0,618	0,331	-0,287	13
MELINKA	Gúaitecas	0,651	0,373	-0,278	14
LAGO VERDE	Lago Verde	0,649	0,375	-0,274	15
CALETA TORTEL	Tortel	0,597	0,322	-0,274	16
MALLIN GRANDE	Chile Chico	0,683	0,426	-0,257	17
PUERTO BERTRAND	Chile Chico	0,673	0,435	-0,238	18
PUERTO PUYUHUAPI	Cisnes	0,661	0,443	-0,218	19
PUERTO SANCHEZ	Río Ibáñez	0,583	0,371	-0,213	20
PUERTO GUADAL	Chile Chico	0,67	0,474	-0,196	21
LA JUNTA	Cisnes	0,658	0,487	-0,171	22
VILLA LA TAPERA	Lago Verde	0,598	0,448	-0,149	23
ÑIREHUAO	Coyhaique	0,479	0,427	-0,052	24
VILLA AMENGUAL	Lago Verde	0,509	0,473	-0,036	25

Fuente: Elaboración Propia

Capítulo 2

Política Regional para Localidades Aisladas

En el diseño de esta Política Regional, se ha utilizado la metodología de Marco Lógico, de objetivos priorizados y en cascada, tal forma posea un modelo de gestión que permita vincular en forma concreta los Objetivos de la Política con la Inversión posterior necesaria y pertinente para alcanzar las metas planteadas. Este modelo permite una bajada de la planificación a la inversión en forma de cascada donde cada objetivo se traduce en metas e indicadores, como también el desarrollo de programas que permitan el logro de los mismos y Planes Específicos para cada uno de ellos, que permitirán ir alcanzando los estándares mínimos de calidad de vida de las localidades priorizadas, mediante iniciativas (proyectos y programas) que en forma gradual las habiliten para salir del aislamiento.

Se considera un escenario de intervención hasta el año 2030, coherente con la temporalidad de la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Aysén vigente, de tal forma coexistan metas de Corto plazo (2012-2014), mediano plazo (hasta el 2020) y largo plazo (hasta el 2030), debido entre a otros factores a:

- Las condiciones de aislamiento de la Región de Aysén, son de variada dispersión territorial
- Se requieren de una inversión pública no menor en algunos factores de integración (Salud y Educación).
- Algunas soluciones técnicas, por las características geofísicas de los asentamientos humanos, deben poseer diseños específicos y detallados, antes de su ejecución y
- Es necesario implementar tecnologías blandas para potenciar el capital humano y social, de tal forma que las percepciones de aislamiento que afectan la cultura e identidad de estos territorios se vayan superando, estableciéndose las bases para sus desarrollos productivos y económicos posteriores.

2.1. **Principios de la Política**

El presente instrumento de planificación de carácter territorial y especial, posee una serie de principios y valores rectores que deben expresarse, para su mejor comprensión y alcance cuando la política se despliegue en iniciativas concretas a financiar con recursos públicos.

1. 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.
2. Aspira a lograr a una **equidad territorial**, por cuanto identifica las variables de cada localidad que limita las potencialidades que posee y que inciden en su desarrollo armónico interviniendo en dichos factores para superarlos.
3. Es **subsidiaria**, pues considera, 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 a fin de lograr una distribución equitativa de oportunidades sociales y económicas.
4. Es **excepcional**, por cuanto debe considerar la condición de aisladas y especiales que tienen algunas localidades, lo cual implica una complejidad mayor para aplicar políticas públicas sectoriales de carácter nacional o regional, a territorios de esta naturaleza.
5. Es de **soberanía**, por cuanto el Estado debe asegurar su presencia en todo el territorio nacional, independientemente de las condiciones de accesibilidad, climáticas, entre otras, a través de sus diversas instituciones e instrumentos.

2.2. Objetivos Relevantes

2.2.1. Fin de la Política

Alcanzar el nivel básico de calidad de vida nacional, independiente de los territorios en que se habite en la Región de Aysén, abordando el aislamiento histórico de la última región en colonización del país, por medio de una planificación orientada a superar las brechas intra regionales de marginalidad, de tal forma se potencie el logro de los estándares mínimos de calidad de vida suscritos por el Estado de Chile en cualquier lugar geográfico.

