



MESA TÉCNICA

LINEAMIENTOS PARA EL USO DE LAS DEFINICIONES DE RURALIDAD EN CHILE

INFORME FINAL

El presente documento ha sido elaborado por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura como Secretaría Ejecutiva de la Política Nacional de Desarrollo Rural con la participación de los ministerios miembros de la COMICIVYT: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Energía, Ministerio de Economía, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud y Ministerio de Agricultura, además de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Febrero, 2022.

Resumen

La Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) busca orientar las acciones asociadas a territorios rurales en diferentes niveles administrativos en Chile. Su objetivo principal es mejorar la calidad de vida de habitantes de zonas rurales, aumentando sus oportunidades y generando condiciones para su desarrollo integral.

Para encausar este objetivo se trabajó revisando la diversidad y alcances de las definiciones operacionales de ruralidad que utilizan los diferentes organismos administrativos del Estado chileno. A partir de dichas definiciones se indagó la manera de implementar la definición de ruralidad propuesta por la PNDR, junto con hacer una revisión en conjunto del alcance de las definiciones vigentes.

La PNDR entiende por “territorio rural” aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 (habs./km²), con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna.

Para elaborar este trabajo se conformó una mesa técnica en noviembre 2020, con representantes de cinco organismos públicos¹. A partir de marzo 2021, se extendió la invitación y se incorporaron cinco ministerios² más. La modalidad de trabajo fue por medio de dos grupos, uno revisó los lineamientos técnicos y el otro trabajó en los diversos criterios de subclasificación de territorios rurales.

Los resultados obtenidos fueron, la sistematización de definiciones y clasificaciones, la identificación de las definiciones de ruralidad utilizadas, junto con una propuesta de aplicación de éstas. También se consideraron las implicancias de adoptar la definición de ruralidad correspondiente a la PNDR, desarrollando recomendaciones para la incorporación de esta. En relación con las clasificaciones territoriales, se revisaron los criterios de subclasificación y sus metodologías, para elaborar una propuesta en esta materia.

Las consideraciones finales se agrupan en dos partes. La primera reúne reflexiones en torno a alcances y necesidades de la definición de ruralidad, incluyendo dimensiones a incorporar para complementarla. La segunda destaca la necesidad de seguir avanzando en una definición de criterios, aplicabilidad e implementación de la definición propuesta por la PNDR. Finalmente, en torno al enfoque de la ruralidad, se enfatiza la necesidad de desprenderse de la perspectiva de un territorio vulnerable y de superar la manera dicotómica de entender la dualidad urbano-rural.

El presente documento está conformado por 5 capítulos: (I) revisión de antecedentes, (II) propuesta de objetivos, (III) metodología, (IV) resultados y (V) consideraciones finales. Las propuestas y definiciones en detalle realizadas por los integrantes de distintos ministerios se mantienen como anexos al final, con formato original de sus respectivos creadores.

¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Instituto Nacional de Estadística.

² Ministerio de Energía, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Economía, Ministerio de Bienes Nacionales.

Contenido

Resumen	2
Acrónimos.....	4
Glosario.....	5
I. Antecedentes.....	6
II. Objetivos.....	8
Objetivo General	8
Objetivos específicos.....	8
III. Metodología de trabajo	9
Integrantes de la Mesa Técnica.....	9
IV. Resultados	11
A. Sistematización y clasificación de definiciones.....	11
B. Propuesta de aplicación de las definiciones	13
C. Propuesta de criterios para la subclasificación de territorios rurales.....	16
V. Consideraciones finales.....	25
Bibliografía.....	27
Anexos	28
Anexo 1. Metodologías de Clasificación OCDE.....	29
Anexo 2. Metodología para la clasificación comunal de la Política Nacional de Desarrollo Rural.	33
.....	34
Anexo 3. Definiciones de ruralidad usadas por los Servicios Públicos en Chile.	34
Anexo 4. Diagnósticos realizados por los organismos públicos en relación con las implicancias de la adopción de la definición de ruralidad de la PNDR en la aplicación de sus planes y programas.	46
Anexo 5. Sistematización de metodologías de clasificación territorial.....	81
Anexo 6. Mapa de comunas según clasificación de la Política Nacional de Desarrollo Rural... ..	83

Acrónimos

AFU: Áreas Urbanas Funcionales.

COMICIVYT: Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio.

DIPOL: Departamento de Gestión y Planificación (MINSAL).

DIVAP: División de Atención Primaria (MINSAL).

DTPR: División de Transporte Público Rural (MTT).

EUROSTAT: Oficina Europea de Estadística.

INE: Instituto Nacional de Estadísticas.

LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcciones.

LUC: Límite Urbano Censal.

MBN: Ministerio de Bienes Nacionales.

MDSyF: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

MINAGRI: Ministerio de Agricultura.

MINECONOMÍA: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

MINEDUC: Ministerio de Educación.

MINENERGÍA: Ministerio de Energía.

MINSAL: Ministerio de Salud.

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

MESPIVU: Manual de Diseño y Evaluación Social de Proyectos de Vialidad Urbana.

MOP: Ministerio de Obras Públicas.

MTT: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

ODEPA: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

PNDR: Política Nacional de Desarrollo Rural.

PR: Plan Regulador.

PRC: Plan Regulador Comunal.

REDEVU: Recomendaciones para el Diseño de Elementos de Infraestructura Vial Urbana.

SECTRA: Programa de Vialidad y Transporte Urbano (MTT).

SICVIR: Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural.

SSR: Servicio Sanitario Rural.

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

SUBTEL: Subsecretaría de Telecomunicaciones (MTT).

SUR: Servicio Urgencia Rural (MINSAL).

Glosario

- **Análisis *Bottom-up***: Modelo que parte analizando las unidades mínimas (individual) hasta abordar las variables agregadas (globales).
- **Censo**: Es el conteo y caracterización de todas las viviendas y habitantes del territorio nacional en un momento determinado. El Censo de Población y Vivienda es la operación estadística más importante que realiza el INE y en la cual participan todos los habitantes del país, ya que este es un insumo esencial para elaborar estimaciones y proyecciones de población tanto para el país, las regiones y las comunas.
- **Continuo Territorial**: Refiere al gradiente entre espacios completamente rurales y otros completamente urbanos, pasando por una serie indeterminada de espacios intermedios, generando un continuo y no un espacio binario.
- **De facto**: Significa “de hecho”. Sin reconocimiento jurídico, por la sola fuerza de los hechos.
- **Definición operacional**: Aquella que indica las técnicas e instrumentos que permitan obtener la información sobre ciertas variables e indicadores.
- **Distrito Censal**: Constituye la división del territorio comunal que permite organizar el trabajo censal. Estos distritos pueden ser de carácter urbano, rural y también mixto, lo que se define por medio del Límite Urbano Censal.
- **Grilla**: También definida como malla o rejilla, es una división que se realiza mediante líneas horizontales y verticales, las cuales son iguales en cuanto a separación. Tales divisiones permiten identificar ubicaciones en un plano o en un mapa.
- **Hinterland**: El término se refiere a la esfera/área de influencia de un asentamiento. Es el área para la cual el asentamiento central es el nexo comercial. Proviene del idioma alemán, y significa "tierra posterior" (a una ciudad, un puerto, etc.)
- **Límite Urbano Censal (LUC)**: Corresponde a la línea imaginaria que separa el área urbana del área rural. Este límite tiene una finalidad estadística censal y muestral.
- **Línea base**: Corresponde al punto de partida en el desarrollo de un proyecto o intervención. Una vez establecida, se usa para medir el progreso de las acciones de acuerdo a los indicadores establecidos.
- **Niveles Administrativos**: Administración del Estado a nivel nacional, regional, provincial y comunal.
- **Organismo Público**: Ente públicos creado bajo la dependencia o vinculación de la Administración del Estado para la realización de las funciones propias.
- **Pre-Censo**: Es una etapa de preparación del Censo que se realiza en todo Chile, un año antes del Censo, y que permite actualizar los mapas, obtener un primer recuento de viviendas y personas, para focalizar y asignar mejor la carga de trabajo de los censistas.
- **Servicio Sanitario Rural**: Aquel que consiste en la provisión de agua potable y/o saneamiento sin fines de lucro, conforme a lo dispuesto por la Ley N°20.998, con el debido aporte de inversión y capacitación del Estado.
- **Territorio**: Se define como la porción de superficie (extensión de tierra) que pertenece a un país, región, provincia, etc.

I. Antecedentes

La Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) es un instrumento orientador de las políticas nacionales, sectoriales y regionales, con una mirada estratégica respecto de los atributos, particularidades y proyecciones que tiene el territorio rural, cuyo objetivo principal 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”³

Esta política debe promover que el accionar público posea un enfoque territorial resguardando el acervo natural y cultural esencial para la sostenibilidad territorial, implementándose de manera gradual, planificada, con integración de los distintos niveles de administración, de manera de generar concordancias entre los actores presentes en los territorios.

Para dar operatividad a lo descrito anteriormente, la PNDR se estructura en cuatro ámbitos de acción: bienestar social, oportunidades económicas, sustentabilidad medioambiental y cultura e identidad.

La PNDR promueve un cambio de paradigma, ya que, además de hacerse cargo de las brechas y riesgos de los territorios rurales, pone un especial énfasis en las oportunidades actuales y futuras que dinamizan el espacio rural y al país entero: la diversidad de actividades productivas (agricultura, pesca, turismo, artesanía, energía y minería, entre otros); la diversidad natural (biodiversidad, áreas silvestres y paisajes, entre otros); y la diversidad cultural (gastronomía, oficios, interculturalidad, fiestas, tradiciones y arquitectura, entre otros).

Uno de los aportes de la PNDR es ofrecer una nueva definición de ruralidad basada en los criterios que propone la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los cuales se adaptaron al caso chileno. Esta definición tiene la ventaja de incorporar áreas intermedias o mixtas y permitir la comparación con otros países, sin embargo, fue necesario revisar los umbrales de población y densidad considerando las diferencias de Chile con el resto de los países de la organización (Anexo 1).

La PNDR entiende por “territorio rural” aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por una densidad poblacional inferior a 150 (habs./km²). El cual presenta una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna⁴ (Anexo 2), de esta forma es posible clasificar todo el territorio nacional, en comunas urbanas, rurales o mixtas (Anexo 6). El Cuadro 1 presenta las definiciones de los tipos de comunas que propone la PNDR.

³ Política Nacional de Desarrollo Rural, 2020.

⁴ La metodología se construye a partir de los distritos censales.

Cuadro 1. Categorías propuestas por la PNDR para la clasificación de comunas.

Comuna predominantemente rural	Donde el 50% o más de la población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km ² , con un máximo de 50.000 habitantes.
Comuna mixta	Donde entre el 25% y el 50% de su población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km ² , con un máximo de 100.000 habitantes.
Comuna predominantemente urbana	Donde el 25% o menos de la población, vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km ² , con un mínimo de 50.000 habitantes. Se incorporan a esta categoría, además del criterio de población máxima, las comunas que son capitales regionales.

Fuente: Política Nacional de Desarrollo Rural, 2020.

Esta definición resulta complementaria a la definición del Instituto Nacional de Estadísticas (INE)⁵, que posee un carácter operativo para el levantamiento censal. Para efectos de dimensionar adecuadamente el peso relativo de la población del sector rural en relación con la población nacional y, en consecuencia, propiciar una mayor participación en la asignación de recursos del presupuesto público de la nación.

La ausencia de una definición de ruralidad con pertinencia territorial en Chile ha determinado la necesidad de implementar definiciones operacionales en los Servicios públicos, lo cual ha impedido una acción más integral en el territorio rural, como lo señala la PNDR. Estas definiciones representan distintos niveles de aproximación al territorio, las cuales han facilitado la aplicación en espacios rurales de las diferentes iniciativas públicas sectoriales existentes.

Esta diversidad de definiciones es reconocida por el Estudio de Política Rural realizado por la OCDE en Chile el 2014⁶, en el cual se plantea que “Cada ministerio o servicio público que está relacionado con el desarrollo rural tiene su propio enfoque para el desarrollo rural (...). La falta de una definición compartida de las áreas rurales y de una política o estrategia de desarrollo rural compartida menoscaba la coherencia de las políticas y puede contribuir a generar la duplicación o superposición de programas y recursos públicos en las áreas rurales. Para enfrentar este desafío, la revisión de la actual definición de las áreas urbanas y rurales en Chile ayudaría a avanzar en este ámbito”⁷.

Junto con lo anterior, el Programa de Gobierno 2018-2022 del presidente Sebastián Piñera plantea la necesidad de implementar la definición de ruralidad propuesta por la OCDE, abordando el compromiso de “implementar una definición de ruralidad basada en los criterios de la OCDE para utilizarla en el diseño y monitoreo de las políticas públicas del sector”⁸. Para responder a este compromiso presidencial, la PNDR ya definió una primera clasificación de comunas predominantemente rurales, mixtas y predominantemente urbanas, sin embargo, todavía se debe avanzar en una subclasificación que incorpore nuevos criterios que permitan identificar los distintos

⁵ Se entiende como entidad rural un 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. Además, se define como rural a un conjunto menor de entidades que reúnen los criterios de población para ser definidas como urbanas, pero no los requisitos de amanzanamiento, continuidad o concentración de construcciones.

⁶ OECD Rural Policy Reviews: Chile 2014.

⁷ <https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2018/10/Estudios-de-Poli%CC%81tica-Rural-Chile-OCDE.pdf>

⁸ <https://www.sebastianpinera.cl/images/programa-SP.pdf>

tipos de territorios presentes en el país. Por ejemplo, incorporar los criterios de distancia y tiempo de viaje a las Áreas Urbanas Funcionales⁹ (AFU), según la metodología ampliada OCDE.

Para dar respuesta a este mandato se conformó una mesa técnica liderada por la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) en su rol de Secretaría Ejecutiva de la PNDR, junto a representantes de 9 organismos públicos que emplean definiciones de ruralidad, con el objetivo de analizar las distintas metodologías de medición y consensuar definiciones sobre la materia y sus ámbitos de aplicación. Resulta importante destacar que **esta mesa técnica busca promover el uso de la definición de ruralidad propuesta por la PNDR, respetando la existencia de distintas definiciones y formas de aplicarla**. Sin embargo, se reconoce la importancia de disponer de una definición general común. El propósito es conducir a la integralidad, complementariedad y sinergias en la aplicación de la oferta pública en los distintos territorios rurales, a fin de potenciar en forma más efectiva y eficiente la reducción de brechas en los cuatro ámbitos de la PNDR.

II. Objetivos

Objetivo General

Proponer lineamientos para el uso progresivo de la definición de ruralidad de la PNDR en Chile, considerando la diversidad sociocultural y territorial; y alcances de las definiciones operacionales actualmente en uso por parte de los Servicios Públicos.

Objetivos específicos

1. Sistematizar y clasificar las definiciones de ruralidad que manejan los distintos organismos públicos, los criterios utilizados, su escala, su aplicación y obligatoriedad.
2. Sistematizar las posibles implicancias de la adopción de la definición de la PNDR para los distintos organismos públicos.
3. Proponer orientaciones para la aplicación de la definición de ruralidad de la PNDR, considerando escalas, objetivo, aspectos normativos, usos actuales y futuros.
4. Desarrollar una propuesta de criterios para la subclasificación de los territorios rurales que propone la PNDR.

Si bien inicialmente se establecen estos objetivos, debido al trabajo de la mesa y los plazos propuestos, se lograron alcanzar los siguientes objetivos finales:

1. Sistematizar y clasificar las definiciones de ruralidad que manejan los distintos organismos públicos, los criterios utilizados, su escala, su aplicación y obligatoriedad.
2. Sistematizar las posibles implicancias de la adopción de la definición de la PNDR para los distintos organismos públicos.
3. Orientar sobre las consideraciones para la aplicación de la definición de ruralidad de la PNDR y los criterios que se deben atender para la subclasificación de los territorios rurales que propone la PNDR.

