



INFORME

DEFINICIÓN DE RURALIDAD EN LA COMUNA DE COYHAIQUE, REGIÓN DE AYSÉN



Mayo 2022



| | INDICE | Página |
|------------|--|--------|
| | Portada | 1 |
| | Índice | 2 |
| | INTRODUCCIÓN | 3 |
| I | CONTEXTO | 4 |
| 1 | Comuna de Coyhaique en escala continental | 4 |
| 2 | Aislamiento Regional | 6 |
| 3 | Aislamiento comunal | 7 |
| II | Propuesta de territorios del Plan Marco de Desarrollo Territorial montañas y lagos de Coyhaique Rural. | 8 |
| 1 | Territorio rural comunal de Coyhaique | 9 |
| 2 | Análisis de dimensiones | 10 |
| | a. Antecedentes demográficos comunales | 11 |
| | Coyhaique urbano | 11 |
| | Coyhaique Peri-Urbano | 11 |
| | Población Rural comunal: | 12 |
| III | Política Nacional de Desarrollo Rural | 14 |
| IV | PROPUESTA | 16 |



INTRODUCCIÓN

El presente informe se basa en el documento “Formulación etapa técnico preliminar de la propuesta Plan Marco de Desarrollo Territorial Montañas y Lagos de Coyhaique Rural” el cual se elabora en el marco de las intervenciones del Programa de Infraestructura Rural PIRDT con la mirada que en nuestro país aún existen comunidades rurales de ingresos bajos, con una media a baja concentración poblacional y con déficit en infraestructuras. Con el fin de abordar estas limitantes, se plantea una intervención integral en polígonos territoriales, que teniendo actividades productivas, se han podido consolidar en el tiempo. A través de la División de Planificación y Desarrollo Regional del Gobierno Regional de Aysén, se realizan intervenciones de polígonos PMDT desde el año 2011, las cuales ayudan a estos territorios a superar las brechas en capacidades locales y acceso a servicios básicos; intervenciones que son coherentes con los compromisos del Estado Chileno adquiridos con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE el año 2011, las acciones de la Estrategia Regional de Desarrollo de Aysén vigente al año 2030 y la Política de Localidades Aisladas de Aysén vigente al año 2030. La coherencia con estos instrumentos y los nuevos, es parte del trabajo al cual, se suma la revisión de la Política Nacional de Desarrollo Rural impulsada por ODEPA del Ministerio de agricultura. En la primera revisión del instrumento nacional, se señala entre otras, a la comuna de Coyhaique, como comuna Urbana, lo cual no se ajusta a la realidad, lo cual es observado con datos específicos del interior de ella, por ello se presentan el presente informe con antecedentes para proponer el cambiar la designación de comuna de Coyhaique de urbana a Mixta.



El presente informe propone intervenir la ruralidad de la comuna de Coyhaique, separando el núcleo Urbano y peri-urbano de la capital regional, ya que la realidad comunal a pesar de estar próxima a la capital regional, no tiene el mismo acceso y desarrollo de esta.

A continuación se presenta información extraída del “informe técnico preliminar de la propuesta Plan Marco de Desarrollo Territorial Montañas y Lagos de Coyhaique Rural”.

I. CONTEXTO

1. Comuna de Coyhaique en escala continental

La comuna de Coyhaique se ubica en el sur de América, en el corazón de la Patagonia Chilena, es un espacio interior continental, distante a 65 kms. del océano pacífico y 355 kms. en línea recta con el océano atlántico; Es parte de una transversal de intercambio continental entre Chile y Argentina, específicamente entre las ciudades de Coyhaique y Comodoro Rivadavia. La ciudad de Coyhaique pertenece a la región de Aysén y tiene al año 2010 cerca de 50.000 habitantes, la ciudad de Comodoro Rivadavia pertenece a la provincia de Chubut y tiene al año 2010 poco más 173.300 habitantes.