2.2.2. Propósito de la Política

Superar las **brechas en el acceso a servicios básicos** de las localidades aisladas de la Región de Aysén, para alcanzar el nivel de calidad de vida mínimo proyectado en la Estrategia Regional de Desarrollo de Aysén al 2030 en coherencia con los compromisos del Estado Chileno.

2.2.3. Programas y Planes

Se propone superar las brechas actuales de aislamiento intrarregional por medio de Programas y Planes específicos, que permitan finalmente el desarrollo de carteras de proyectos en las localidades aisladas, de acuerdo a prioridades definidas en el diagnóstico.

Cada Programa y sus Planes específicos, responden a la agregación de las variables críticas presentes en las localidades aisladas, y que deben ser subsanadas teniendo como prioridad, superar las brechas mínimas de las condiciones de saneamiento básico actuales. Para ello, se levantarán, posterior a la aprobación de la política, carteras de inversión plurianuales, a partir de las necesidades locales detectadas durante la fase de diagnóstico y el trabajo posterior que se efectúe mediante mesas

intersectoriales que permitan y aseguren la coordinación e integración de la acción pública a nivel territorial.

Para abordar la superación de brechas se han propuesto ámbitos de intervención, a través de Programas:

2.2.3.1. Programa de Regularización de Saneamiento Básico

Este programa se enfoca en la elaboración de planes de intervenciones para cubrir todas las necesidades consideradas como básicas, para estimular a los habitantes que hoy viven en estas localidades a permanecer y llegar al nivel básico de necesidades satisfechas, para vivir en el territorio Chileno. Para ello se plantea la elaboración de los siguientes planes específicos.

Plan de Agua Potable y Alcantarillado: El objetivo específico, es mejorar la calidad de vida de la población de escasos recursos que habita en condiciones de marginalidad sanitaria, con déficit de agua potable y alcantarillado, elaborando proyectos de agua potable y/o alcantarillado sanitario, plantas de tratamiento de aguas servidas y casetas entre otros.

Plan de Energización: El objetivo específico, es contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades aisladas, rurales e insulares, reducir las migraciones y fomentar el desarrollo productivo buscando alternativas individuales y colectivas, con tecnologías adecuadas entregar soluciones de largo plazo, sustentables económicamente y de fácil mantenimiento.

Plan de Manejo de Residuos Sólidos: El objetivo específico, es mejorar las condiciones de salubridad y calidad ambiental de las localidades Aisladas, a través de la implementación de sistemas integrales y sostenibles para el manejo eficiente de residuos sólidos domiciliarios, cerrando vertederos que se encuentran fuera de las normativas vigentes, habilitando lugares de disposición de residuos sólidos domiciliarios y centros de pasada.

Plan de Regularización de Tenencia de Tierra y Agua: El objetivo específico, es mejorar las condiciones de tenencia y sentido de propiedad de los habitantes de las localidades aisladas, así como, permitir el acceso a instrumentos del Estado, que poseen como requisito de acceso esta regularización.

2.2.3.2. Programa de Acceso a Servicios Públicos y Privados prioritarios

El objetivo de este programa, es el de acercar la gestión de los servicios públicos más utilizados y necesarios para la población, por medio de implementar acciones de atención y gestión, apoyados en tecnologías de internet y satelitales, evaluando alternativas de habilitación de espacios conectados de acceso público en cada localidad Aislada. El foco de este programa es asegurar la pertinente desconcentración de servicios públicos en las localidades que no posean otras opciones de acceso.

2.2.3.3. Programa de Aseguramiento de conectividad básica

Con este programa se cubre la brecha de conectar físicamente, sectores muy lejanos, potenciando proyectos para la construcción de sendas y pasarelas peatonales, de tal manera que pequeñas localidades tengan mejor acceso a conexión al eje carretero principal de la región y además generar una cobertura de internet y telefonía celular a todas las localidades aisladas de la región, sobre todo en aquellas con gran ausencia de servicios públicos. En este programa se plantean acciones específicas en relación a la Habilitación de Sendas y Pasarelas, así como proporcionar la dotación de Telefonía celular e internet.