⁹ Estudio “Metodología para definir las áreas funcionales de Chile”, elaborado por el Centro de Estudios de Ciudad y Territorio del MINVU, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadísticas, la Secretaría de Planificación de Transporte y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

III. Metodología de trabajo

La mesa técnica se conformó en noviembre del 2020, con representantes de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), el Instituto Nacional de estadísticas (INE), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), considerando el trabajo previo en la mesa de áreas funcionales. En marzo de 2021 se extendió la invitación a participar de esta instancia a los 14 ministerios que son parte de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT) para efectos de la PNDR, sumándose representantes de los Ministerios de Energía (MINENERGÍA), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Economía (MINECONOMÍA) y Ministerio de Bienes Nacionales (MBN). El trabajo de la mesa concluyó en diciembre de 2021.

Integrantes de la Mesa Técnica

Alejandro Gutiérrez, [Ministerio de Vivienda y Urbanismo – MINVU](#)
Álvaro Salas, [Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones – MTT](#)
Andrea Pinto, [Subsecretaría de Telecomunicaciones – SUBTEL](#)
Camila Caballero, [Instituto Nacional de Estadísticas – INE](#)
Carlos Recondo, [Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – SUBDERE](#)
Carmen Correa, [Ministerio de Bienes Nacionales – MBN](#)
Edith Gutierrez, [Ministerio de Energía – MINENERGÍA](#)
Gabriel Vergara, [Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones – MTT](#)
Javiera Inostroza, [Ministerio de Energía – MINENERGÍA](#)
Joaquín Behncke, [Ministerio de Economía – MINECONOMÍA](#)
Kay Bergamini, [Asesor Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – ODEPA, MINAGRI](#)
Maia Guiskin, [Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – ODEPA, MINAGRI](#)
María Belén Fernández, [Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones – MTT](#)
María de los Ángeles González, [Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones – MTT](#)
María Loreto Paillaqueo, [Ministerio de Vivienda y Urbanismo – MINVU](#)
María Paola Orellana, [Ministerio de Obras Públicas – MOP](#)
Matías Poch, [Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo – SUBDERE](#)
Natalia Berrios, [Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones – MTT](#)
Natalia González, [Ministerio de Salud – MINSAL](#)
Paulina Contreras, [Oficina de Estudios y Políticas Agrarias – ODEPA, MINAGRI](#)
Ricardo Romo, [Ministerio de Obras Públicas – MOP](#)
Rodrigo Arriaza, [Instituto Nacional de Estadísticas – INE](#)
Sebastián Seiseddos, [Ministerio de Bienes Nacionales – MBN](#)

Entre los meses de abril y noviembre de 2021 se trabajó de manera colaborativa en el objetivo 1 sobre la sistematización y clasificación de las definiciones existentes. Además, se conformaron dos subgrupos de la Mesa para abordar los siguientes temas:

- **Grupo 1:** Elaboración de una propuesta de lineamientos técnicos para el uso de las definiciones existentes.
- **Grupo 2:** Elaboración de una propuesta de criterios a considerar para la subclasificación de los territorios rurales definidos por la PNDR.

IV. Resultados

A. Sistematización y clasificación de definiciones

a. Definiciones de ruralidad utilizadas actualmente:

Como se señaló anteriormente, la ausencia de una definición de ruralidad con pertinencia territorial en Chile ha determinado la necesidad de establecer definiciones operacionales para los diferentes programas públicos, identificándose diversas interpretaciones del territorio rural (Anexo 3). Las principales definiciones usadas actualmente son: i) aquella descrita por la Ley General de Urbanismo y Construcciones¹⁰ (LGUC); ii) aquella establecida por INE que, aunque no es oficial, es la definición *de facto*; iii) aquella propuesta por la PNDR. A continuación, se presentan cada una de las anteriores definiciones, los criterios usados y los Ministerios que las tienen incorporada en sus programas.

Cuadro 2. Definiciones y criterios de ruralidad de los instrumentos usados en Chile.

Política, normativa o instrumento	Definición	Criterios	Escala	Ministerios
LGUC/OGUC ¹¹	Territorio ubicado fuera del límite urbano (Art. 1.1.2., OGUC)	Línea imaginaria que diferencia el área urbana del territorio rural	Sub-comunal	MINVU, MTT, MINEDUC, MBN, MOP
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*	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Sub-comunal	MTT, MINEDUC, MBN, MINERÍA, MINVU
PNDR	Territorio caracterizado por una densidad poblacional es inferior a 150 (habs./km ² con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna**	Densidad poblacional	Comunal	MINAGRI, MBN

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las definiciones de ruralidad de LGUC, INE y la PNDR.

Nota: *Definición oficial *de facto*.

**Esta definición no recoge la metodología de evaluación de proyectos de infraestructura vial de MDSyF, las normas de diseño como: MESPIVU; REDEVU-SECTRA y Manual de Carreteras Dirección de Vialidad, tampoco la definición de áreas urbanas y rurales establecidas en la LGUC, OGUC y los PRC, PR Intercomunales y metropolitanos.

El cuadro 3 presenta los criterios comunes y los parámetros que comparten las definiciones usadas por los Ministerios y sus Servicios.

¹⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560>

¹¹ Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

Cuadro 3. Criterios y parámetros comunes usados por los Ministerios en planes y programas con intervención en territorio rural.

Criterio común	Parámetro	Ministerios
Tamaño poblacional	Hasta 5.000 hab.	MINVU
	Hasta 20.000 hab.	
	Entre 500 y 4.500 hab.	MINSAL
	Entre 2.000 y 5.000 hab.	MINSAL
Densidad poblacional	50 hab./km ²	MTT-SUBTEL
Tamaño + densidad poblacional	Hasta 5.000 hab. y 2 hab./km ²	MINEDUC
Características geográficas	Prestación de servicios a área circundante	MINVU, MINSAL
	Distancia respecto al radio urbano	MTT, MINEDUC

Fuente: Elaboración propia.

b. Implicancias de adoptar la definición de la PNDR

La adopción de la definición de ruralidad propuesta por la PNDR y su implementación en los diferentes planes y programas impacta de manera dispar en los Organismos Públicos. Es necesario identificar las diversas situaciones de cada uno. De esta manera y como parte del trabajo de la Mesa se solicitó a cada institución participante desarrollar un diagnóstico sobre cómo les afectaría a sus planes y programas la adopción de la definición de la PNDR (Anexo 4). Con esta información se pueden reconocer tres situaciones con relación al uso de la definición de ruralidad en los distintos Ministerios y Servicios participantes:

- Nivel 1 :** Aquellos que no manejan actualmente ninguna definición de ruralidad.
- Nivel 2 :** Aquellos que manejan definiciones de ruralidad para ciertos programas, pero sin anclaje normativo.
- Nivel 3 :** Aquellos que manejan definiciones de ruralidad propias o asociadas a definiciones de otros Organismos Públicos y que tienen anclaje normativo.

En el **nivel 1** se encuentran aquellos Ministerios y Servicios en que la definición de la PNDR puede causar modificaciones, pero los programas se podrían adaptar sin mayores complejidades, por no contar con definiciones previas, o bien por utilizar aquellas de otras instituciones según los convenios que se tiene con ellas. Este es el caso del MINENERGÍA y MINSAL. En el **nivel 2** se ubican aquellos que usan definiciones de ruralidad para la aplicación de sus programas. En este nivel, la adopción de la definición de la PNDR puede causar modificaciones en los mismos. Sin embargo, las definiciones utilizadas no tienen respaldo legal, como es el caso de programas que usan la definición de INE. Finalmente, en el **nivel 3** se identifican aquellos programas de instituciones en que las definiciones de ruralidad tienen un respaldo legal, lo que dificulta la incorporación de cambios en el corto plazo. Esto ocurre particularmente en programas del MINVU, MOP y MTT.

B. Propuesta de aplicación de las definiciones

a. Discusión

Hasta la promulgación de la PNDR en Chile no existía una definición de ruralidad oficial para ser aplicada de manera transversal a las acciones de los Servicios Públicos en los territorios rurales.

Previo a la promulgación de la PNDR, se identifican dos definiciones utilizadas por los organismos del Estado. La primera es de carácter normativa definida por la LGUC¹², la que es utilizada, por ejemplo, en el establecimiento de usos de suelo y norma de edificación; delimitación de carreteras urbanas e interurbanas; normas de ruido y aplicación de impuesto territorial. La segunda, es definida por el INE, que es usada ampliamente, principalmente, por el umbral de población que establece, adaptándola según el plan o programa de intervención, por lo que se podría considerar como la definición oficial (*de facto*). Ambas definiciones son de carácter dicotómica, es decir, lo que no es urbano es rural.

Cabe mencionar que, el INE en su Ley Orgánica no tiene como obligación definir los conceptos de urbano y rural. Es así como la definición del INE tiene un fin de carácter operativo, en tanto permite levantar censos y encuestas, así como la obtención de datos para el análisis estadístico, pues determina la forma de diseminación e interpretación de resultados y la posterior creación de un marco muestral basado en los estratos definidos (INE, 2018, diapositiva 3¹³).

Por otra parte, la definición de ruralidad de la PNDR propone una visión global y transversal del territorio rural, que permite comprender el territorio de una manera integral, favoreciendo la caracterización de los territorios y la identificación de potencialidades, oportunidades y brechas para avanzar hacia el desarrollo sustentable de las comunidades que allí habitan. Uno de los elementos importantes de esta definición es que al identificar áreas mixtas y superar así la dicotomía urbana-rural, permite capturar de mejor manera las características de las economías rurales modernas, que se basan en interrelaciones con las áreas urbanas y acceso a mercados externos.

Junto con lo anterior, al alero de la PNDR se han desarrollado herramientas que permiten caracterizar los territorios rurales y mixtos, como el “Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural” (SICVIR)¹⁴, que sistematiza información de distintas fuentes sobre las comunas rurales y mixtas, permitiendo definir tipologías e identificar requerimientos conforme a los estándares de desarrollo que se definan.

De esta manera, se vuelve imperante avanzar en el sentido de que todos los actores comprendan la ventaja de contar con una sola definición de ruralidad, en este caso, la definición de ruralidad propuesta por la PNDR. De modo de reconocer los criterios usados para la clasificación de los territorios, precisando la condición de ruralidad y poniendo en valor a los diversos territorios rurales y sus particularidades. Esto permitiría concebir el espacio rural desde una perspectiva integral.

¹² Definición LGUC: Se entiende como rural lo que no está normado como urbano.

¹³ INE (2018). *Urbano/Rural: Contexto de los resultados - Diseminación Censo 2017*. https://www.ine.cl/docs/default-source/geodatos-abiertos/manuales/censo/urbano-rural-contexto-de-resultados.pdf?sfvrsn=b6d246b7_4

¹⁴ Sistema desarrollado en conjunto por ODEPA e INE que reúne indicadores a nivel comunal para las 263 comunas rurales y mixtas, agrupados en los 4 ámbitos de la PNDR. <https://www.masvidarural.gob.cl/sistema-de-indicadores-de-calidad-de-vida-rural/>

Dentro de este marco común, definido por la PNDR, pueden integrarse diferentes definiciones operacionales de manera coherente.

b. Recomendaciones para la incorporación de la definición de ruralidad propuesta por la PNDR

Como parte del trabajo de la Mesa, cada Ministerio revisó los marcos normativos que regulan la aplicación de sus programas y evaluó tanto las restricciones como los eventuales impactos asociados a la modificación del concepto de ruralidad.

Los resultados de este proceso se entregan en el Anexo 4, que presenta los diagnósticos de los organismos públicos sobre las implicancias de la adopción de la definición de ruralidad propuesta por la PNDR. Uno de los puntos de interés fue estimar los efectos que podría generar la aplicación de la nueva conceptualización de ruralidad en los programas actuales. Por ejemplo, respecto de localidades, personas u hogares que dejarían de ser parte de la población beneficiaria, así como otras que se podrían incluir.

Las principales recomendaciones que entregó la Mesa son las siguientes:

- Se recomienda a todos los Ministerios y sus Servicios **incorporar la definición de ruralidad de la PNDR**. Para esto, la definición global de la PNDR se deberá contrastar con las definiciones operacionales de los programas de inversión, a fin de integrarlos en una acción sinérgica a nivel territorial, conforme los lineamientos de esta política.
- Dado el alcance que tiene la definición de ruralidad de la PNDR en materia territorial y que, hay muchos organismos que intervienen en el territorio rural, con distintos objetivos, reglamentación y criterios técnicos; es prudente recomendar su **aplicación gradual** por parte de los Ministerios/Servicios, entendiendo los diferentes marcos normativos y legales que regulan la aplicación de sus programas públicos sectoriales. Se aconseja un plazo máximo de dos años, para incorporar los criterios de ruralidad propuestos por la PNDR, en al menos el 50% de sus programas con alcance rural. Cada Ministerio y sus Servicios debiesen desarrollar un plan que comprometa la incorporación de la definición de ruralidad de la PNDR en el plazo señalado y que responda a la evaluación de factibilidad de implementar este compromiso; considerando las modificaciones legales, reglamentarias, de criterios de diseño y de evaluación de proyectos que sería necesario ajustar internamente y en coordinación con otros Organismos Públicos.
- Se sugiere incorporar en los criterios de clasificación territorial de todos los programas públicos, los **cuatro ámbitos de la PNDR** y sus lineamientos estratégicos. Esto, con el fin de describir las particularidades de los espacios rurales y responder más eficiente e integralmente a las brechas presentes en ellos, conforme a los objetivos de la PNDR. Al contar con una visión común del territorio, los distintos servicios públicos y privados pueden desarrollar una estrategia conjunta que permita actuar de forma coordinada para responder a los requerimientos del territorio, basándose en los indicadores de calidad de vida por cada ámbito de la PNDR.
- Se debe **sociabilizar los criterios que propone la PNDR** a los ciudadanos, sus comunidades, sociedad civil, y a las autoridades locales como municipios y gobiernos regionales.

- Es necesario **comprender las dificultades que visualizan los actores locales** para su implementación y atender dichos obstáculos en la puesta en práctica de la definición de la PNDR en los territorios. Asimismo, considerar estas observaciones para el desarrollo futuro de una subclasificación de ruralidad.
- Se recomienda **integrar en los programas públicos, los indicadores disponibles en el SICVIR**¹⁵, para avanzar hacia una adecuada caracterización de las zonas rurales, considerando los cuatro ámbitos de la PNDR y los indicadores asociados a cada uno de ellos¹⁶. Esta mirada conjunta, favorecerá precisar y coordinar los programas públicos que apunten a la superación de los problemas detectados.
- Se debe **observar la situación de las comunas mixtas**, ya que algunas tienen grandes territorios rurales, sin embargo, quedan fuera de la focalización de la categoría de rural. Para evitar lo anterior, se recomienda explorar los mecanismos que permitan identificar estos fenómenos y evitar la subrepresentación en el análisis de escala comunal. La aplicación del indicador comunal en programas públicos es de carácter global y no atiende las particularidades del territorio y tampoco a la metodología usada en ciertos programas, en donde se requiere contar con una definición micro a nivel de localidad o entidad. Otra situación, es la que ocurre con los PRC, PR intercomunales y metropolitanos, que contemplan dentro del área urbana grandes extensiones de territorio que funcional y morfológicamente operan como rurales, pero normativamente, por estar emplazados dentro de los límites urbanos, se evalúan sus proyectos de infraestructura vial con metodología urbana.
- Se propone en una segunda etapa **desarrollar un piloto** que permita evaluar:
 - a) con cuál/es de los programas disponibles en los distintos Ministerios se abordan las brechas identificadas, y si
 - b) la oferta pública vigente permite actuar de forma efectiva, complementaria y/o sinérgica en el territorio, de acuerdo con el alcance que establecen las diferentes definiciones de ruralidad usadas actualmente.

Esta segunda etapa posibilitará identificar si las actuales definiciones usadas, por los Organismos Públicos, representan restricciones para responder efectiva y coordinadamente a las brechas identificadas en las diversas tipologías de territorios rurales y acorde a las necesidades de sus habitantes. Para ilustrar lo antes señalado, el equipo de trabajo propone realizar una experiencia piloto, en una o más regiones, considerando los siguientes aspectos en su implementación:

Paso 1: Caracterización del territorio rural de acuerdo con los ámbitos de la PNDR y el SICVIR, con el objetivo de determinar la línea base del territorio.