Ilustración 1, transversal continental, distancia costa atlántica

La ubicación de la comuna de Coyhaique, la mantiene alejada de los centros urbanos chilenos, por las condiciones morfológicas de cordones montañosos de dirección este a oeste, a diferencia de las demás regiones de Chile donde la cordillera de los andes se direcciona de norte sur, es por ello que históricamente tiene gran relación de intercambio hacia el oriente con la ciudad Argentina de Comodoro Rivadavia, donde existen muchas familias emparentadas como ocurre en gran parte de la Patagonia. Por otra parte además, está en el centro de la región de Aysén, en las coordenadas $45^{\circ} 34' 16.56''$ latitud Sur y $72^{\circ} 4' 6.40''$ longitud oeste, se comunica con las otras comunas de la región de Aysén hacia el norte y sur a través de la ruta N° 7 como Carretera Austral, desde la cual se articulan las localidades hacia el poniente las litorales por vía marítima, y al oriente por caminos internacionales; También hay conectividad directa por vía aérea con las localidades más alejadas cuando el clima lo permite. Los límites comunales son: Norte, comuna de Lago Verde; Sur, comuna Ibáñez; Oriente, República Argentina; Poniente, comunas de Cisnes y Aysén.

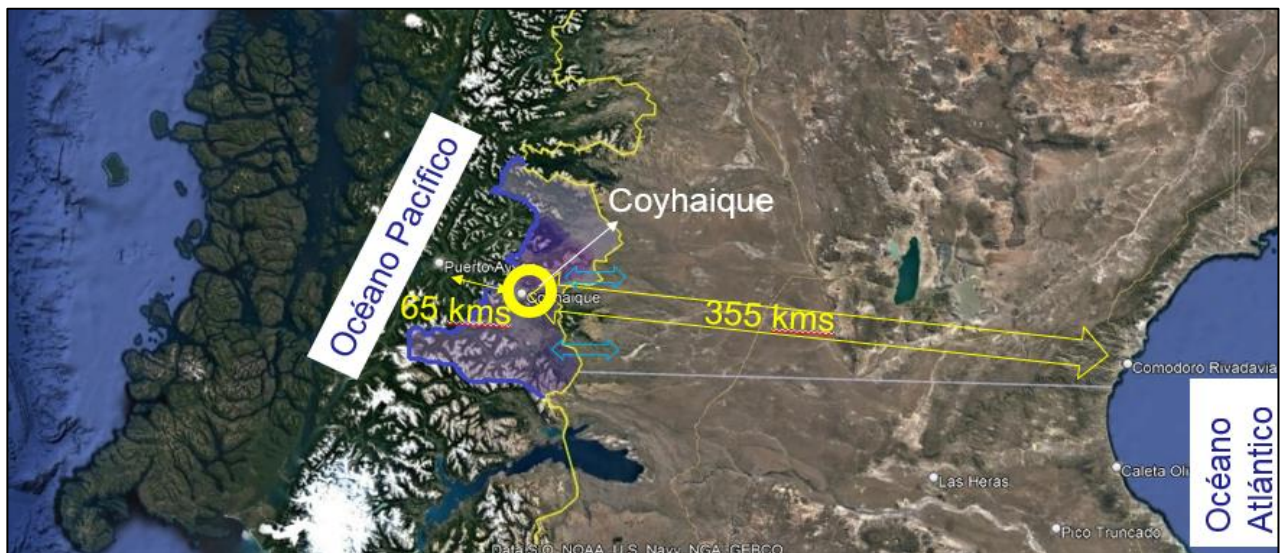


Imagen 1, transversal continental, distancia comunal de la costa atlántica.



2. Aislamiento Regional

El aislamiento es un concepto internalizado en los habitantes de la región de Aysén, por la lejanía histórica a los grandes centros poblados del país, y por lo mismo a los servicios de estos, lo cual ha generado el desarrollo de una cultura de autosuficiencia para resolver problemas cotidianos entre los habitantes de distintos orígenes, la cual se relaciona en muchos aspectos con la cultura rural Argentina. El Gobierno Regional el año 2012 publicó la Política Regional de Localidades Aisladas región de Aysén¹, en la cual se trabajó con muchos ponderadores basados en accesibilidad a servicios, ponderadores que surgieron del documento Política Nacional de Comunas aisladas del SUBDERE 2011, estos ponderadores fueron modificados en sus numerales de porcentaje, para adaptarlos a la realidad regional, el índice de Aislamiento, se obtuvo de la relación del aislamiento estructural y grado de integración, al ser mayor a cero el aislamiento estructural se consideró negativo, el año 2012 se presentó el documento a SUBDERE indicándose que la región completa es Aislada, por no tener muchos de los servicios básicos presentes en las demás regiones, uno de ellos, no contar con un hospital base con todas las especialidades, lo que finalmente hace que la región dependa de otras en temas de salud. Finalmente ello fue en SUBDERE y el Consejo regional, aprobándose el instrumento, el año 2018 se realizó una actualización para mejorar algunos indicadores, ejemplo, antes se medía existencia de energización eléctrica, hoy se mide existencia de energía eléctrica continua las 24 horas del día, este fue nuevamente aprobado por el Consejo Regional y, ambos documentos están publicados en la página oficial el Gobierno Regional de Aysén.