2.2.3.4. Programa de Desarrollo Cultura, Patrimonio e Identidad

A través de este programa y sus planes de a) Cultura y Patrimonio y b) Identidad territorial y Arraigo se cubrirán las brechas relacionadas la presencia de actividades asociadas a feriados legales, cívicos, religiosos, etc. y actividades organizadas por el municipio, agrupaciones locales o externas, así como el contar con espacios físicos para dichas acciones. Lo anterior unido a potenciar el capital social a través de una fortalecida cultura y patrimonio local.

A continuación se presenta, mediante una matriz de marco lógico simplificada, el despliegue de objetivos, metas e indicadores con un escenario de intervención hasta el 2030, coherente con la temporalidad de la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Aysén, sin embargo, se considera metas intermedias de corto plazo (2012-2014), mediano plazo (hasta el 2020) y largo plazo (hasta el 2030), que permitan generar las carteras de iniciativas pertinentes de acuerdo a su oportunidad y eficiencia, tanto en sus diseños y ejecución, vinculantes a disminuirlas brechas y elevar los estándares de calidad de vida en aquellas localidades que se han establecido como prioritarias.

Tabla Matriz Marco Lógico de Objetivos y Metas Relevantes

OBJETIVOS	INDICADORES	LÍNEA BASE	METAS POR PERIODO DE AÑOS			
			2013-2014	2015-2020	2020-2025	2025-2030
FIN Alcanzar estándar nacional de calidad de vida	Estándares nacionales de calidad de vida	CENSO y CASEN	Indicadores Nacionales			
PROPÓSITO Superar las brechas en el acceso a servicios básicos Intra Regional	Reducción N° Localidades aisladas y del índice de aislamiento local	52 localidades aisladas 25 localidades Prioritarias	6	12	20	14
PROGRAMA 1 Regularización saneamiento Básico	Disminución Déficit % Cobertura “URGENCIA”	-18% Agua Potable	0%			
		-88% Alcantarillado	-50%	-30%	0%	
		-36% Energización	-15%	-5%	0%	
		-86% Res. Sólidos	-40%	-27%	0%	
PROGRAMA 2 Acceso a servicios públicos y privados prioritarios PROGRAMA 3 Aseguramiento Conectividad Básica PROGRAMA 4 Desarrollo Cultura , Patrimonio e Identidad	Disminución Déficit % de Cobertura Poblacional	<input type="checkbox"/> Se ha determinado la línea base de las variables que dan origen a cada programa. <input type="checkbox"/> En el trabajo 2da etapa se deberán establecer las metas de cada programa a partir de las condiciones limitantes y sus brechas .				

Fuente Elaboración Propia

Capítulo 3 **Monitoreo y Evaluación**

3.1. Mecanismos de Monitoreo y Evaluación

Es fundamental que la Política Regional para Localidades Aisladas, tenga un correlato inmediato mediante la construcción de planes y carteras plurianuales de inversión, lo anterior se desarrollará una vez aprobado el instrumento de planificación regional y territorial, manteniendo la estructura de logro de objetivos en forma de cascada mediante la metodología de marco lógico.

La evaluación ex ante, durante y ex post de una política y sus iniciativas públicas vinculantes, se facilita muchísimo utilizando el método de cascada de objetivos, metas e indicadores concretos, por periodos acotados de tiempo, que permitan ir acortándolas brechas de déficit a partir de una línea base conocida.

Es indispensable, así mismo, que la presente política sea flexible, en cuanto a permitir su adecuada vinculación con otras políticas e instrumentos públicos, que apuntan al mejoramiento de la calidad de vida en las localidades aisladas, permitiéndose en el tiempo de ejecución, la incorporación de sectores públicos y privados que fortalezcan aristas de desarrollo de las localidades y estimulen la presencia de los residentes originarios, sus nuevas generaciones y nuevos residentes, con otros puntos de vista del desarrollo y apoyado en bases culturales locales.

Lo anterior requiere implementar un sistema de seguimiento y evaluación que permita monitorear en forma permanente, los logros e impactos asociados a la política, el cual facilite su análisis y las correcciones que sean necesarias en su puesta en marcha, dependiendo de las señales que aporten los indicadores y las variables del entorno.

3.2. *Bajada de Programas a Cartera de Inversiones*

Para evaluar el impacto de la presente política, en las localidades aisladas de la región, se ha diseñado un plan de trabajo con los equipos técnicos comunales y los sectores involucrados, para el desarrollo de iniciativas de inversión, de tal manera de formular a partir de los programas y planes específicos, carteras de proyectos y programas en forma plurianual.