Paso 2: Identificación de las brechas entre territorios rurales a escala comunal, de acuerdo con los indicadores del SICVIR para los cuatro ámbitos de la PNDR. Se definirán criterios considerando la información disponible¹⁷.

¹⁵ Sistema de Indicadores de Calidad de Vida Rural - www.masvidarural.gob.cl/sistema-de-indicadores-de-calidad-de-vida-rural/

¹⁶ Se debe cautelar de qué manera se caracteriza y recoge la realidad de los sectores rurales al interior de comunas urbanas, considerando que la escala comunal no refleja la heterogeneidad presente en la misma, para evitar invisibilizar los distintos tipos o niveles de ruralidades o urbanidades presentes al interior de las comunas.

¹⁷ Actualmente se está trabajando en la definición de los estándares para los indicadores, para luego identificar adecuadamente las brechas.

Paso 3: Evaluar si la oferta pública actual responde favorablemente a las brechas identificadas. Si responde bien no hay problema, si responde mal, se debiese estudiar cuáles son las restricciones de aplicación de la oferta pública, además de evaluar si corresponden a acciones de tipo administrativo o normativo. En virtud del análisis realizado por los Ministerios respecto a los impactos en materia de compromisos institucionales, teniendo en consideración el marco normativo jurídico vigente y atendiendo a la definición de ruralidad de la PNDR, y posteriormente buscar la forma de realizar el ajuste requerido.

Esta experiencia permitiría evidenciar cómo responde la oferta pública en los territorios rurales. Se propone aplicar, a modo de experiencia piloto, la misma evaluación en cuatro comunas rurales del país, de acuerdo con la categorización de la PNDR, que respondan a tipologías diferentes de ruralidad, y con esto identificar las medidas a tomar.

C. Propuesta de criterios para la subclasificación de territorios rurales

a. *Discusión*

La Mesa definió que es importante avanzar en una subclasificación del territorio rural que responda a la complejidad y diversidad de éste. La mayoría de las clasificaciones actuales se quedan en la clasificación urbano-rural, o en el mejor de los casos consideran aquellos espacios mixtos o intermedios. No obstante, no existen subclasificaciones que reflejen la complejidad y diversidad del territorio rural y sus transformaciones.

La separación entre territorio urbano y territorio rural corresponde a un límite imaginario. En realidad, lo que se observa es una gradiente entre espacios completamente rurales y otros completamente urbanos, pasando por una serie indeterminada de espacios intermedios, y lograr reconocer estos múltiples espacios es aún un importante desafío.

Es así como la Mesa propone desagregar la clasificación de la PNDR, particularmente de las comunas mixtas y rurales, atendiendo a su diversidad. Este ejercicio permitirá comprender mejor las dinámicas territoriales e incorporar nuevas dimensiones al análisis, como lo son las vocaciones productivas y los servicios presentes en los territorios. Ofreciendo un marco común para los programas y políticas públicas que se aplican en los sectores rurales. Agrupar tipos de comunas rurales según ciertas características tiene la ventaja de propiciar políticas públicas con mayor pertinencia territorial, que respondan a la diversidad al interior de lo que se considera rural y permitiendo focalizar de mejor manera las inversiones a partir de una correcta sectorialización. En una segunda etapa, se considera importante analizar estas agrupaciones, mirando más allá de la frontera regional, y así poder trabajarlos como territorios continuos, teniendo en cuenta que en zonas rurales la limitación regional es irrelevante, especialmente en zonas extremas.

Lo anterior surge, dado que la PNDR propone una clasificación a nivel comunal, sin embargo, al interior de cada comuna se observan diferentes niveles de ruralidad, por lo tanto, se hace necesario entender el funcionamiento y la sostenibilidad global del territorio como un continuo territorial en el que se desarrollan un conjunto de relaciones sociales, culturales y ecológicas.

Existe evidencia para el caso de Chile, de que las relaciones no solo se explican por la cercanía geográfica o el tiempo de traslado, que son dimensiones con las que usualmente se ha abordado la dinámica territorial, sino que existen otros factores como el poder de atracción de las grandes ciudades, debido al nivel de servicios que presta, que hace que una porción de la población esté dispuesta a moverse más allá de los umbrales definidos tradicionalmente (60 minutos) por motivos laborales (MINVU, 2019). Asimismo, se suele pensar que las relaciones se dan en la dirección rural-urbano, donde las primeras buscan proveerse de ciertos servicios de las segundas, sin embargo, existen casos en que se da la relación inversa, intensificándose en los últimos años los flujos en el sentido urbano-rural (Julio Berdegú y Felicity Proctor, 2014). Un ejemplo de lo anterior es lo que ocurre con la actividad agroindustrial que, en temporadas de primavera y verano, genera ciertos flujos de movimientos debido a los desplazamientos que suceden en estos periodos estivales, lo que genera dependencia de algunas comunas con ciertos núcleos urbanos (MINVU, 2019). El ejemplo anterior también introduce otro concepto que es el de la estacionalidad de algunas relaciones funcionales entre territorios, situación que resulta necesaria desarrollar con mayor profundidad.

Abordar la idea de un “continuo territorial” no solo apunta a una comprensión más acabada del territorio, sino que tiene también implicaciones prácticas, en tanto existen ciertos bienes y servicios que no se circunscriben a áreas acotadas, sino que establecen continuidades urbano-rural, como son las redes de transporte, telecomunicaciones y energía. Asimismo, interesa ahondar en los efectos que las redes de transporte y otros flujos, tienen para las zonas rurales, específicamente para aquellos que habitan en zonas de transición urbano-rural y que pudiesen ser afectados por externalidades negativas al situarse en una zona intermedia.

En este contexto resulta relevante explorar algunas metodologías de subclasificación de territorios rurales, considerando aquellas que han propuesto organismos internacionales como la OCDE o la Unión Europea. Sin embargo, se debe tener resguardo de que este tipo de metodologías apuntan a la comparabilidad entre países y no son sensibles a ciertas particularidades territoriales, por lo que requieren ser analizadas y adaptadas al contexto nacional. Asimismo, como punto de partida de la reflexión, se deben analizar los criterios y las dimensiones que se usan para la subclasificación, antes de definir la adopción de una metodología en específico.

b. Revisión de metodologías de subclasificación de territorios rurales

Durante el trabajo de la Mesa Técnica se revisaron distintas metodologías internacionales (Anexo 5) y los ejercicios realizados para el caso de Chile.

La OCDE ha creado una taxonomía de las regiones rurales y urbanas que ha sido ampliamente adoptada, denominada *Tipología Regional de la OCDE*, donde identifica dos niveles territoriales: regiones grandes (TL2) y regiones pequeñas (TL3¹⁸). Las regiones de tipo TL3 se clasifican entre: predominantemente urbanas, intermedias o predominantemente rurales. Esta taxonomía, establecida en 1991, fue adoptada por la Comisión Europea en sus primeras etapas y por muchos países miembros de la OCDE, principalmente como una herramienta útil para el análisis de datos y

¹⁸ En muchos países, las regiones TL3 corresponden a unidades administrativas y en otros a áreas estadísticas, en el caso de Chile se corresponden con las comunas.

para hacer comparaciones internacionales debido a su simplicidad (OCDE, 2014). La clasificación de la PNDR se basa en esta tipología, definiendo que para el caso de Chile las regiones de tipo TL3 corresponden a las **comunas**, las que se definen como predominantemente urbanas, mixtas y predominantemente rurales, caracterizadas por un criterio de densidad poblacional menor a 150 hab./km² (PNDR, 2019).

Posteriormente la OCDE redefinió la tipología original desarrollando una *Tipología Regional Ampliada*, que subclasifica las regiones intermedias (o mixtas) y predominantemente rurales, según su accesibilidad a centros urbanos. Esta clasificación se realiza a partir de la distancia a centros poblados de más de 50.000 habitantes, considerando el tiempo de viaje (en la mayoría de los países se usa 60 minutos), de un porcentaje de la población, definiendo así cinco tipos de territorios: predominantemente urbanos, intermedios cercanos a una ciudad, intermedios remotos, rural cercano a una ciudad y rural remoto (OCDE, 2014).

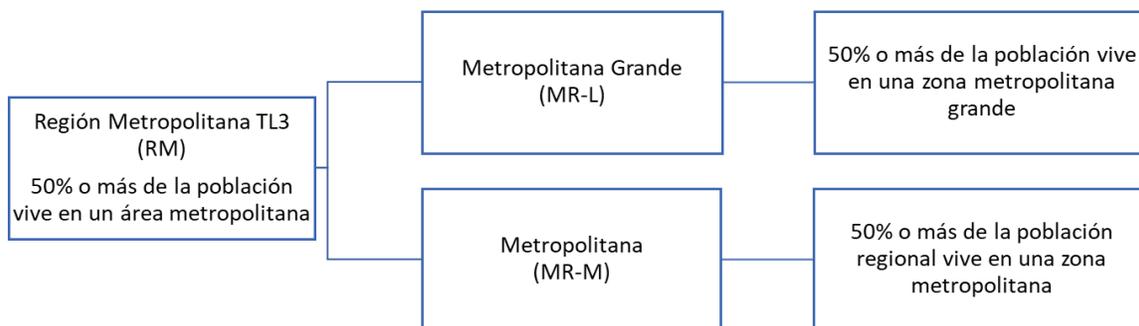
El hecho de que las regiones de tipo TL3 se correspondan con unidades administrativas, como es el caso de Chile, tiene ventajas relacionadas a la aplicabilidad de las políticas públicas, sin embargo, también presenta limitaciones, ya que la definición arbitraria de un territorio generalmente no retribuye a los patrones de vida, mercados laborales y flujos de negocios. Para abordar este desafío la OCDE desarrolló otra propuesta basada en el concepto de área funcional. La metodología de Áreas Urbanas Funcionales (AFU), identifica ciudades, definidas como unidades locales densamente pobladas con al menos 50.000 habitantes, con una zona de desplazamientos de menor densidad, cuyo mercado laboral está altamente integrado con la ciudad, de este modo identificar la influencia de las ciudades más allá de los límites urbanos, caracterizadas por la presencia de un núcleo urbano y una zona interior cuyo mercado laboral está ampliamente integrado a él (OCDE, 2016). Un **núcleo urbano** consiste en un conglomerado de celdas de cuadrícula contiguas de 1 km² de alta densidad con al menos 1.500 hab./km² y que cuentan con una población mínima total del conglomerado de 50.000 personas. Luego se definen las comunas que hacen parte del núcleo según proporción de población viviendo en el conglomerado, identificando tres categorías:

- **Comunas del Núcleo Urbano del AFU:** más del 50% de la población vive en conglomerados urbanos.
- **Comunas Intermedias del AFU:** más de 25%, pero menos de 50% de la población vive en conglomerados urbanos.
- **Comunas Rurales del AFU:** menos del 25% de la población vive en conglomerados urbanos.

A su vez, los territorios rurales se pueden subdividir sobre la base de un criterio de distancia de traslado de 60 minutos de conducción en vehículo para llegar a un centro urbano, entre: pueblo rural cercano a una AFU, pueblo rural remoto, rural cercano a una AFU y rural remoto (OCDE, 2014).

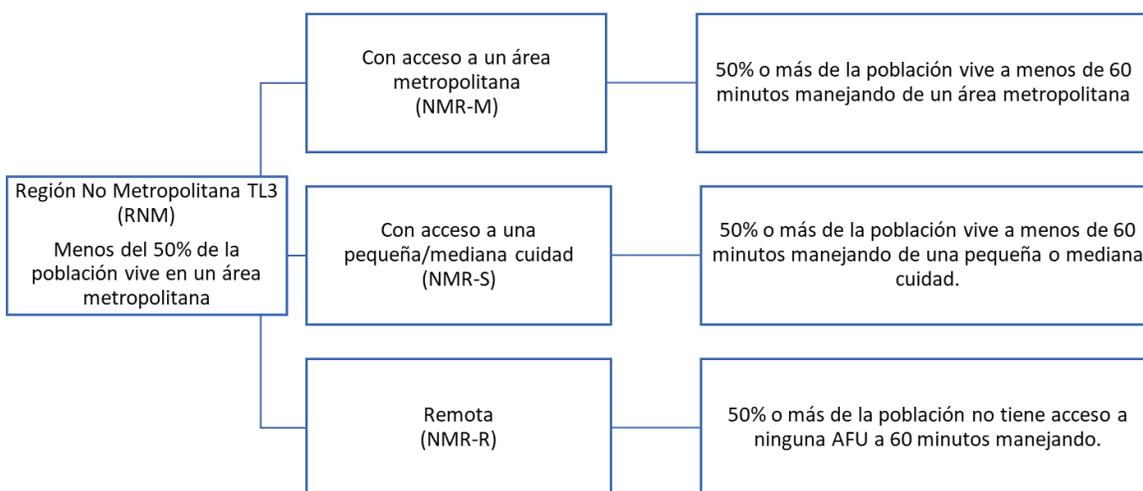
En los siguientes años la OCDE ha seguido refinando estas metodologías, diferenciando entre aquellas regiones de tipo TL3 (comunas) metropolitanas y no metropolitanas. Las regiones TL3 se clasifican como "metropolitanas" si más de la mitad de su población vive en una o más AFU de al menos 250 mil habitantes y como "no metropolitanas" en caso contrario. El método subclasifica las regiones metropolitanas en regiones "Metropolitana Grande" o "Metropolitana" en función del tamaño de la población de las AFU ubicadas dentro de esas regiones, tal como se observa en la Figura 1.

Figura 1. Subclasificación de Regiones Metropolitanas. OCDE, 2019.



Así mismo, las TL3 no metropolitanas se definen así cuando menos del 50% de su población vive en una AFU. Según su nivel de acceso a una AFU, se subclasifican en: con acceso a un área metropolitana, con acceso a una ciudad pequeña/mediana o remotas, como se muestra en la Figura 2.

Figura 2. Subclasificación de Regiones No Metropolitanas. OCDE, 2019.



Otra metodología de interés reciente es aquella denominada *Grado de Urbanización* (DEGURBA)¹⁹ desarrollada por la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT). Este enfoque, basado en el mapeo del territorio mediante celdas de cuadrícula de 1 km², evita las distorsiones causadas por el uso de unidades territoriales administrativas que varían en tamaño y/o forma. El método define tres tipos de áreas utilizando un criterio de contigüidad geográfica en combinación con un umbral mínimo de población por cuadrícula. Inicialmente se clasifican las celdas de la cuadrícula, identificando: a) celdas de cuadrícula rural, aquellas con una densidad de población inferior a 300 hab./km² y/o inferior a 5.000 habitantes; y b) **agrupaciones urbanas**, aquellas con una densidad de población de

¹⁹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/degree-of-urbanisation/background>
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Territorial_typologies_manual

al menos 300 hab./km² y una población mínima de al menos 5.000 habitantes. Posteriormente con base en la proporción de población local se define una clasificación de tres tipos de territorios:

- **Regiones predominantemente urbanas:** Aquellas donde al menos el 80% de la población vive en agrupaciones urbanas.
- **Regiones intermedias:** Aquellas donde más del 50 % pero menos del 80 % de la población vive en agrupaciones urbanas.
- **Regiones predominantemente rurales:** Aquellas donde al menos el 50% de la población vive en celdas de cuadrícula rurales.

Además de estas experiencias internacionales, la Mesa Técnica revisó algunos trabajos desarrollados recientemente en Chile que son un importante referente metodológico para el ejercicio de refinar la clasificación de la PNDR. Entre las cuales se encuentran: “Metodología para definir las áreas funcionales en Chile (MINVU, SUBDERE, SECTRA e INE 2019)”²⁰, “Asentamientos humanos rurales en Chile (SUBDERE, 2020)”²¹ y el estudio de “Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento (SUBDERE, 2021)”²².