¹http://www.goreaysen.cl/controls/neochannels/neo_ch95/appinstancas/media204/Politica_Regional_de_Localidades_Aisladas_de_Aysen.pdf

3. Aislamiento comunal

La comuna de Coyhaique aparece como la menos aislada de la región, por tener la mayor cantidad de servicios de la región a estar en ella la capital regional, pero por otra parte, tiene la mayor cantidad de localidades aisladas (10) incluyendo a Coyhaique (la localidad menos aislada de la región), esta contradicción comunal refleja una alta concentración del desarrollo económico en la capital regional, el cual



Ilustración 2, localidades aisladas comuna de Coyhaique 2019

no se manifiesta con el mismo desarrollo en las localidades rurales de la comuna, existiendo grandes diferencias en aspectos de infraestructura y demandas insatisfechas de servicios básicos rurales como, los sanitarios, energéticos, manejo de residuos, y por otra parte existiendo en la comuna muchos potenciales no desarrollados en las áreas del turismo y producción de insumos madereros.

| LOCALIDAD AISLADA | POBLACIÓN MASCULINA 2017 | POBLACIÓN FEMENINA 2017 | POBLACIÓN TOTAL (INCLUYE INDETERMINADOS) | ÍNDICE DE AISLAMIENTO 2018 |
|-------------------|--------------------------|-------------------------|--|----------------------------|
| Balmaceda | 242 | 163 | 405 | 0,251 |
| Ñirehuao | 95 | 110 | 205 | -0,052 |
| El Blanco | 129 | 121 | 250 | 0,389 |
| Alto Baguales | 35 | 33 | 68 | 0,449 |
| Lago Atravesado | 65 | 57 | 122 | 0,244 |
| El Gato | 11 | 12 | 23 | -0,296 |
| Valle Simpson | 165 | 171 | 336 | 0,616 |
| Villa Ortega | 119 | 99 | 218 | 0,387 |
| Villa Frei | 50 | 44 | 94 | 0 |

Cuadro 1, población masculina y femenina en las 9 localidades Aisladas de la comuna de Coyhaique año 2018, se ha sacado Coyhaique ya que tiene índice de Aislamiento N° 1, el indicador menos aislado de la región



II. Propuesta de territorios del Plan Marco de Desarrollo Territorial montañas y lagos de Coyhaique Rural.

La rigurosidad climática, la fragilidad del entorno, el aislamiento y la ausencia de una infraestructura básica que asegure una calidad de vida según los estándares que Chile aspira en los compromisos suscritos en la Declaración del Programa Milenio de las Naciones Unidas del año 2011, definen rasgos psicológicos, sociológicos y de marginalidad social que diferencian estos habitantes del resto de la población nacional, sobre todo en el sector rural. La actividad económica desarrollada por los pobladores del sector rural de la comuna de Coyhaique, en su mayoría corresponde a actividades ganaderas, forestales, turísticas, diferentes a las actividades de servicios ubicadas en la ciudad capital. En los últimos años, la situación en lo relativo al aprovechamiento de recursos naturales, se ha complicado por la disminución de la actividad minera. Por otra parte, las políticas públicas refuerzan la vinculación de la capital regional con cabeceras comunales, haciendo que la ciudad Coyhaique, mezcle y divida su rol regional con el comunal.