Considerando las metas proyectadas por periodo, se trabajará por programa y planes específicos considerando las localidades aisladas, que posean comunes factores limitantes.

3.2.1. *Programa Prioritario*

PROGRAMA	PLANES POR BRECHA
1 Regularización saneamiento Básico PROGRAMA PRIORITARIO	1.1.-Abastecimiento de Agua Potable
	1.2.-Tratamiento y Disposición de aguas servidas
	1.3.-Manejo Residuos Sólidos domiciliarios
	1.4.-Energización
	1.5.-Regularización tenencia de tierras y aguas



Base para Planes y Carteras Plurianuales de Proyectos

Localidades Aisladas identificadas para el Programa 1

Brechas	Localidades
Abastecimiento de Agua Potable	Estero copa, el Gato
Disposición de aguas servidas mediante alcantarillado o la opción técnica más idónea.	Estero Copa, Melimoyu, Villa O´Higgins, Repollal, Raúl Marín Balmaceda, Caleta Andrade, Puerto Aguirre, Puerto Gaviota, El Gato, Puerto Río Tranquilo, Bahía Murta, Melinka, Lago Verde, Caleta Tortel, Mallín Grande, Puerto Bertrand, Puerto Puyuhuapi, Villa La Tapera, Villa Amengual
Manejo Residuos Sólidos domiciliarios	Candelario Mansilla Estero Copa, Melimoyu, Villa O´higgins, Repollal, Raúl Marín Balmaceda, Caleta Andrade, Puerto Aguirre, Puerto Gaviota, Puerto Gala, El Gato, Puerto Río Tranquilo, Puerto Sanchez, Bahía Murta, Melinka, Lago Verde, Caleta Tortel, Mallín Grande, Puerto Bertrand, Puerto Guadal, Puerto Puyuhuapi, La Junta
Energización	Estero Copa, Melimoyu, Raúl Marín Balmaceda, Puerto Gaviota, Puerto Gala, Melinka, Caleta Tortel, Repollal
Regularización de tierras	Sector Norte de la Región
Regularización de derechos de aguas	En las 25 localidades

3.2.2. Programas de Fortalecimiento Gradual

PROGRAMA	PLANES POR BRECHA
2.-Acceso a servicios públicos y privados prioritarios.	Coberturas y acceso a Carabineros, Registro Civil, Salud, Bancos y otros.
3.-Aseguramiento Conectividad Básica	3.1.- Habilitación de Sendas
	3.2.-Habilitación de Pasarelas
	3.3.-Dotación de Telefonía celular e internet.
4.-Desarrollo Cultura, Patrimonio e Identidad	4.1.-Identidad territorial y Arraigo
	4.2.-Cultura y Patrimonio



Base para Planes y Carteras Plurianuales de Proyectos

Localidades Aisladas identificadas para Programas 2 , 3 y 4

Programa	Brechas	Localidad
2. Acceso a servicios públicos y privados prioritarios	Posta	Candelario Mansilla y Puerto Gaviota
	Hospital de baja Complejidad	Villa O´Higgins, Caleta Tortel, Melinka, Lago Verde
	Hospital de media Complejidad	Pto. Aysén, Cochrane
	Educación Básica	Candelario Mansilla y Estero Copa
	Educación Media	Villa O´higgins, Repollal, Raúl Marín Balmaceda, Puerto Aguirre, El Gato, Puerto Río Tranquilo, Melinka, Lago Verde, Caleta Tortel, Puerto Guadal, Puerto Puyuhuapi, La Junta
	Carabineros de Chile	Melimoyu, Puerto Gala, Puerto Gaviota, Puerto Puyuhuapi, Villa Amengual
	Registro civil e identificación civil	Candelario Mansilla, Melimoyu, Puerto Gaviota, Villa O´Higgins, Puerto Tranquilo, El gato, Bahía Murta, Puerto Puyuhuapi, La junta, Ñirehuao, Villa Amengual