En 2019 el INE, MINVU, SECTRA y SUBDERE desarrollaron una metodología para definir las áreas funcionales de Chile. La metodología acordada se basó en la publicada en el año 2012 por la OCDE, que considera variables como la densidad de población y los flujos laborales, para determinar la relación entre distintas comunas. A partir de esto, se establecieron los límites funcionales de las ciudades, más allá de las extensiones físicas o dictadas administrativamente. Las adaptaciones se relacionan con la definición del núcleo urbano, que en la metodología original se basó en la medición de densidad de población en grillas de un kilómetro cuadrado. En esta versión se incorporaron criterios de densidad a partir de los datos censales, además de criterios morfológicos obtenidos del análisis de imágenes satelitales; con el umbral de población del núcleo urbano. Al respecto, se decidió incluir a las capitales regionales y provinciales cuya población fuese igual o superior de 40.000 habitantes, con el objetivo de incorporar a aquellas que quedarían fuera si se utilizara el umbral de la metodología original, de 50.000 habitantes. De esta forma, es posible representar de mejor manera el sistema de asentamientos urbanos de Chile; y considerar los tiempos de desplazamiento a los núcleos urbanos en el área de influencia (*hinterland*) mediante análisis de redes. Esto permite acotar su extensión a entidades territoriales de escala menor que los límites comunales.

Cada AFU está constituida por uno o más centros urbanos y áreas de influencia a partir de los flujos de movilidad laboral y criterios de contigüidad y de interacción de elementos de infraestructuras, equipamientos y servicios. Los resultados permitieron identificar 29 áreas funcionales en el país. En términos demográficos, se estima que el 82% de los habitantes del país reside en algún área funcional, dando cuenta de la gran concentración de personas de las principales ciudades del país.

Cabe mencionar que el Decreto N° 98 del año 2019, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, publicado el año 2020 - Aprueba el Reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas y establece normas para su constitución – el cual

²⁰ https://www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2021/01/Metodologia-Areas-Funcionales_2020.pdf

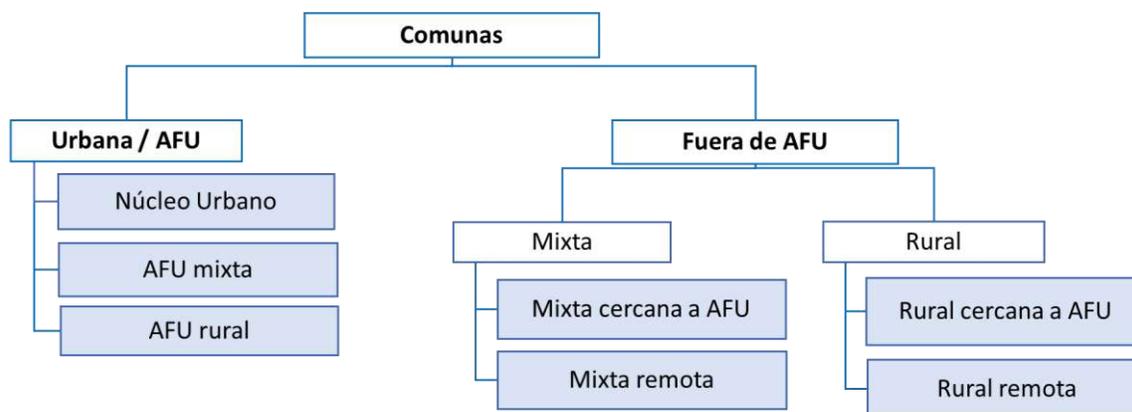
²¹ <https://bibliotecadigital.subdere.gov.cl/handle/123456789/514>

²² <https://bibliotecadigital.subdere.gov.cl/handle/123456789/523>

entrega algunas definiciones, entre las que se encuentra la del Área Funcional, señalando que es “la superficie de dos o más comunas que por sus relaciones funcionales se integran en una unidad, cuya extensión territorial comprende uno o más centros urbanos y su hinterland o área de influencia, determinadas principalmente a partir de la aplicación de los criterios morfológicos y estándar funcional y de la interacción de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos”.

De esta manera, siguiendo la clasificación de la PNDR y bajo el criterio de cercanía a las AFU, se podrían identificar siete categorías para las comunas del país, representadas en la Figura 3.

Figura 3. Subclasificación comunal PNDR más cercanía a las AFU.



Otro antecedente relevante lo aporta el estudio desarrollado por SUBDERE el 2020, sobre asentamientos humanos rurales en Chile²³, que presenta una clasificación comunal según el *Grado de Complejidad*, el cual es definido como el grado de integración de las localidades con su sede comunal, que mide la concentración o dispersión de las localidades conforme a la accesibilidad física y costos de traslado hacia el edificio municipal. A partir de un análisis de conglomerados, se definieron 7 tipos de comunas: de muy baja complejidad, de baja complejidad, de transición a baja complejidad, de media complejidad, de transición a alta complejidad, de alta complejidad y de muy alta complejidad. Al realizar el cruce de las comunas según el *grado de complejidad*, con la tipología de la PNDR, se observa una tendencia concordante, en tanto las comunas rurales son de una complejidad mayor que las mixtas, 29,7% y 6,4%, respectivamente. A su vez, aquellas comunas clasificadas como urbanas por la PNDR, pero que tienen localidades rurales, se clasifican mayoritariamente en el rango de complejidad baja.

Adicionalmente, por parte del Decreto 50, Reglamento de la Ley 20.998 que regula los Servicios Sanitarios Rurales, en el Artículo 106, sobre la Clasificación de los Operadores, se mencionan factores complementarios para llevar a cabo la clasificación, donde están las “Condiciones de Aislamiento y Cercanía a Áreas Urbanas”, obtenidos del estudio “Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento” desarrollado por la SUBDERE. Este, a diferencia de lo mencionado en el párrafo anterior, es a nivel de localidad, entregando un índice de Aislamiento.

Existe acuerdo en avanzar en la dirección que plantea la **metodología DEBURGA de Eurostat**, trabajando en la escala de grillas de 1 km², que permiten evitar las distorsiones causadas por otras

²³ <http://www.subdere.gov.cl/content/asentamientos-humanos-rurales-en-chile-clasificaci%C3%B3n-comunal>

unidades que varían en tamaño y/o forma como son los distritos censales. El uso de celdas relativamente pequeñas y uniformes permite observar dentro de unidades administrativas locales más grandes para identificar las áreas rurales, pueblos, o ciudades, proporcionando datos más precisos para las tres categorías cuando se agregan para producir datos nacionales. El Cuadro 4 resume las metodologías y subclasificaciones según institución, para profundizar en el detalle de cada subclasificación revisar el Anexo 5.

Cuadro 4. Instituciones y metodologías de subclasificación comunal.

Institución	Metodología	Subclasificación comunal
OCDE	Metodología regional ampliada	5 tipos de comunas.
	Metodología AFU	7 tipos de comunas; divididas en urbanas o parte del área funcional, y rurales.
	Límites de las AFU	5 tipos de comunas; divididas en áreas metropolitanas y no metropolitanas.
EUROSTAT	Tipologías de clusters o grillas	3 tipos de comunas.
	Tipologías locales	7 tipos de comunas; divididas según criterio de grado de urbanización, AFU y áreas costeras.
	Tipologías regionales	9 tipos de comunas; divididas entre tipología urbana-rural; regiones predominantemente rurales y otras.
INE-MINVU-SECTRA-SUBDERE	Metodología para determinar las áreas funcionales de Chile	7 tipos de comunas, divididas en aquellas que están dentro y fuera de la AFU.
SUBDERE	Asentamientos humanos en Chile, clasificación comunal	7 tipos de comunas.

Fuente: Elaboración propia

c. *Consideraciones para la subclasificación de comunas rurales*

Para abordar la realidad rural es necesario considerar de manera conjunta varios enfoques: como el geomorfológico (cuencas hidrográficas); el de patrones de ocupación; el de vocaciones productivas; el político-administrativo; el tipo de uso y fragmentación del suelo; el funcional; el social-étnico; entre otros. A continuación, se presentan las observaciones relevadas por la Mesa:

1. Para el análisis a nivel de comunas se propone **considerar la posición espacial** de las comunas (remota-cercana), la proximidad a proveedores de bienes y servicios, a las relaciones funcionales entre territorios y atender a la estacionalidad de algunas de estas relaciones. Es importante establecer un criterio común de "distancia" a utilizar, ya sea euclidiana²⁴ o por ruta, especialmente examinando el tiempo de desplazamiento, que es más preciso y usado en los programas públicos. Asimismo, se propone utilizar el criterio de vecino próximo u otros criterios de agrupamiento.
2. Si bien la subclasificación que aquí se propone, al tomar como base la clasificación comunal de la PNDR, se remite a una escala comunal, se deja de manifiesto las limitaciones que presenta, principalmente que no logra reflejar la heterogeneidad al interior de la comuna, existiendo casos de comunas clasificadas como urbanas (debido al peso de su núcleo urbano), pero que tienen un componente identitario rural muy importante. Es así como

²⁴ Distancia Euclidiana: es la distancia "ordinaria" entre dos puntos de un espacio ubicados sobre una recta.

resulta necesario avanzar también en metodologías que permitan comprender esta ruralidad sin estar restringido a la división política-administrativa (comuna) y analizar el territorio a un nivel más micro (localidad intra comunal). Esto teniendo en cuenta además las limitaciones de la definición actual de INE que, si bien identifica entidades y localidades rurales al interior de las comunas, el objetivo de la clasificación funciona de manera operacional para el levantamiento censal, pero no es realmente comprensivo del territorio, por lo que resulta necesario desarrollar metodologías con una **escala sub-comunal**, buscando una unidad analítica que refleje las características espaciales.

3. Se sugiere también analizar categorías y escalas de territorios que **superan los límites comunales y/o regionales**, como son las cuencas u otras condiciones del territorio, por ejemplo, las áreas de secano interior, secano costero u otras. Este análisis puede incluir las dimensiones con variables determinantes para un desarrollo rural sostenible y lograr avanzar en una caracterización más integral y no solo basada en la distribución espacial de la población.
4. Entre las alternativas que se han explorado para dar respuesta a esta necesidad se encuentran las grillas espaciales, que tienen la ventaja de homogeneizar las unidades territoriales. Asimismo, permiten un mejor ajuste de superficie para territorios deshabitados, afinando un indicador de densidad poblacional rural, descontando aquellas superficies que, por condiciones geomorfológicas y climáticas, impiden el asentamiento permanente de población.
5. Además, es necesario considerar junto con las viviendas rurales, el área en que las personas desarrollan su vida, principalmente lo ligado a educación y trabajo, lo que conlleva el desafío metodológico de determinar ese radio. Resulta necesario considerar la variación regional o por macrozona respecto de la distancia física entre la vivienda y donde se desarrolla la actividad productiva, ya que no es posible fijar un parámetro estándar para todo el territorio nacional por la diversidad geomórfica y climática presente en él.
6. Asimismo, se deben sopesar las actividades estacionales como pesca, pirquinería, etc. y trabajar de manera escalada, desde las unidades mínimas a las más agregadas, de la mano de una mirada *bottom-up*²⁵ de la ruralidad.
7. Se debe considerar la factibilidad de cruzar las unidades territoriales que se definan con datos estadísticos, para posibilitar la caracterización de estas unidades.
8. Se espera que la información del censo 2023 esté georreferenciada a nivel de vivienda, lo que permitirá una mayor operatividad de los datos, agrupándolos a distintos niveles, siempre respetando el secreto estadístico de esta información.

²⁵ Análisis *Bottom-up*: Modelo que parte analizando las unidades mínimas (individual) hasta abordar las variables agregadas (globales).

d. Ejercicio metodológico para la subclasificación de comunas rurales

En el marco de la discusión del equipo de trabajo, se propuso realizar un ejercicio metodológico para incluir diferentes elementos disponibles para la caracterización de los territorios rurales, el cual se describe a continuación:

- **Descripción general:** Se realizó el cruce de información territorial disponible en INE y SUBDERE, asociadas a la “Entidad Censal Rural” de INE.
- **Objetivo:** Consolidar información territorial que permita agregar diferentes elementos de caracterización territorial, de manera que sea un insumo para definir criterios y lograr una mejor descripción del territorial y la futura clasificación de los espacios rurales.
- **Metodología:** Se elaboró una grilla para todo el territorio del país, de un área de 1 km² cada una, luego se seleccionó del territorio rural solo aquellas cuadrículas que, según la información del pre-Censo 2016, contienen al menos una vivienda. A cada cuadrícula seleccionada, se asocia el código de localidad que SUBDERE utilizó en su último estudio de “Localidades en Condición de Aislamiento”. Ello permitió incorporar información sobre los habitantes, las viviendas y otros datos de dicho estudio.
- **Resultados:** Se obtuvo la consolidación de la información asociada a la *Mínima Unidad Estadística* de INE, lo que permitió ordenar la información a través de un mismo código y poner a disposición más información descriptiva del territorio, que permite mejorar la caracterización de estos; además establece una base de información georreferenciada y estandarizada para futuros levantamientos de datos. Este insumo posibilita perfeccionar el análisis de las dinámicas territoriales rurales, permitiendo afinar las subclasificaciones comunales, describiendo “Familias” dentro de una comuna, para avanzar hacia el estudio del continuo territorial.
- **Desarrollos necesarios a futuro:** Establecer una unidad mínima de análisis para el estudio territorial y el levantamiento de información, como por ejemplo considerar las manzanas como entidades rurales, o bien, una unidad funcional–territorial como las juntas de vecinos e incluir las Áreas de Servicio de los SSR²⁶ como parte del análisis.

Este ejercicio metodológico fue realizado por SUBDERE, y validado por su respectivo grupo de trabajo dentro de la Mesa para la Definición de Ruralidad. Se puede consultar y profundizar en torno a este trabajo revisando el documento “Determinación de densidad en espacios habitados rurales”.²⁷

²⁶ Servicio Sanitario Rural.

²⁷ <https://bibliotecadigital.subdere.gov.cl/handle/123456789/559>

V. Consideraciones finales

Luego de la revisión de conceptos y metodologías asociadas a la construcción de definiciones de ruralidad, se destaca la necesidad de fortalecer la definición que plantea la PNDR, de manera de hacerla operativa y útil para las diferentes organizaciones nacionales, estatales, académicas y no gubernamentales. Las consideraciones finales se dividen en reflexiones de cierre, y desafíos o recomendaciones a futuro para seguir trabajando en conjunto en relación con este tema.

Reflexiones de cierre:

- **La implementación de la PNDR constituye una oportunidad** para impulsar una política integral y coherente de movilidad rural, que se fundamente en las necesidades percibidas por las comunidades rurales y sus prioridades. Establecer soluciones a los traslados más difíciles y atenuar las demandas de desplazamiento, incluidas las necesidades de movimientos de bienes y servicios, depende en gran medida de articular políticas estructurales que permitan una buena provisión de vialidad rural y sistemas de transporte y telecomunicaciones adecuados, a la par de desarrollar sistemas de actividades rurales robustos, resilientes y adecuadamente distribuidos en el territorio; es en este espacio donde promover un enfoque de planificación integral y multisectorial cobra especial importancia. Así, es importante **avanzar en la implementación de la definición de la PNDR** y la caracterización de los territorios rurales de manera más comprensiva sobre las dinámicas que ahí se desarrollan, considerando la gradualidad necesaria de la incorporación de esta definición.
- Se destaca la importancia de **conceptualizar la ruralidad de manera amplia dejando paulatinamente la relación dicotómica**, de manera que esto permita focalizar de mejor forma los recursos para aumentar el acceso a servicios y lograr una mayor integración territorial, en suma, mejorar la calidad de vida de los habitantes de los territorios rurales.
- La ruralidad debe **dejar de ser tratada como un concepto de vulnerabilidad y sólo asociada a la actividad agrícola**. Se debe avanzar a que sea un territorio de oportunidades, desarrollando toda la diversidad de potencialidades endógenas presentes en el espacio rural.
- Existe la necesidad de levantar una serie de **requerimientos de información** a lo menos a escala comunal, por ejemplo, los temas de movilidad por conmutación²⁸, solo las áreas urbanas cuentan con mediciones de tipo origen-destino. Por lo que se sugiere incorporar criterios sociodemográficos a nivel micro en sectores rurales, esta información es de gran utilidad para la focalización de subsidios (tal como estaba incorporado en el Censo 2002).
- Conforme al objetivo general de la PNDR, que es mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales se deben **incorporar otros criterios de caracterización** del territorio, entre estos, accesibilidad, movilidad y conectividad, uso productivo del suelo, afluentes hídricos presentes, y otros. Los servicios de telecomunicaciones (telefonía móvil – transmisión de datos de acceso a Internet) deben ser considerados como un servicio básico a cubrir, dado que un poblado conectado es un poblado integrado al resto del país y también al mundo, con todas las oportunidades de desarrollo que

²⁸ Se define a aquellos desplazamientos diarios que realizan las personas para ir desde su hogar a su lugar de trabajo.

la conectividad permite. También considerar incluir criterios relacionados al binomio salud-desarrollo en los territorios, ya que la mejora a entornos saludables mejora la salud de las personas. Además de incorporar aquellos que propone la OCDE, como: densidad comunal, densidad a nivel de localidad y entidad rural, y los tiempos de desplazamientos.