El Programa de Infraestructura Rural y desarrollo Territorial PIRD² ha trabajado en la región en distintos polígonos territoriales, ejecutando desde el año 2012 a la fecha 8 polígonos, Coyhaique es una de las dos comunas que no han tenido esta oportunidad, teniendo la mayor cantidad de localidades aisladas, el territorio actualmente en etapa preliminar considera sub-territorios rurales con distintas características, pero con el denominador común de estar fuera del desarrollo económico de la capital regional, y carecer de infraestructuras básicas para su desarrollo, por ello el polígono considera sub

² PIRD², programa de SUBDERE que se encuentra en todas las regiones de Chile, en la región de Aysén, es programa que funciona como gestor de planificación en coordinación con la política de localidades Aisladas y otros instrumentos, por ello es dirigido desde la División de Planificación y Desarrollo Regional DIPLADE y está dirigido a las planificaciones en sectores aislados productivos.



territorios que no incluyen a Coyhaique Urbano y peri urbano, solo el territorio rural el cual es detallado.

1. Territorio rural comunal de Coyhaique

Se compone de ocho sub-territorios a analizar, en los cuales existen 9 localidades Aisladas, ya que no se considera la ciudad de Coyhaique.

| Comuna | Localidad Aislada | Población | Índice de aislamiento 2019 | Ranking |
|-----------|-------------------|-----------|----------------------------|---------|
| Coyhaique | Alto Baguales | 68 | 1,154 | 2 |
| Coyhaique | El gato | 23 | 0,308 | 7 |
| Coyhaique | Villa Frei | 94 | 0,285 | 10 |
| Coyhaique | Lago Atravesado | 122 | 0,615 | 16 |
| Coyhaique | Ñirehuao | 205 | 0,769 | 20 |
| Coyhaique | Valle Simpson | 336 | 0,846 | 26 |
| Coyhaique | Balmaceda | 405 | 0,923 | 33 |
| Coyhaique | El Blanco | 250 | 0,923 | 34 |
| Coyhaique | Villa Ortega | 218 | 0,923 | 35 |
| Coyhaique | Coyhaique | 49.711 | 1 | 43 |

Cuadro 2, localidades aisladas en la comuna de Coyhaique por ranking, Fuente Gore Aysén 2018

En el trabajo con los actores clave de cada sub-territorio se valoró mucho la presencia del instrumento PMDT y su manera participativa, aunque sea en este caso de carácter preliminar desde las inversiones. Durante el trabajo por medio de talleres, se levantó información indispensable para elaborar el análisis de “dimensiones”, ya que mucha información de los servicios públicos del estado, llegan escala comunal, por ello se tomó información de la política de localidades aisladas región de Aysén³, la cual entrega información de existencia de servicios a nivel de localidad. Durante el proceso, los sub-territorios propuestos inicialmente seis, se fueron ajustando a relaciones espaciales

³ Política de Localidades Aisladas región de Aysén, aprobada el año 2012 por el Consejo Regional de Aysén y actualizada el año 2018 por el mismo.



territoriales específicas, modificando algunos polígonos y creando dos nuevos, llegando al final de los talleres al acuerdo de considerar 8 sub-territorios.

2. Análisis de dimensiones

En el capítulo III del informe técnico preliminar citado, se hizo un trabajo de dimensiones o criterios relevantes, en donde se obtuvo antecedentes orientados a generar una línea base de la información específica de cada sub-territorio, para poder compararlos, este análisis se realizó a través de una matriz Multicriterio, la cual arroja datos sobre la mejor aptitud de un sub-territorio sobre otro en términos de la factibilidad de intervención de un Plan Marco de desarrollo Territorial PMDT, las dimensiones y criterios analizados fueron:

Dimensión I, Político Institucional

1. Gestión del estado, presencia de servicios públicos
 - a) Presencia de servicios en las localidades aisladas
 - b) Presencia de servicios en los sub-territorios
2. Organizaciones Vigentes

Dimensión II, Productivo Ambiental

1. Producción en sub-territorios rurales de la comuna de Coyhaique
2. Relación Medio Ambiental
3. Tratamiento residuos sólidos domiciliarios

Dimensión III, Social

1. **Antecedentes demográficos**
2. Aislamiento
3. Acceso a cultura

En la dimensión III de carácter social, se elaboró el criterio N° 1 “antecedentes demográficos”, realizándose un análisis de lo que es el espacio Coyhaique Urbano, el cual no debe ser sujeto de la intervención del PMDT ya que el instrumento se enfoca en abordar

sectores rurales de la comuna, separando del estudio, el área urbana de Coyhaique⁴, más una zona peri-urbana, asociada grupos de viviendas de lotes menores de 20 hectáreas con subdivisiones $\frac{1}{2}$ hectárea que viven a menos de 15 min. de la ciudad, los cuales tienen en hábitos urbanos y no siendo dependientes económicos del desarrollo productivo rural.