Programa	Brechas	Localidad
	Presencia de Bancos	Candelario Mansilla Estero copa, Meliloyu, Villa O´Higgins, Repollal, Raúl Marín Balmaceda, Caleta Andrade, Puerto Aguirre, Puerto Gaviota, Puerto Gala, El Gato, Puerto Río Tranquilo, Puerto Sanchez, Bahía Murta, Melinka, Lago Verde, Caleta Tortel, Mallín Grande, Puerto Bertrand, Puerto Guadal, Puerto Puyuhuapi, La Junta, Villa La Tapera, Ñirehuao, Villa Amengual
	Servicios Geopolíticos y Estratégicos	Candelario Mansilla, Villa O´Higgins, Lago Verde
3. Aseguramiento Conectividad Básica	Sendas y Pasarelas	En las 25 localidades
	Construcción y enrolamiento de caminos	Lago verde-Villa La Tapera, Cochrane-Villa O´Higgins
	Telefonía Satelital e Internet	En las 25 localidades
4. Desarrollo Cultura de Arraigo e Identidad	Identidad territorial	En las 25 localidades
	Cultura y Patrimonio	En las 25 localidades
	Soberanía	Candelario Mansilla

3.3. Responsable

Tanto el monitoreo como la evaluación de esta Política Regional, la efectuará la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Aysén. Así mismo, se debe considerar una fase de trabajo inicial con los equipos comunales y Mesas Intersectoriales para el levantamiento de carteras por año con énfasis LOGRO METAS al 2014 del programa de Saneamiento Básico.

Se debe consolidar un trabajo de sinergia de los equipos de Planificación y de Inversiones del Gobierno Regional de Aysén, así como sumar a ello a la Unidad Regional de SUBDERE, para definir prioridades, evaluaciones y vías de financiamiento específicos ya sean recursos sectoriales y/o regionales.

3.4. Sistema de Indicadores y Base de Datos

Se utilizará como soporte de base de datos el Sistema de Información Geográfico del Gobierno Regional de Aysén. Deberán efectuarse actualizaciones de las variables vinculantes a los Indices de Aislamiento Estructural y Grado de Integración, detectados en el diagnóstico y considerados como línea base de intervención. Se sumará a estos indicadores, aquellos relacionados a los déficit de coberturas detectados para los 4 programas, tanto el prioritario de Saneamiento Básico como los 3 restantes.

El análisis del comportamiento de los indicadores antes mencionados , permitirá tomar decisiones oportunas y pertinentes para cada programa, efectuándose presentaciones de avance a los Concejos Comunales y Consejo Regional, donde se indicarán los principales logros, montos de inversión realizados y problemas detectados para los ámbitos que no logran avanzar.

Por otra parte se realizarán coordinaciones y trabajos en terreno por parte del equipo de localidades Aisladas, para evaluar el impacto en cada caso en particular, partiendo de la situación observada el primer semestre del año 2012 y línea base. Se debe entonces, potenciar la coordinación y redes con los equipos comunales de las localidades aisladas, quienes podrán evaluar a una escala local y en forma adicional a los indicadores técnicos, el grado de satisfacción de la ciudadanía relacionada con esta política , sus programas y proyectos.

3.5. Equipo Regional para Localidades Aisladas

Para implementar en la práctica esta política, en el breve plazo, y continuar con el levantamiento de carteras de proyectos, formulación y obtención de recomendación favorables de sus respectivas etapas de diseño y ejecución, se requiere fortalecer las competencias del Gobierno Regional de Aysén, generándose un equipo de profesionales de carácter multidisciplinario.

Se ha considerado, a lo menos, un equipo de 3 profesionales de terreno, con competencias en formulación y evaluación de iniciativas públicas, que tengan formación vinculante al programa prioritario de saneamiento básico. Así mismo, entre los perfiles, se debe considerar un profesional que posea competencias y habilidades para abordar problemáticas sociales a través de programas públicos de aplicación de tecnologías blandas para fortalecer el capital social y humano de estas localidades.

La calidad contractual de este equipo, deberá tender hacia la modalidad "Contrata", por cuanto se trata de una política de intervención al 2030 y que requiere gestiones profesionales que posean el debido resguardo jurídico administrativo de un funcionario público.

Este equipo de terreno, se complementará con los equipos permanentes del Gobierno Regional de Aysén, de la Unidad Regional de SUBDERE y de las Municipalidades en donde se aplicarán los programas de la política.