- Se debe avanzar a la definición de criterios **de subclasificación comunal** y unidades territoriales sub-comunales.

Desafíos y recomendaciones:

- Se requerirá que los Organismos Públicos dimensionen los impactos de la adopción de la definición de ruralidad de la PNDR, en materia de compromisos institucionales considerando el marco normativo jurídico vigente.
- Hay que identificar las diversas restricciones existentes para el uso de la definición de ruralidad propuesto por la PNDR, y analizar si requieren solución por la vía administrativa o a través de reformas legales.
- En virtud de lo anterior, considerar la gradualidad necesaria para la incorporación de la definición de la PNDR.
- Se debe atender a los distintos horizontes de tiempo que se requerirán para que los Ministerios y/o Servicios del Estado, logren implementar tanto la definición de ruralidad de la PNDR como las subclasificaciones de los territorios rurales, comprendiendo que algunos podrán hacerlo en el corto plazo, otros que requerirán realizar algunos ajustes y por lo tanto su implementación podría ser en el mediano plazo y, finalmente, los Ministerios y/o Servicios que requieren, revisar y/o ajustar los marcos normativos propios y los vinculados con otros Organismos Públicos.
- Se hace necesario ampliar el concepto de ruralidad o territorio rural más allá de sólo la densidad de habitantes como único factor, o ruralidad como espacio no urbano. En este sentido se sugiere seguir avanzando en una definición que permita el uso de variables que sean medibles, por ejemplo; si se establece la distancia a un centro poblado relevante, se debe definir si esta será una comuna mixta más próxima o capital comunal más próxima, o bien, si esta se encuentra abastecida de los sistemas básicos y otras variables descriptivas.
- La Mesa Técnica para la Definición de Ruralidad debe permanecer en el tiempo para que se haga seguimiento de la ejecución de las medidas propuestas, se cumplan los plazos y se definan los presupuestos necesarios para hacer estos avances.

Bibliografía

- Berdegú J. A. and Proctor F. J. (2014). "Cities in the Rural Transformation". Working Paper. Series N° 122. Working Group: Development with Territorial Cohesion. Territorial Cohesion for Development Program. Rimisp, Santiago, Chile.
- EUROSTAT (2018). "The Methodological manual on territorial typologies", available on paper [latest edition 2018, ISBN: 978-92-79-94873-2, doi: 10.2785/228845, Eurostat cat.: KS-GQ-18-008-EN-C] or downloadable in PDF format [ISBN: 978-92-79-94874-9, doi: 10.2785/930137, cat. number: KS-GQ-18-008-EN-N]
- Fadic, M., *et al.* (2019). "Clasificación de las regiones pequeñas (TL3) en función de la población metropolitana, la baja densidad y la lejanía", Documentos de trabajo sobre desarrollo regional de la OCDE, n.º 2019/06, publicación de la OCDE, París.
[en línea: <https://doi.org/10.1787/b902cc00-en>]
- Gutierrez *et al.* (2020). Estudio "Metodología para definir las áreas funcionales de Chile", elaborado por el Centro de Estudios de Ciudad y Territorio - Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Secretaría de Planificación de Transporte, Instituto Nacional de Estadísticas.
[en línea: https://www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2021/01/Metodologia-Areas-Funcionales_2020.pdf]
- Oliveira M., Joaquim - Garcilazo, Enrique - Bryce, Betty-Ann (2016). "Estudios de Política Rural de la OCDE - Chile".
[en línea: <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/handle/20.500.12650/9189>]
- Poch, M. (2021). "Determinación de densidad en espacios habitados rurales". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
[en línea: <https://bibliotecadigital.subdere.gov.cl/handle/123456789/559>]
- Poch, M. (2020). "Asentamientos Humanos Rurales en Chile, Clasificación Comunal". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Chile.
[en línea: <http://www.subdere.gov.cl/content/asentamientos-humanos-rurales-en-chile-clasificaci%C3%B3n-comunal>]
- Poch, M. (2021). "Estudio Actualización de Base Censal. Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento". Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
[en línea: <https://bibliotecadigital.subdere.gov.cl/handle/123456789/523>]
- Política Nacional de Desarrollo Rural (2020). [en línea: <https://www.masvidarural.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/Politica-Nacional-de-Desarrollo-Rural-PDF.pdf>]

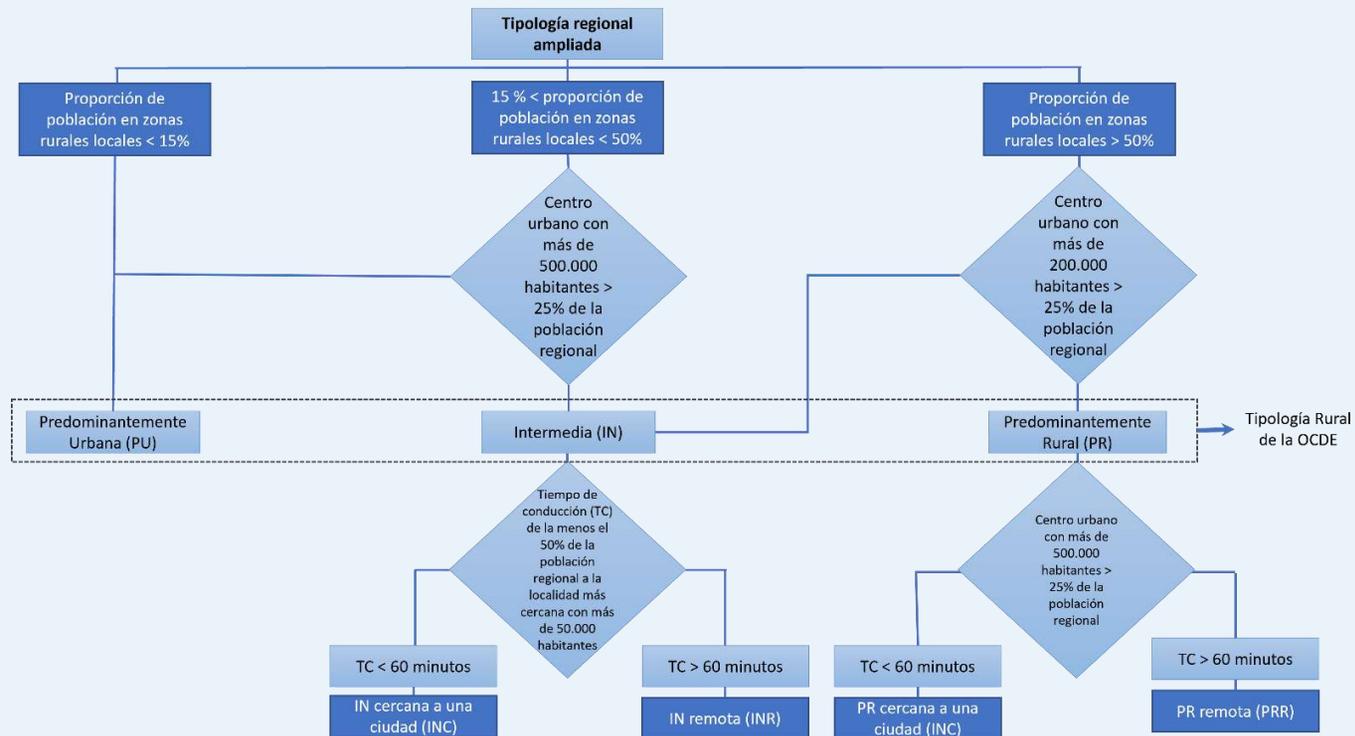
Anexos

Anexo 1. Metodologías de Clasificación OCDE.

Opción 1: Metodología regional ampliada OCDE29

Extensión de la clasificación básica (urbana, mixta, rural) teniendo en cuenta la distancia o tiempo de viaje (en la mayoría de los países se usa 60 minutos) de un porcentaje de la población de las comunas mixtas y predominantemente rurales a centros poblados (más de 50.000 hab.). Las subregiones intermedias y predominantemente rurales pueden quedar ahora divididas en dos, quedando definidos 5 tipos de territorios:

- Predominantemente Urbana
- Mixta cercana a una ciudad
- Mixta remota
- Rural cercana a una ciudad
- Rural remota



Fuente: OCDE, 2016

Opción 2: Metodología AFU OCDE³⁰

Paso 1: Los conglomerados son definidos según la metodología AFU como grupos de celdas de cuadrículas continuas de población compuestas por celdas individuales (de 1 km²) que contienen más de 1.500 hab./km² y cuyas celdas contiguas, en conjunto, albergan a más de 50.000 habitantes³¹.

Paso 2: Definir las comunas del núcleo y de las zonas interiores de las AFU de la siguiente manera:

- Las comunas del núcleo urbano del AFU se definen como aquellas que tienen a más del 50% de la población en la comuna habitando en conglomerados (definidos en el paso 1).
- Las comunas intermedias del AFU se definen como aquellas que tienen a más del 25% pero menos del 50% del total de la población habitando en conglomerados.
- Las comunas rurales del AFU se definen como aquellas que tienen a menos del 25% de la población habitando en conglomerados.
- El AFU define a todas sus comunas en uno de tres tipos. Las comunas restantes que están fuera de las áreas de captación del AFU se definen de la siguiente manera:

Paso 3: Los conglomerados intermedios son identificados por celdas de cuadrícula (de 1 km²) contiguas, cada una de ellas con al menos 1.000 hab./km² y que en conjunto albergan a más de 10.000 habitantes.

- Las comunas de pueblos rurales se definen como aquellas que tienen a más del 50% de la población habitando en conglomerados intermedios.
- Las comunas restantes se definen como rurales.

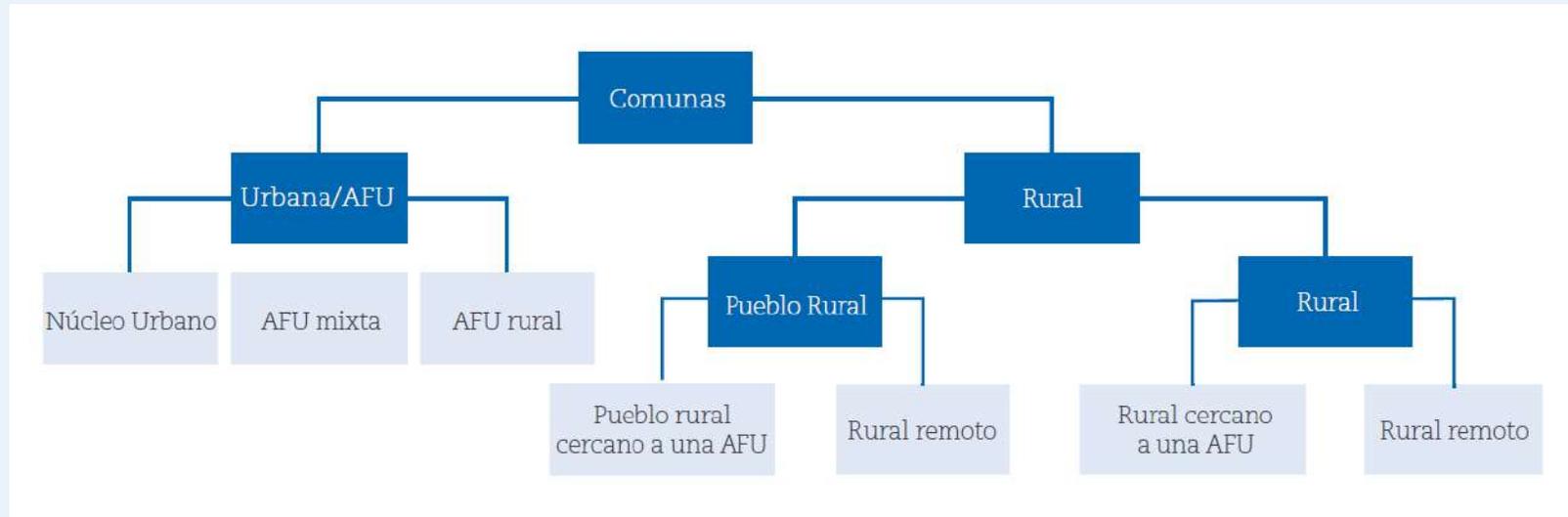
Paso 4: Las comunas de pueblos rurales pueden ser subclasificadas como pueblos rurales cercanos a un AFU o pueblos rurales remotos sobre la base de un criterio de distancia de traslado de 60 minutos de conducción en vehículo para llegar a un centro urbano.

Las comunas rurales también pueden ser clasificadas como áreas rurales cercanas a un AFU y como áreas rurales remotas sobre la base de un criterio de distancia de traslado de 60 minutos de conducción en vehículo para llegar a un centro urbano. Quedarían así clasificadas en 7 categorías:

Urbanas o parte del área funcional	Rural
<ul style="list-style-type: none">▪ Núcleo urbano▪ AFU mixta▪ AFU rural	<ul style="list-style-type: none">▪ Pueblo rural cercano a una AFU▪ Pueblo rural remoto▪ Rural cercano a una AFU▪ Rural remoto

³⁰ Idem

³¹ Este dato es computable a nivel de manzana entidad. En el Estudio de Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento – SUBDERE, 2021. Se determina el tiempo de desplazamiento a las 50 ciudades más grandes del país. www.descentralizachile.cl/wp-content/uploads/2021/05/Estudio-Base-Censal-Localidades-Aisladas.pdf



Fuente: OCDE, 2016

Opción 3: Límites de las AFU³²

Esta nueva propuesta de la OCDE parte por diferenciar las regiones TL3 entre metropolitanas y no metropolitanas según los siguientes criterios:

Metropolitana: Si más del 50% de la población vive en una AFU de al menos 250 mil habitantes. Se subdividen en:

- Metropolitanas grandes: Si más del 50% de la población vive en una AFU de al menos 1,5 millones de habitantes.
- Metropolitanas: Cuando la región no es una metropolitana grande y el 50% de su población vive en una AFU de al menos 250 mil habitantes.