a. **Antecedentes demográficos comunales**

En este capítulo se aborda la densidad de población, para la cual se han elaborado datos en torno a la definición de **polígono rural comunal**, las definiciones para el presente estudio son:

Coyhaique urbano

Se considera el espacio correspondiente al Plan Regulador actual y proyectado, el cual tiene una población de 49.711 habitantes⁵, los cuales están ubicados en una superficie de 7,290 km² ⁶.

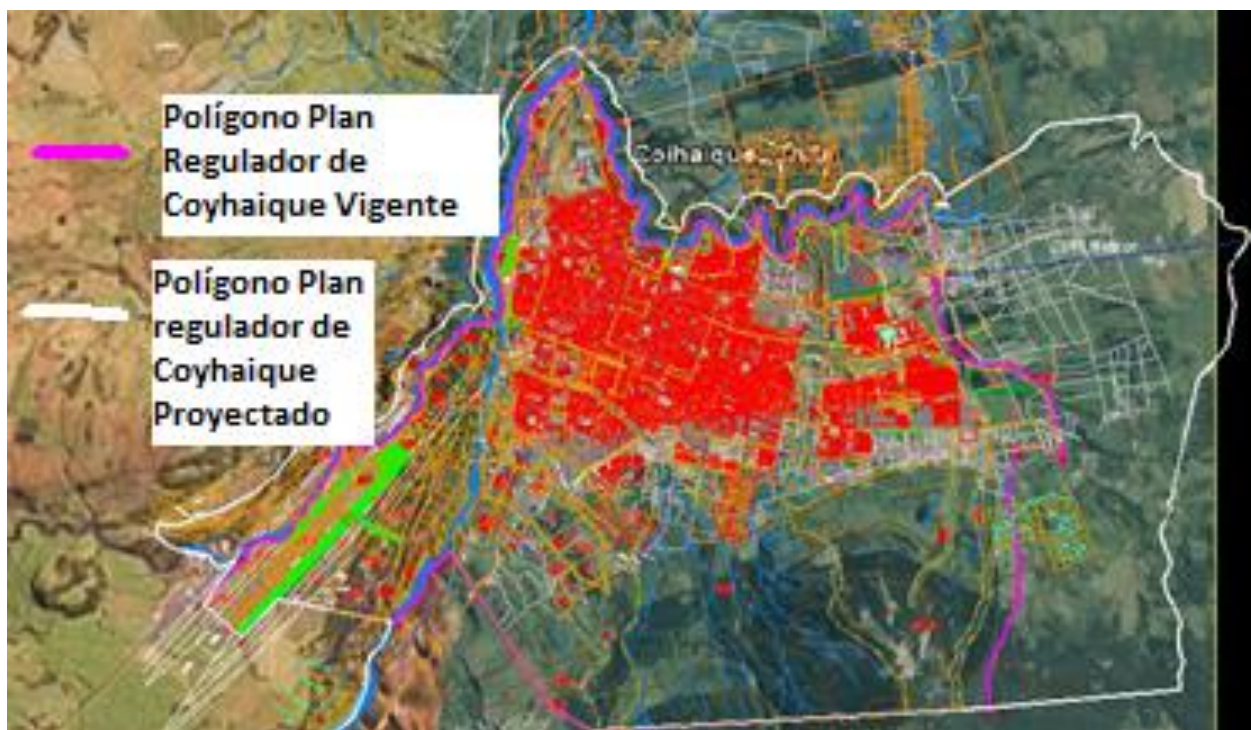


Ilustración 3, Planes reguladores de Coyhaique vigente y proyectado, elaboración propia, marzo 2022

⁴ Área urbana de Coyhaique, fuente Plan Regulador proyectado MINVU 2018

⁵ Fuente: INE pre censo 2017

⁶ Fuente: Basado elaboración Plan Regulador de Coyhaique, MINVU 2018

Coyhaique Peri-Urbano

Se considera el espacio entorno al espacio Urbano, en el cual se ubican lotes menores de 20 hectáreas con subdivisiones de $\frac{1}{2}$ hectárea, en los cuales habitan residentes con familias que en su mayoría tienen modos de vida cotidiana asociadas a la actividad urbana de Coyhaique, trabajo, colegio, abastecimiento alimentario, entre otras, distantes a no más de 15 minutos del centro de Coyhaique y que además en su mayoría no forman parte de las organizaciones rurales existentes, clubes deportivos, junta de vecinos, comités de adelanto, etc.; también se consideró parte de la Reserva Nacional Coyhaique, que tiene interacción permanente con la ciudad de Coyhaique y la ladera norte del cordón divisadero con zonas de riesgo por remociones de masa indicadas en el plan regulador vigente.

Este espacio periférico entorno a la ciudad, para el presente estudio se considera no rural y tiene una población total de 4.004 habitantes.



Ilustración 4, Coyhaique Urbano y periurbano para el presente PMDT, elaboración propia, marzo 2022

Población Rural comunal: Se considera la población que está fuera del polígono Periurbano de Coyhaique, en total es una población de 5.103 habitantes que habitan un espacio de 7.048.36 km².