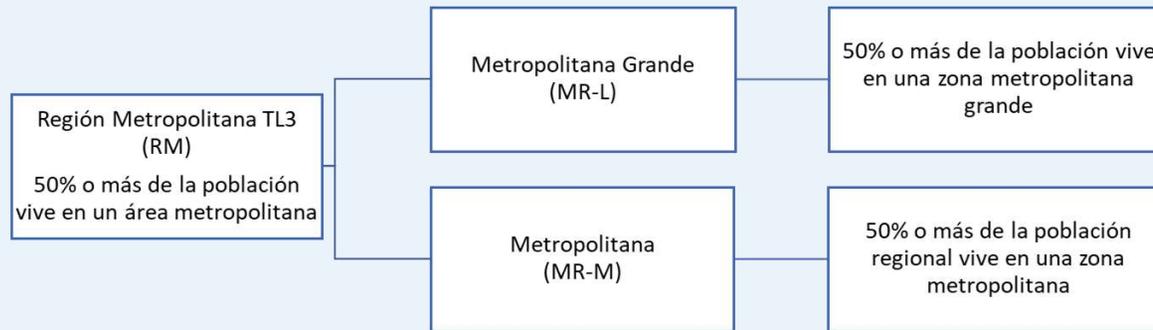
No Metropolitana: Si menos del 50% de su población vive en una AFU. Se subdividen en:

- Con acceso a un área metropolitana: Si más del 50% de su población vive a menos de 60 minutos manejando de un área metropolitana o si la región contiene más del 80% de su territorio dentro de una AFU de al menos 250 mil habitantes.
- Con acceso a una ciudad pequeña o mediana: Si la región no tiene acceso a un área metropolitana y el 50% de su población tiene acceso a una ciudad pequeña o mediana (un AFU de más de 50.000 y menos de 250.000 habitantes) a 60 minutos manejando; o si la contiene más del 80% de su territorio dentro de una ciudad pequeña o mediana.
- Remota: Si la región no clasifica en las dos categorías anteriores, por ejemplo, si el 50% de su población no tiene acceso a ninguna AFU a 60 minutos manejando.

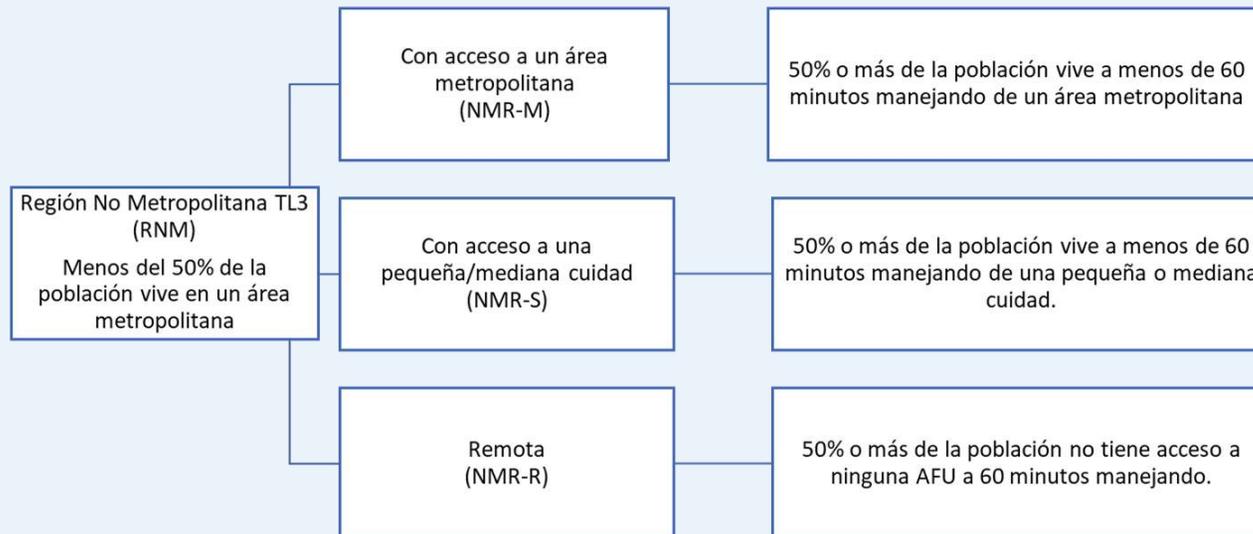
³² Classifying small regions TL3, 2019

La clasificación queda de la siguiente manera:

Región metropolitana.



Región no metropolitana.



Elaboración propia a partir de Fadic *et al.*, 2019

Anexo 2. Metodología para la clasificación comunal de la Política Nacional de Desarrollo Rural.

Basada en la metodología propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en la que se reconocen territorios predominantemente rurales, mixtos y predominantemente urbanos.

Criterio General: Las comunas predominantemente rurales se definen como aquellas en que más de un 50% de la población vive en distritos censales de densidad menor a 150 hab./km². Las comunas mixtas se definen como aquellas en que entre un 25% y un 49% de la población vive en distritos censales de densidad menor a 150 hab./km². Las comunas predominantemente urbanas se definen como aquellas en que menos de un 25% de la población vive en distritos censales de densidad menor a 150 hab./km².

Luego de esta primera clasificación, se realizaron tres ajustes a partir de los siguientes criterios:

- 1. Primer ajuste:** las comunas clasificadas como mixtas, pero que tienen más de 100.000 habitantes, pasan a ser urbanas.
- 2. Segundo ajuste:** las comunas clasificadas como rurales, pero que tienen más de 50.000 habitantes, pasan a ser mixtas.
- 3. Tercer ajuste:** las comunas clasificadas como urbanas, pero que tienen menos de 50.000 habitantes, pasan a ser mixtas.

Según la clasificación final, luego de los ajustes, el 24% (82 comunas) de las comunas de Chile serían predominantemente urbanas, el 23% (78 comunas) mixtas y el 54% (185 comunas) predominantemente rurales³³.

Clasificación	% Población	% Territorio
Urbana	74,5%	17,3%
Mixta	12,7%	8,3%
Rural	12,8%	74,4%

³³ Para la clasificación se excluyó la comuna de La Antártica.

Anexo 3. Definiciones de ruralidad usadas por los Servicios Públicos en Chile.

Servicio	Política, normativa o programa	Estatus normativo	Definición	Criterios	Escala	Delimitación territorial	Comentarios
Ministerio de Agricultura							
ODEPA	PNDR	Decreto Supremo N°19, 2020. Política indicativa, no posee ley ni reglamento asociado. Norma refunde a la Ley N°19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1144878	Aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 (habs./km² con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna.	Densidad poblacional	Comunal	Comunas predominantemente rurales, mixtas y predominantemente urbanas.	
Ministerio de Vivienda y Urbanismo							
	Programa de Habitabilidad Rural	Se utiliza definiciones indicativas.	Localidades de menos de 5.000 habs.	Tamaño poblacional.	Localidad	Territorio rural	
	Programa Pequeñas Localidades	Se utiliza definiciones indicativas.	Definición INE Asentamientos urbanos y/o rurales que sean centros proveedores de servicios de educación y de salud, de hasta 20.000 habs.	Tamaño poblacional, servicios.	Asentamientos	Asentamiento rural	
Ministerio de Economía							
TURISMO	Definición de "turismo rural", en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra en norma técnica turismo rural aprobada por resolución exenta N°23.692 del 2020	Lineamientos de la Organización Mundial de Turismo con INDAP	"tipo de actividad turística en el que la experiencia del visitante está relacionada con un amplio espectro de productos vinculados, por lo general, con las actividades de naturaleza, la agricultura, las formas de vida y las culturas rurales, la pesca deportiva y la visita a lugares de interés, entre otros."	Entornos no urbanos, con las siguientes características: 1) Baja densidad demográfica, 2) paisajes y ordenación territorial donde prevalecen la agricultura y la silvicultura y 3) Estructuras sociales y formas de vida tradicionales	Social, demográfica y según actividades agrícolas	N/A	
INE	Definición oficial de facto No se indica en Ley Orgánica del INE obligación de definir concepto urbano/rural, sin embargo, el Instituto debe hacerlo para	Ley 17.374 fija el nuevo texto refundido, coordinado y actualizado del DFL N° 313 de 1960, que aprueba la Ley Orgánica de la Dirección Estadísticas y Censos, y crea el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).	"Se entiende como entidad rural un 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. Además, se define como rural a un conjunto menor de entidades que reúnen los criterios de población para ser definidas como urbanas, pero no los requisitos de	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Entidad	Área Urbana y Área Rural	

	levantar censos y encuestas.		amanzamiento, continuidad o concentración de construcciones."				
Subpesca			Definición INE	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Entidad	Área Urbana y Área Rural	
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones							
SUBTRANS	Decreto Supremo N°212 de 1992 y N°80 de 2004, que Reglamenta el Transporte Público y Privado Remunerado de Pasajeros.		Se considera lo rural en relación con los servicios rurales de transporte público de pasajeros: "Servicios que, sin superar los 200k de recorrido, exceden el radio urbano, (se exceptúa los servicios que unen la ciudad de Santiago con localidades o ciudades costeras ubicadas en la región de Valparaíso) definido por los planes reguladores comunales.	Distancia geográfica respecto al radio urbano	Sub-comunal	Radio urbano	
	Decreto Supremo N°38 de 1992, que Reglamenta el Transporte Remunerado de Escolares.		Se establece la antigüedad de los vehículos que prestan servicios de transporte remunerado de escolares en función de si el establecimiento educacional se encuentra en un sector urbano o rural, siendo este último diferenciado según el peso bruto vehicular.	Criterio MINEDUC, basado en la OGUC	Sub-comunal	Sector urbano y sector rural	
	Programas de Apoyo al Transporte Regional: subsidio para Zonas Aisladas, Conectividad Rural y Transporte Escolar.		Definición INE	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas ³⁴ .	Entidad	Área Urbana y Área Rural	
	Estudios de impacto vial. ³⁵		Definición OGUC	Línea imaginaria que diferencia el área urbana del territorio rural	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	
	Informe de Mitigación de Impacto Vial (IMIV)	Ley N° 20.958, modifica la Ley General de Urbanismo y Construcción. Decreto Supremo N° 30, de 2017 – MTT. OGUC, Decreto 47, de 1992 de MINVU	Proyectos inmobiliarios de crecimiento urbano por extensión o por densificación - urbanos o rurales, público o privados	Todos los proyectos, sin distinción, deben declarar y mitigar sus impactos	Local	Área Urbana y Área Rural	Uso de plataforma digital SEIM (Sistema de Evaluación de Impacto en la Movilidad)

³⁴ Metodologías para cada programa, establecidas por Resolución. Actualmente se encuentran en revisión para su actualización, pero es un proceso de largo plazo.

³⁵ Según la Ley N° 20.958, que Establece un Sistema de Aportes al Espacio Público, desde el 17 de noviembre de 2021 se exigen los Informes de Mitigación de Impacto Vial (IMIV), en reemplazo de los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU). A partir de esa fecha solo se consideran los EISTUs en trámite según lo establecido en el Decreto Supremo N° 12, de 2020, de MINVU.

SUBTEL	Decreto 138, de 2020, Aprueba reglamento sobre roaming automático y operación móvil virtual.	Se utiliza definición de INE	Se definen los conceptos de localidades, rutas y zonas aisladas y de baja densidad poblacional, a partir de información del INE y definiciones de SUBDERE.	Densidad poblacional, utilizando un parámetro de 50 habs./km ² por localidad y menos de 50 habitantes por entidad censal. Localidades aisladas basadas en las identificadas por SUBDERE	Localidad y entidad	Localidades, rutas y zonas, de baja densidad poblacional y aisladas Localidad aislada	No se incluyen los proyectos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, de servicio obligatorio o único operador porque esas categorías no están definidas sobre lo rural.
Ministerio del Interior y Seguridad Pública							
SUBDERE	Estudio Identificación de Localidades en Condición de Aislamiento.		Definición INE	Entidades rurales INE	Localidad	Localidad rural SUBDERE	
	Estudio Complejidad Territorial de Asentamientos Humanos Rurales.		Definición INE	Entidades rurales INE	Localidad	Asentamientos humanos rurales según nivel de complejidad: Muy baja, Baja, Transición a baja, Media, Transición a alta, Alta, Muy alta	
Ministerio de Energía							
Subsecretaría de energía	Ruta de la Luz		Definición INE	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Entidad	Área Urbana y Área Rural	
	Acceso y mejoramiento del suministro energético para escuelas rurales		Criterio MINEDUC sobre establecimientos educacionales	Tamaño poblacional y densidad poblacional	Comunal	Urbano o Rural	
Ministerio de Obras Públicas							
Dirección de Vialidad	a) Infraestructura vial interurbana b) Infraestructura vial de integración externa c) Mantenimiento y explotación de infraestructura vial	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52 DFL N°850 del Ministerio de Obras Públicas que determina la organización interna del Ministerio, sus funciones y lo faculta para actuar en el ámbito público.	La Dirección de Vialidad, utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52 para todos sus productos estratégicos y programas de inversión, a saber: " Se entenderá por límite urbano, para los efectos de la presente ley y de la Ley Orgánica de Municipalidades, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal".	"línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal"	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	Las atribuciones de la Dirección de Vialidad están definidas en función de la definición de límite urbano contenida en la LGUC y según se establece en el DFL N°850/97, CAPÍTULO III, artículo N°24, respecto de caminos públicos, a saber: "Son caminos públicos las vías de comunicación terrestres destinadas al libre tránsito, situadas fuera de los límites urbanos de una población y cuyas fajas son bienes nacionales de uso público. Se considerarán, también, caminos públicos, para los efectos de esta ley, las calles o avenidas que unan caminos públicos, declaradas como tales por

							decreto supremo, y las vías señaladas como caminos públicos en los planos oficiales de los terrenos transferidos por el Estado a particulares, incluidos los concedidos a indígenas".
Dirección de Obras Portuarias	Infraestructura Portuaria de Conectividad	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el Capítulo III, de los límites urbanos, artículo N°52 DFL N°850 del Ministerio de Obras Públicas que determina la organización interna del Ministerio, sus funciones y lo faculta para actuar en el ámbito público.	Global. La Dirección de Obras Portuarias utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el Capítulo III, de los límites urbanos, artículo N°52 Respecto de la definición PNDR Se relaciona con: ... Territorios aislados o altamente desconectados de los principales centros urbanos	Aislamiento	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	
	Infraestructura Portuaria de Ribera		Global. La Dirección de Obras Portuarias utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52 Respecto de definición PNDR Se relaciona con: Territorios que poseen una alta vulnerabilidad socioeconómica ante el impacto de amenazas de origen natural, afectando su capacidad de recuperación o resiliencia de manera mucho más crítica que en sectores urbanos.	Vulnerabilidad	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	
	Programa de Infraestructura Portuaria Pesquera Artesanal		Global. La Dirección de Obras Portuarias utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52 Respecto de la definición PNDR Se relaciona con: Territorios aislados o altamente desconectados de los principales centros urbanos, que dependen en gran parte de la pesca artesanal como medio de subsistencia	Aislamiento Actividad pesquera	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	
Dirección General de Concesiones	LeY 21.044 de Concesiones de Obras Públicas.	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el Capítulo III, de los límites urbanos, artículo N°52 Ley de Concesiones de Obras Públicas (texto actualizado). Con el Decreto MOP N°900 de 1996, el Ministerio regula la modalidad de contratación de obra pública bajo el sistema de concesiones a privados, modificado por las leyes N°20410 de 2010, N°20.908 de 2016 y N°21.044 de 2017.	Los proyectos de Concesiones de la DGC se atienen a lo establecido en los instrumentos de planificación territorial (IPT) que según la LGUC y la OGUC tienen entre sus competencias la fijación de límites urbanos.	"línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal"	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	De acuerdo con el artículo 52 del capítulo III de la LGUC y de la OGUC "Límite urbano" se define como: "línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal". Según esta definición, el territorio que no está comprendido dentro del

							límite urbano corresponde a "territorio rural". La definición de ruralidad de la PNDR es compatible con el enfoque que utiliza la DGC en el desarrollo de sus proyectos, respecto de este concepto.
Dirección de Aeropuertos	Red Primaria	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52.	Existen aeródromos en comunas predominantemente urbanas, pero fuera del límite urbano.	"línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal"	Sub-comunal	Área Rural	La Dirección de Aeropuertos utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52.
	Red Secundaria	DFL N°850 del Ministerio de Obras Públicas que determina la organización interna del Ministerio, sus funciones y lo faculta para actuar en el ámbito público.	Mayoritariamente se localizan en comunas mixtas, pero dentro del ámbito rural.		Sub-comunal	Área Rural	
	Red de Pequeños Aeródromos		Para la red de Pequeños Aeródromos, que por definición se localizan en sectores aislados y condiciones de conectividad muy precarias, se encuentran en comunas predominantemente rurales.		Sub-comunal	Área Rural	
Dirección de Obras Hidráulicas. Subdirección de Servicios Sanitarios Rurales	Programa de Agua potable rural Servicios Sanitarios Rurales	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52. Servicios Sanitarios Rurales. La Ley N°20.998 de 2017 regula la prestación del servicio sanitario rural, operado por un comité o una cooperativa y excepcionalmente por una persona natural o jurídica a los que se les haya otorgado una licencia por el Ministerio de Obras Públicas. DFL N° 850 del Ministerio de Obras Públicas que determina la organización interna del Ministerio, sus funciones y lo faculta para actuar en el ámbito público.	En lo global, se considera la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el Capítulo III, de los límites urbanos, artículo N°52. Para fines operacionales: (...) "contribuyendo en la ampliación del acceso al agua potable por parte de la ciudadanía, abarcando las localidades rurales semiconcentradas a lo largo de todo el país. Estas localidades corresponden a aquellas que tienen entre 8 y 15 viviendas por kilómetro de red de agua y más de 80 habitantes. Esto luego de que la cobertura en las zonas más concentradas, que tienen más de 15 viviendas por kilómetro de red y sobre 150 habitantes, alcanza más del 99% a nivel nacional."	Concentración de viviendas por kilómetro lineal de red y tamaño poblacional	Localidad	Localidad Rural	
Dirección de Obras Hidráulicas	Servicios de Infraestructura Hidráulica de Riego	DFL N° 850 del Ministerio de Obras Públicas que determina la organización interna del Ministerio, sus funciones y lo faculta para actuar en el ámbito público. Las grandes obras de riego se realizan conforme lo señalado en el DFL 1123 que establece las normas sobre ejecución de obras de riego por el Estado.	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52.	Cuencas	Sub-comunal	Área rural	