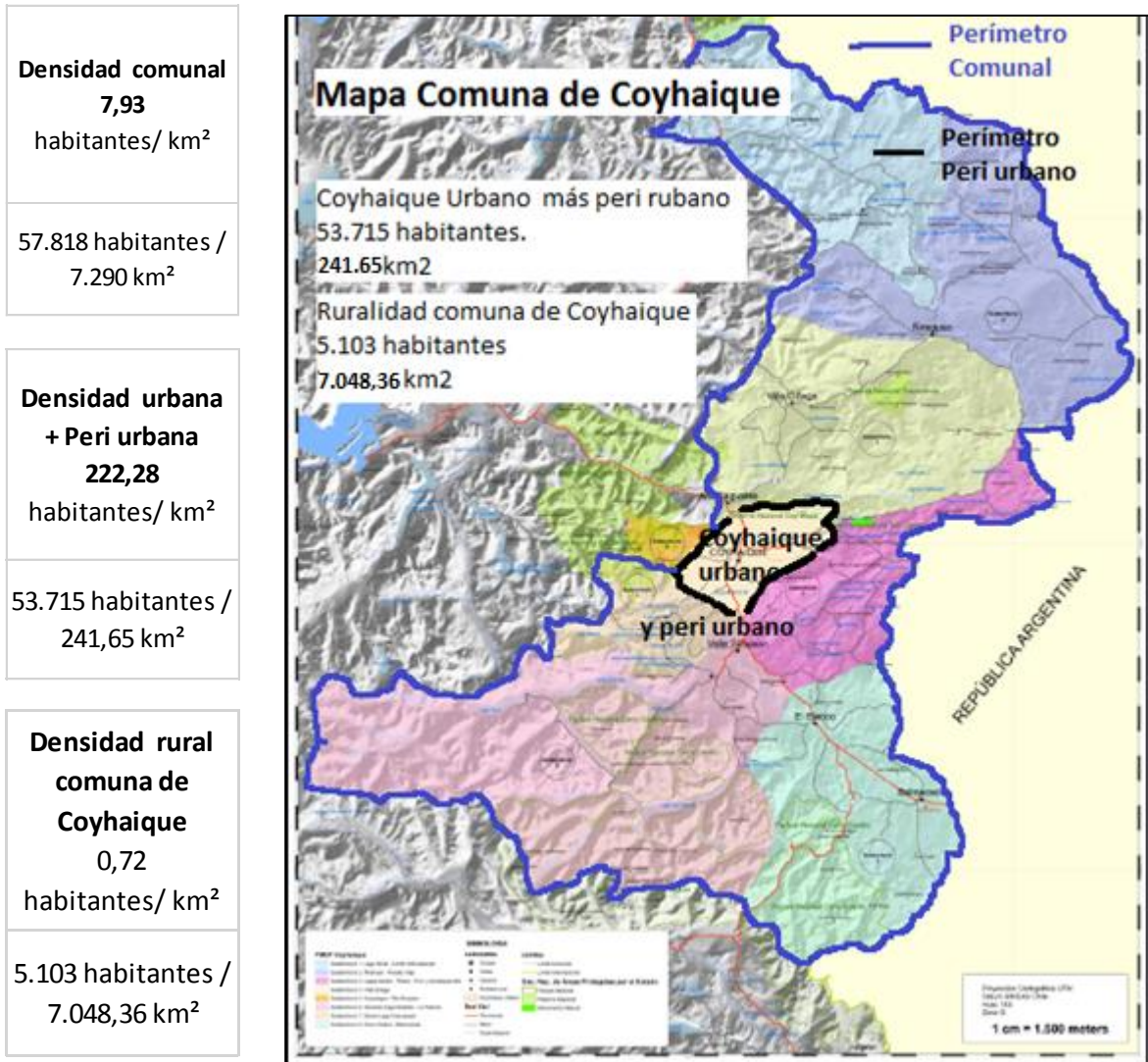


Ilustración 5. Comuna de Coyhaique, polígono central en negro de carácter Urbano y polígono azul comunal, lo que está fuera del polígono en negro se considera territorio rural comunal para el estudio PMDT, elaboración propia, marzo 2022

Al sumar el polígono urbano y periurbano de Coyhaique, y lo separamos de la comuna para observar el territorio rural, diferenciamos que la densidad comunal es de 7,93 hab./km² la cual baja en el territorio rural a 0,72 hab./km², por otra parte el espacio definido



como urbano (urbano más peri urbano) próximo a la ciudad de Coyhaique tiene el 92.9% de la población en el 3,31% de la superficie comunal, lo cual es una alta concentración del territorio urbano e invisibiliza la ruralidad comunal que vive en el 96.68% del territorio comunal con el 7.1% de la población comunal, es por ello que se ha separado esta ruralidad, para ser el sujeto de intervención para el Plan Marco de Desarrollo Territorial Montañas y Lagos de Coyhaique Rural.

III. Política Nacional de Desarrollo Rural

Es un instrumento impulsado por la oficina de Estudio y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura ODEPA, instrumento que fue aprobado por D.S. N° 19 el 20 enero 2020.

El objetivo general de esta Política es mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales, generando las condiciones adecuadas para su desarrollo integral, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma que concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles, y que propicia sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil. De esta forma la PNDR espera contribuir a lograr un mayor equilibrio territorial en el país, potenciando particularmente el desarrollo sostenible de sus asentamientos poblados de menor tamaño.

Este objetivo se espera alcanzar abordando los siguientes ámbitos:

1. Bienestar Social, disminuyendo las brechas de acceso a bienes y servicios.
2. Oportunidades Económicas, mejorando el desempeño y dinamismo local.
3. Sustentabilidad Medioambiental, valorando los espacios naturales y gestionando sus riesgos.
4. Cultura e Identidad, resguardando y poniendo en valor su patrimonio material e inmaterial.

Finalmente, esta Política plantea una definición de Gobernanza para su consecución

En el caso de la región de Aysén, en el atlas rural de Chile, se señala que hay 9 de las 10 comunas consideradas rurales y sujetas de intervención del instrumento.

| Comuna rural | |
|-----------------|------------------|
| Comuna mixta | |
| 278. Guaitecas | 283. Chile Chico |
| 279. Cisnes | 284. Cochrane |
| 280. Lago Verde | 285. Tortel |
| 281. Río Ibañez | 286. O'Higgins |
| 282. Aysén | 287. Coyhaique |

Ilustración 6, Fuente: Atlas rural elaborado por ODEPA, informativo región de Aysén, cuadro a partir de información de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE).