	Infraestructura Hidráulica de Control Aluvional y de Manejo de Cauces.	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52. DFL N°850 del Ministerio de Obras Públicas que determina la organización interna del Ministerio, sus funciones y lo faculta para actuar en el ámbito público.		Cuencas	cuencas a nivel, regional, intercomunal, comunal, sub-comunal	Área Urbana y Área Rural			
Dirección General de Aguas	Expedientes resueltos de Derechos de aprovechamiento de aguas.	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPÍTULO III, de los límites urbanos, artículo N°52. Código de Aguas y sus modificaciones (texto actualizado).	En lo global, se considera la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el Capítulo III, de los límites urbanos, artículo N°52.	Cuencas	cuencas a nivel, regional, intercomunal, comunal, sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	En proceso de revisión		
	Sistema Nacional de Información del Agua.	En el DFL N°1.122 se regula la propiedad y el derecho de aprovechamiento de las aguas. Las últimas modificaciones son las leyes N°20.017 de 2005, N°20.099 de 2006 y N°21.064 de 2018. Modificaciones a la fiscalización y las sanciones en materia de aguas. La Ley N°21.064 de 2018 introdujo una serie de modificaciones tanto al Código de Aguas como al Código Penal en materia de fiscalización y sanciones.					Nivel nacional, cuencas transfronterizas, cuencas a nivel regional, intercomunal, comunal, sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	En proceso de revisión
	Investigaciones y evaluaciones del Recurso Hídrico.	DFL N°21.064 de 2018 introdujo una serie de modificaciones tanto al Código de Aguas como al Código Penal en materia de fiscalización y sanciones. DFL N°850 del Ministerio de Obras Públicas que determina la organización interna del Ministerio, sus funciones y lo faculta para actuar en el ámbito público.					Cuencas transfronterizas, cuencas a nivel regional, intercomunal, comunal, sub-comunal.	Área Urbana y Área Rural	En proceso de revisión
Ministerio de Salud									
-	Definición oficial <i>de facto</i> No se indica en Ley Orgánica del INE obligación de definir concepto urbano/rural, sin embargo, el Instituto debe hacerlo para levantar censos y encuestas.		Definición INE	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Entidad	Área Urbana y Área Rural			

Subsecretaría de Redes Asistenciales de Chile	Postas de Salud Rural (PSR 2011)		(...) "cubren las necesidades de salud de las "poblaciones rurales en localidades rurales concentradas o dispersas entre 500 y 4.500 habitantes permanentes." Entrega continuidad de los cuidados, a través del Técnico Paramédico residente y/o un sistema de turnos cuando existen dos paramédicos." (...)	Concentración poblacional y tamaño poblacional.	Localidad	Localidad Rural	
	Consultorio General Rural (CGR)		Es un establecimiento de atención ambulatoria ubicado generalmente en "localidades de 2.000 a 5.000 habitantes y que presta servicios a la población de un área determinada que no excede los 20.000 habitantes." (...)	Ubicación geográfica, tamaño poblacional.	Localidad	Localidad Rural	
Ministerio de Educación							
-	Criterio SIGE (Sistema de Información General de Estudiantes).		Definición OGUC	Línea imaginaria que diferencia el área urbana del territorio rural.	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	
-	Criterio Subvenciones.		DFL 2.; Art. 12. 1998. Inciso 2: "Se entenderá por establecimiento rural aquel que se encuentre ubicado a más de cinco kilómetros del límite urbano más cercano, salvo que existan accidentes topográficos importantes u otras circunstancias permanentes derivadas del ejercicio de derechos de terceros que impidan el paso y obliguen a un rodeo superior a esta distancia o que esté ubicado en zonas de características geográficas especiales. Ambas situaciones serán certificadas fundadamente por el Secretario Regional Ministerial de Educación, dando origen al pago de la subvención de ruralidad. No obstante, el Subsecretario de Educación podrá objetar y corregir dichas determinaciones."	Cercanía a límites urbanos, características geográficas.	Sub-comunal	Establecimiento rural	
			DFL 2.; Art. 12. 1998. Inciso 9: "Lo dispuesto en el inciso primero de este artículo se aplicará a todos los establecimientos educacionales que se encuentren ubicados en comunas cuya población total no exceda de 5.000 habitantes y su densidad poblacional sea igual o inferior a 2 habitantes por kilómetro cuadrado, no siendo aplicables respecto de ellos los demás requisitos señalados en dicho artículo. Las comunas correspondientes serán determinadas de acuerdo con los resultados del último Censo de Población y Vivienda, publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas."	Tamaño poblacional y densidad poblacional.	Comunal	Urbano o Rural	

-	Definición oficial <i>de facto</i> No se indica en Ley Orgánica del INE obligación de definir concepto urbano/rural, sin embargo, el Instituto debe hacerlo para levantar censos y encuestas.		Definición INE	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Entidad	Área Urbana y Área Rural	
Ministerio de Bienes Nacionales							
-	Ley General de Urbanismo y Construcciones		Art. 52: Se entenderá por límite urbano, para los efectos de la presente ley y de la Ley Orgánica de Municipalidades, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal. "Se entiende como rural lo que no está normado como urbano".	"línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal"	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural	
-	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)		Aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos naturales, caracterizado principalmente por un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 (habs./km ² con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna.	Densidad poblacional.	Comunal	Comunas predominantemente rurales, mixtas y predominantemente urbanas.	
-	Definición oficial <i>de facto</i> No se indica en Ley Orgánica del INE obligación de definir concepto urbano/rural, sin embargo, el Instituto debe hacerlo para levantar censos y encuestas.		Definición INE.	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Entidad	Área Urbana y Área Rural	
			"Asentamiento humano concentrado o disperso que posee 1.000 o menos habitantes, o entre 1.001 o 2.000 habitantes, con menos del 50% de su población económicamente activa dedicada a actividades secundarias y/o terciarias".	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Área	Área Rural	

Resumen de definiciones de ruralidad usadas por los Servicios Públicos en Chile.

Ministerio	Servicio a cargo	Política, normativa o instrumento	Definición	Criterios	Escala	Delimitación territorial
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	N/A	OGUC	Territorio ubicado fuera del límite urbano (Art. 1.1.2., OGUC)	Línea imaginaria que diferencia el área urbana del territorio rural.	Sub-comunal	Área Urbana y Área Rural
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Estudios de impacto vial (EISTU) e Informe de Mitigación de Impacto Vial (IMIV)					
Ministerio de Educación	Criterio SIGE (Sistema de Información General de Estudiantes)					
Ministerio de Bienes Nacionales	N/A	LGUC	Se entiende como rural lo que no está normado como urbano			
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Programas de Apoyo al Transporte Regional: zonas aisladas, conectividad rural y transporte escolar Decreto 138, de 2020, Aprueba reglamento sobre roaming automático y operación móvil virtual.	Definición oficial <i>de facto</i> No se indica en Ley Orgánica del INE obligación de definir concepto urbano/rural, sin embargo, el Instituto debe hacerlo para levantar censos y encuestas.	"Se entiende como entidad rural un 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. Además, se define como rural a un conjunto menor de entidades que reúnen los criterios de población para ser definidas como urbanas, pero no los requisitos de amanzanamiento, continuidad o concentración de construcciones" SUBTEL definen localidades, rutas y zonas: 1. Aisladas, partir de definiciones de SUBDERE y del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2. De baja densidad poblacional, a partir de información del	Tamaño poblacional, población que declara haber trabajado y características geográficas.	Entidad	Área Urbana y Área Rural

			<p>Instituto Nacional de Estadísticas (INE) se establece un parámetro de 50 personas por km² para localidades y de menos de 50 habitantes para entidades.</p> <p>3. Localidades y rutas beneficiadas por proyectos del Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones y sus respectivos polígonos de ser el caso.</p> <p>4. Localidades y rutas de servicio obligatorio de los concursos de 2.600 MHz y 700 MHz, y sus respectivos polígonos de ser el caso. Y próximamente se sumarán las relativas al concurso 5G.</p> <p>5. Único operador, aquellas que, no siendo contabilizadas en las categorías anteriores, cuentan con un solo concesionario de servicio público telefónico móvil o de transmisión de datos móvil.</p>			
Ministerio de Educación	-					
Ministerio de Bienes Nacionales	-					
Ministerio de Energía	División de Acceso y Desarrollo Social					
Definiciones similares en relación con el criterio de tamaño y densidad poblacional						
Ministerio	Servicio a cargo	Política, normativa o instrumento	Definición	Criterios	Escala	Delimitación territorial
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	N/A	Programa de Habitabilidad Rural	Localidades de menos de 5.000 hab.	Tamaño poblacional	Localidad	Territorio rural

		Programa Pequeñas Localidades	Asentamientos urbanos y/o rurales que sean centros proveedores de servicios de educación y de salud, de hasta 20.000 hab.	Tamaño poblacional, servicios	Asentamientos	Asentamiento rural
		Consultorio General Rural (CGR)	Es un establecimiento de atención ambulatoria ubicado generalmente en "localidades de 2.000 a 5.000 habitantes y que presta servicios a la población de un área determinada que no excede los 20.000 hab." (...)	Ubicación geográfica, Tamaño poblacional	Localidad	Localidad Rural
Ministerio de Educación	-	Criterio Subvenciones	DFL 2.; Art. 12. 1998. Inciso 9: "Lo dispuesto en el inciso primero de este artículo se aplicará a todos los establecimientos educacionales que se encuentren ubicados en comunas cuya población total no exceda de 5.000 habitantes y su densidad poblacional sea igual o inferior a 2 habitantes por kilómetro cuadrado, no siendo aplicables respecto de ellos los demás requisitos señalados en dicho artículo. Las comunas correspondientes serán determinadas de acuerdo con los resultados del último Censo de Población y Vivienda, publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas."	Tamaño poblacional y densidad poblacional	Comunal	Urbano o Rural
Ministerio de Bienes Nacionales	-	Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT)	Aquel que se genera producto de la interrelación dinámica entre las personas, las actividades económicas y los recursos	Densidad poblacional	Comunal	Comunas predominantemente rurales, mixtas y predominantemente urbanas

			naturales, caracterizado principalmente por un poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 (habs./km ² con una población máxima de 50 000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna.			
--	--	--	--	--	--	--

Anexo 4. Diagnósticos realizados por los organismos públicos en relación con las implicancias de la adopción de la definición de ruralidad de la PNDR en la aplicación de sus planes y programas.

A. Ministerio de Salud. Diagnóstico: Levantamiento de Programas / Líneas de Trabajo del Ministerio de Salud relacionados con Ruralidad.

Documento Coordinado por: Departamento de Gestión y Planificación Estratégica (DIPOL)

Integrantes mesa de Trabajo:

- Dpto. de Gestión y Planificación estratégica (DIPOL)
- Dpto. de Salud Ambiental (DIPOL)
- Dpto. de Promoción de la Salud y Participación Ciudadana (DIPOL)
- Dpto. de salud y Pueblos Indígenas e Interculturalidad (DIPOL)
- Dpto. de Salud Ocupacional (DIPOL)
- Oficina de Zoonosis y Control de Vectores (DIPOL)
- Dpto. de Gestión Operacional (DIVAP)
- Dpto. de Gestión de los Cuidados (DIVAP)
- Dpto. de Capacitación, Formación y Ed. Continua (GABINETE)

I. Línea Estratégica de Salud y Pueblos indígenas.

Definición o criterio de ruralidad utilizada actualmente: En Chile, la Ley 19.253 (1993), modificada en 2020 por la Ley 21.273 reconoce 10 pueblos indígenas: *Alacalufe (Kawashkar), Atacameño, Aymara, Colla, Diaguita, Chango, Mapuche, Quechua, Rapa Nui, Yámana* (yagán). Un 12,8% de la población se considera perteneciente a un pueblo indígena u originario, lo que corresponde a 2.185.732 personas en todo el territorio nacional según datos del Censo de Población y Vivienda 2017, desarrollado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (CENSO 2017). Dentro de los pueblos registrados, el pueblo mapuche es el más numeroso (79,8%), seguido por los pueblos Aymara (7,2%), Diaguita (4%), Quechua (1,5%), Lican antai (1,4%), Colla (0,9%), Rapa nui (0,4%), Kawésqar (0,2%) y Yámana (0,1%). Del total de personas que declaran pertenecer a pueblos indígenas en el CENSO 2017, 1.759.677 (81%) **se localizan en las zonas urbanas, en tanto que 426.115 vive en zonas rurales, lo que corresponde al 19% de la población indígena.**

Otro antecedente que se suma a este complejo escenario es la condición socioeconómica de la población indígena. De acuerdo a datos entregados por la Encuesta **CASEN 2017 el 14,2 % de las personas pertenecientes a pueblos indígenas se encuentran en una situación de pobreza** por ingreso, en comparación con el 8,0% para población no indígena. Así también, el 30,3% de la población indígena se encuentra en situación de pobreza multidimensional, presentando una brecha de 10,5 respecto de la población no indígena. Respecto de su situación de saneamiento ambiental, en muchas comunidades rurales hay ausencia de servicios básicos lo que agudiza las condiciones de vulnerabilidad frente a la actual emergencia sanitaria ejemplo Pandemia COVID 19.

Respecto a una definición de ruralidad, la línea de trabajo de salud y pueblos indígenas no cuenta con una definición oficial sobre ruralidad. El criterio que opera es trabajar con población perteneciente a pueblos indígenas, quienes residen mayoritariamente en las ciudades y un menor porcentaje reside en espacios rurales. Se trabaja desde el enfoque intercultural, lo que operativamente se materializa en pertenencia cultural. No obstante se ha constatado a través de acercamientos, ya sean estudios epidemiológicos u otras acciones diagnósticas, que las personas pertenecientes a pueblos indígenas que residen en contexto rural, tienen mayores brechas de salud y más afectación en problemas de salud, dadas las complejas condiciones de vida, tales como dispersión geográfica (comunidades altiplánicas, insulares, cordilleranas, comunidades que residen en áreas rurales del sur austral del país), barreras de acceso a centros de salud, lejanía de centros de salud,

problemas de comunicación, entre otros. Por otra parte, existen servicios básicos que afecta en mayor medida a la población indígena rural, falta de agua potable, escasas de agua y suministro de este recurso a través de camiones aljibes, situación que es determinante, en la salud de las personas. Otras transformaciones estructurales, como la falta de tierra para cultivos, la presencia de monocultivos forestales, ha impactado las formas de producción tradicionales y los sistemas alimentarios de los pueblos indígenas.