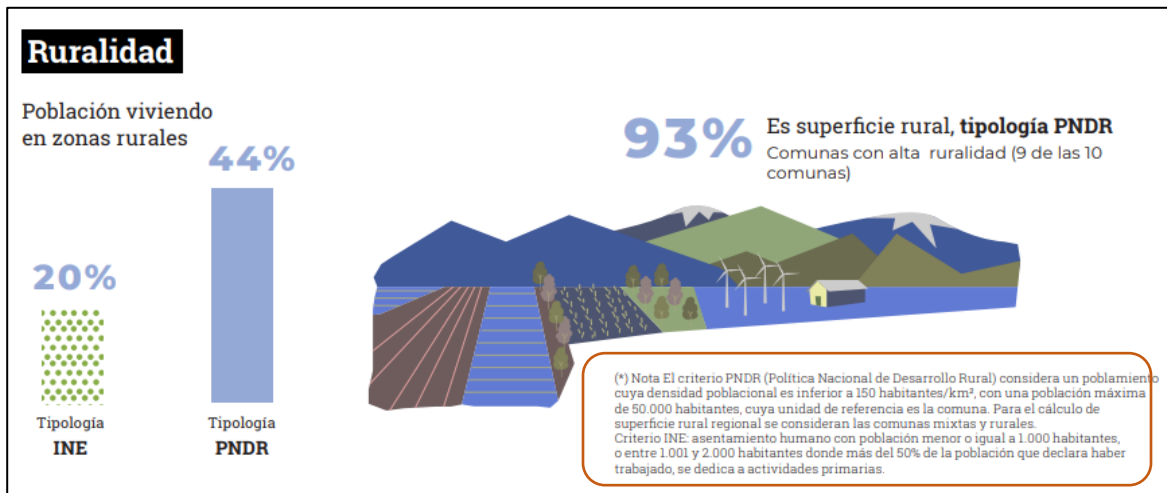


Ilustración 7, Fuente; Atlas Rural, comunas rurales de la región de Aysén, Fuente: ODEPA 2022

En la imagen anterior del atlas se indica⁷ “(*) Nota El criterio Política Nacional de Desarrollo Rural PNDR considera un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 habitantes/km², con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad de referencia es la comuna. Para el cálculo de superficie rural regional se consideran las comunas mixtas y rurales. Criterio INE: asentamiento humano con población menor o igual a 1.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes donde más del 50% de la población que declara haber trabajado, se dedica a actividades primarias”, esta afirmación corresponde a la de un instrumento nacional elaborado con datos hasta escala comunal.

⁷ Disponible en

<https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/8967/FichaAysenInformativa.pdf?sequence=22>



Posterior a la aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Rural, ODEPA hizo una alianza con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo SUBDERE, para difundir y hacer bajadas regionales, partiendo por dos pilotajes iniciales en la región de Atacama y en la región de O'Higgins, y finalmente se agregó un tercero el año 2021 en la región de Aysén

IV. PROPUESTA

El instrumento Política Nacional de Desarrollo Rural, que se quiere implementar en todas las regiones y para la cual la región de Aysén es el último de los tres pilotajes en la actualidad, el instrumento nacional, no permite visibilizar la realidad intra comunal, la cual ha sido analizada en el proceso de elaboración del informe técnico preliminar del Plan Marco Desarrollo Territorial Montañas y Lagos de Coyhaique Rural, donde se hizo análisis detallado de la comuna, con datos de fuentes oficiales del estado y trabajo en los territorios en los meses de diciembre 2021 y enero 2022. Parte de este trabajo permitió separar dos espacios comunales muy diferentes, el primero de influencia urbana con una densidad de 222,3 habitantes/km² y el segundo de influencia rural con una densidad de 0,72 habitantes/km², este último valor de densidad está muy por debajo de los 150 habitantes/km² para ser considerado como máximo en la Política Nacional de Desarrollo Rural, también es un espacio donde la mayor concentración de población sería la localidad de Balmaceda con 405 habitantes muy por debajo de los 50.000 habitantes máximos indicados en el mismo instrumento, es por ello que en el contexto de trabajo para generar una propuesta metodológica⁸ para la realización de una “política regional de desarrollo rural en la región de Aysén”, se debe considerar cambiar la denominación de la comuna de Coyhaique definida en la Política Nacional de Desarrollo Rural, **de comuna urbana a comuna mixta**, de tal manera que en el proceso de elaboración de la política regional se considere en la comuna la ruralidad los habitantes del 96,68% de la comuna que son

⁸ *Convenio de colaboración y transferencia de recursos entre la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior y el Gobierno Regional de Aysén y la Universidad de Aysén, para la ejecución de “experiencia piloto regional de desarrollo rural” (E20442/2021)*



sujetos del según el foco de este instrumento y no deben quedar fuera de esta intervención.

Mauricio Cisterna Tellez
Coordinador PIRDT Región de Aysén

Coyhaique, Mayo 27 del 2022.