Impactos y/o beneficios de adoptar la definición de ruralidad de la PNDR para la focalización y aplicación del programa:

- La definición de ruralidad de la PNDR no contempla la particularidad que lo indígena le otorga a la vida y espacio rural. Desde este punto de vista, hacer uso de esta definición tiene un impacto negativa cuando se trabaja con grupo de especial protección como son los pueblos indígenas, porque invisibiliza la dimensión sociocultural, cosmovisión y practica especifica propia de los pueblos indígenas. Por otra parte, la definición establece como unidad organizativa básica de lo rural a la comuna, dejando fuera los modos de organización propios de los pueblos indígenas en el mundo rural como son las comunidades indígenas, lof, ayllu, cacicado, entre otros.
- Desde punto de vista de los beneficios, la nueva definición de ruralidad reconoce la relación dinámica que existe entre los espacios urbanos y rurales. Deja atrás la visión dicotómica entre urbano –rural como mundo independiente y lo asume relacionalmente como uno constituyendo al otro. Esta visión es coincidente con lo que se observa en los distintos territorios donde existen relaciones y flujos constantes, dinámico e interdependiente entre personas, bienes, recursos, conocimientos, etc.

Necesidad de complementar la definición con otros criterios: La definición de ruralidad debe incorporar como principio la intercultural. El enfoque intercultural, en su versión más actualizada, exige ampliar la mirada y entender que la interculturalidad requiere del involucramiento de los actores, más allá de las personas indígena, sino el estilo de vida cultural de la familia, comunidad y persona. En este sentido, se entiende como una relación donde todos y todas aportan a la construcción de relaciones respetuosas, y donde los funcionarios públicos se transforman en un sujeto de aprendizaje en la relación con un otro diverso en sus concepciones de bienestar (Minsal, 2017).

Anclaje normativo: Como se trabaja con pueblos indígenas y enfoque intercultural en la atención de salud de los establecimientos de salud, en las acciones de prevención y promoción de la salud. Se incorpora normativa pertinente:

▪ **Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.**

Artículo 24:

- Los pueblos indígenas tienen derecho a sus propias medicinas tradicionales y a mantener sus prácticas de salud, incluida la conservación de sus plantas, animales y minerales de interés vital desde el punto de vista médico.
- Las personas indígenas también tienen derecho de acceso, sin discriminación alguna a todos los servicios sociales y de salud.
- Las personas indígenas tienen derecho a disfrutar por igual del nivel más alto posible de salud física y mental. Los Estados tomarán las medidas que sean necesarias para lograr progresivamente la plena realización de este derecho.

Artículo 38:

- Los Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración.

Artículo 25:

- Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

▪ **Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, 1969.**

Artículo 2:

- Cada Estado se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación.
- **Observación General N.º 14 de la ONU, 2000.** La Observación General N.º 14 de la ONU sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, establece como elemento fundamental para el ejercicio del derecho a la salud, **la aceptabilidad**. Sobre este elemento señala todos los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética clínica y culturalmente apropiados, es decir, respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades.
 - **Convenio 169 de la OIT, 1989.**
- Artículo 25:**
 - “Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permita organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental”.
 - “Los servicios de salud deberán organizarse en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán plantearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.”
 - El PIDESC. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, promulgado por el Decreto Supremo N°326 del año 1989, del Ministerio de Relaciones Exteriores, en la observación General N.º 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, considerando el derecho de los pueblos indígenas de acceder a medidas específicas que les permitan mejorar su acceso a los servicios y atenciones de salud. Los Servicios de Salud, los establecimientos, bienes y servicios de salud no solo deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte, sino que también deben ser culturalmente apropiados.
- **Marco Nacional.**
 - **Política de Salud y Pueblos Indígenas (2006).** Instrumento que establece un marco de principios donde se reconoce la diversidad cultural y se establece la participación, la equidad y la interculturalidad como ejes estratégicos de la Política. Este documento es una orientación que define un marco conceptual y se pronuncia sobre los objetivos y estrategias generales que el Ministerio de Salud, en conjunto con las Seremis y Servicios de Salud deberá implementar en el país, para mejorar la situación de salud de la población indígena.
 - **Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud (2005) Artículo 21.-** Es función del Ministerio de Salud formular políticas que permitan incorporar un enfoque de salud intercultural en los programas de salud, permitiendo y favoreciendo la colaboración y complementariedad entre la atención de salud que otorga el Sistema y la que provee la medicina indígena, que permita a las personas, en aquellas comunas con alta concentración indígena, obtener resolución integral y oportuna de sus necesidades de salud en su contexto cultural.
 - **La “Ley de Autoridad Sanitaria N°19.397” (2004)** en su Art. 4 establece que “El Ministerio de Salud tendrá, entre otras, las siguientes funciones: N°16 “Formular políticas que permitan incorporar un enfoque de salud intercultural en los programas de salud en aquellas comunas con alta concentración indígena”.
 - **Norma General Administrativa N°16 sobre interculturalidad en los servicios de salud.** Norma General Administrativa N°16 sobre Interculturalidad en los Servicios de Salud, aprobada por la Resolución Exenta N°261 de fecha 28 de abril del año 2006, del Ministerio de Salud. Desarrolla directrices que constituyen orientaciones relativas a la implementación de la pertinencia cultural, interculturalidad y complementariedad en salud que serán competencia de los Servicios de Salud y las SEREMI de Salud
 - **Norma N°820, “Sobre Estándares de Información en Salud” aprobada por decreto exento N°643 del 2016.** La Norma Técnica 820 de Estándares de Información constituye el marco regulatorio para la información de salud. Establece las características obligatorias que deben cumplir los datos independientemente de las etapas del proceso (generación, envío, recepción, almacenamiento y procesamiento). La Norma Técnica 820 rige a todos los formularios de salud ya sean electrónicos o de papel. La variable Pueblos Indígenas se incluyó como parte del Conjunto Mínimo Básico de Datos, estándares

de datos de la persona y en lo específico “datos relativos a características personales”. Siguiendo las recomendaciones internacionales (OIT, OMS, OPS) la pregunta recoge y apunta a la auto identificación, y tanto su formulación como su registro son de carácter obligatorio.

- **La Ley Nº20.584 que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud (2012).** Establece en su artículo 7, la obligación de los prestadores institucionales públicos en los territorios de alta concentración de población indígena a “asegurar el derecho de las personas pertenecientes a los pueblos originarios a recibir una atención de salud con pertinencia cultural, lo cual se expresará en la aplicación de un modelo de salud intercultural validado ante las comunidades indígenas, el cual deberá contener, a lo menos, el reconocimiento, protección y fortalecimiento de los conocimientos y las prácticas de los sistemas de sanación de los pueblos originarios; la existencia de facilitadores interculturales y señalización en idioma español y del pueblo originario que corresponda al territorio, y el derecho a recibir asistencia religiosa propia de su cultura”.

II. Condiciones de trabajo en las que se desarrolla una actividad determinada “Campaña de Trabajo Temporal Agrícola”

Los programas y líneas de trabajo del Departamento de Salud Ocupacional, más que circunscribirse a una definición de ruralidad, **se basan en las condiciones de trabajo en las que se desarrolla una actividad determinada**, sea esta en zona urbana o rural.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha podido establecer que la población trabajadora vulnerable como son **los trabajadores migrantes o trabajadores y trabajadores de temporada**, presentan más accidentes, no se cuenta con información sobre los peligros para la salud y la seguridad en el trabajo que entraña su trabajo, **existe mucho trabajo informal**, no cuentan con medidas preventivas adecuadas, en la mayoría de los casos, estos trabajadores no están cubiertos por la ley 16.744 por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entre otras.

Finalmente podemos señalar que se cuenta con una **Campaña de Trabajo Temporal Agrícola** que, a través de los años, viene siendo esta una oportunidad para entregar formación e información sobre los derechos en salud y prevención de riesgos de los trabajadores y trabajadoras agrícolas temporales, empoderándolos en sus derechos en salud laboral. Esta campaña se realiza en estos trabajadores, considerando su vulnerabilidad.

Definición o criterio de ruralidad utilizada actualmente: No contamos con una definición de ruralidad como Departamento, porque no aplica, porque el sector productivo es el que se debiese considerar en zonas rurales y la aplicación de los respectivos Programas de salud ambiental y de vigilancia en trabajadoras y trabajadores.

Criterios o indicadores relevantes para su implementación: No contamos con definición, ya que utilizamos para el desarrollo de nuestros programas y líneas de acción criterios tales como: número de trabajadores expuestos a un determinado riesgo, o vulnerabilidad de los trabajadores, accidentes de trabajo por la repetitividad de un evento, prevalencia de una enfermedad profesional, brotes epidemiológicos, matriz de algoritmo para planificar las actividades de las diferentes SEREMI.

Impactos / beneficios de adoptar la definición de ruralidad en la PNDR para la focalización y aplicación del programa: El impacto desde salud ocupacional al cambiar los conceptos de ruralidad, podrían afectar a los dueños para participar en proyectos FDNR y otros beneficios, aumentar sus costos en materia de pago de contribuciones, etc.

Anclaje normativo: Nuestra normativa no establece diferencias entre urbano y rural y no existe una definición legal al respecto.

III. Programa de Reforzamiento de APS (PRAPS): Programa Equidad en Salud Rural

Definición o criterio de ruralidad utilizada actualmente: El Programa no define 'ruralidad', no obstante, tanto para la implementación del Programa como de las Postas de Salud Rural (PSR), se consideran los siguientes criterios:

- Población que vive en sectores rurales de acuerdo con el último Censo de Población y Viviendas, INE, 2017, la cual asciende a 2.149.740 personas equivalentes al 12,2% de la población nacional.
- Población beneficiaria del sistema público de salud que se atiende en Postas de Salud Rural pertenecientes al Sistema Nacional de Servicios de Salud.
- Posta de Salud Rural, entendida como un establecimiento de atención primaria que forma parte de la red asistencial y que está localizado en sectores rurales de mediana o baja concentración de población, mediana o gran dispersión, a cargo de las acciones de salud en materia de prevención, promoción, fomento, protección y recuperación de la salud, y del seguimiento de la situación de salud de las comunidades rurales. Atiende la población de zonas rurales de ciudades, pueblos, aldeas o caseríos. La continuidad del cuidado en la PSR está a cargo de un Técnico permanente, capacitado para desempeñarse en estas funciones. Las atenciones profesionales son entregadas a través del sistema de rondas rurales.

En cuanto al tamaño poblacional, las PSR cubren las necesidades de salud de las poblaciones rurales concentradas o dispersas hasta **2.500 habitantes** permanentes. Sin embargo, existirá flexibilidad en el tamaño poblacional de las Postas de acuerdo a las condiciones locales respecto de la estacionalidad de la población, grado de dispersión y, sobre todo, aislamiento y características epidemiológicas de la población a atender.

En la creación de nuevas PSR y/o su relocalización se consideran los siguientes factores, presentes conjuntamente:

- **Isócrona de una hora a pie:** Existencia de población que vive a una distancia a pie de más de una hora y media del establecimiento de salud más cercano, equivalentes a 8 kilómetros aproximadamente. Esta área de influencia da cuenta del envejecimiento de la población rural.
- **Accesibilidad:** El rol de la PSR es facilitar el acceso a la atención de salud y la red asistencial de las comunidades rurales, ya sea a través de la acción directa, aumentando la capacidad resolutive local, como del acceso a otras redes de apoyo. Existen dificultades en la accesibilidad geográfica a otros centros de salud dadas por las condiciones geográficas locales: por ejemplo, cuestras, quebradas, cursos de agua, cerros, condiciones climáticas, etc. En caso de zonas insulares, esto se manifiesta en cierre de puertos, distancias de navegación superior a una hora en condiciones normales, etc. También se debe considerar los costos de traslados dados por inexistencia de medios de locomoción públicos, y zonas que no cuentan con subvención de transporte rural. También considerar como dificultad de acceso el uso de medios de transporte con tracción animal que revisten un mayor riesgo de accidente durante el traslado, además de las condiciones climáticas que afectan a los usuarios que usan dicho sistema de traslado al igual que quienes se trasladan a pie.
- **Aislamiento:** se entiende por territorio aislado aquel con bajo nivel de accesibilidad, con escasa población y alta dispersión de ésta, baja presencia y cobertura de servicios básicos y públicos, y que, a consecuencia de estos factores, se encuentra en una situación de desventaja y desigualdad social respecto del desarrollo del país.
- **Vías de comunicación:** Existencia de dificultades en las vías de comunicación. Por ejemplo, calidad de los caminos, existencia de cortes temporales o permanentes, inexistencia de caminos, transporte marítimo, fluvial o aéreo.
- **Transporte:** Dificultades o falta de acceso a medios de transporte público, frecuencia de transporte público no adecuado a horarios de atención del establecimiento más cercano, inferior a 4 veces por día, o inexistencia de transporte público, así como carencia de recursos por parte de usuarios para el pago de algún tipo de transporte.

Impactos y beneficios de adoptar la definición de ruralidad en la PNDR para la focalización y aplicación del programa: A priori, contar con una política nacional que incluyera una definición de ruralidad podría ayudar a consensuar criterios para referirnos a un mismo concepto. Esto a su vez, podría impulsar y fortalecer estrategias de desarrollo rural en los distintos sectores del Estado.

Riesgo: Si de la definición de Ruralidad de PNDR, se desprende una clasificación de comunas rurales/urbanas, se corre el riesgo de dejar de beneficiar con el Programa a algunas comunas. Es importante considerar que lo urbano-rural pueden coexistir simultáneamente dentro de los límites administrativos de una comuna, con claras inequidades en cuanto al acceso a la salud. Por tanto, cualquier definición no puede pretender ser exhaustiva, y debe dejar **margen para la incorporación de variables específicas de los distintos programas, estrategias, iniciativas del Estado que trabajen con 'ruralidad'**.

Necesidad de complementar la definición con otros criterios

- Aislamiento geográfico.
- Dispersión demográfica.
- Accesibilidad: de servicios privados y gubernamentales, vías de comunicación digitales, vías de comunicación física (disponibilidad y calidad).
- Integración.
- Desarrollo comunitario y protección social.

Anclaje normativo

- Norma Técnica Postas de Salud Rural N°211. Subsecretaría de Redes Asistenciales, División de Atención Primaria. 2021.
- Resolución Exenta N°147 del 05.02.2021, que modifica el Programa de Equidad en Salud Rural aprobado por Resol. Ex. N°991 de 2019, del Ministerio de Salud.

IV. Programa de Reforzamiento de APS (PRAPS): Programa Servicio de Urgencia Rural (SUR).

Definición o criterio de ruralidad utilizada actualmente: El Programa no define 'ruralidad', no obstante, tanto para la implementación del Programa, se consideran los siguientes criterios.

- Población que vive en sectores rurales de acuerdo al último Censo de Población y Viviendas, INE, 2017, la cual asciende a 2.149.740 personas equivalentes al 12,2% de la población nacional.
- Población beneficiaria del sistema público de salud que se atiende en establecimientos de salud rural pertenecientes al Sistema Nacional de Servicios de Salud.
- El Servicio de Urgencia Rural (**SUR**) deberá entenderse como el conjunto de recursos humanos y materiales, organizados en el establecimiento de salud rural para dar respuesta a la demanda asistencial de todo cuadro clínico que implique riesgo vital y/o secuela funcional grave para una persona de no mediar atención médica inmediata (Emergencia); y además acoger la demanda de atención por cuadros que, a juicio del usuario no admiten espera (Urgencia).
- Para la instalación de esta estrategia, se considerarán factores como: el número de población, la dispersión, tamaño, condiciones geográficas de cada comuna, según se establece a continuación:
 - i. En primer lugar, se determinará la modalidad de cada SUR según el número de habitantes de cada comuna para el detalle de los requerimientos mínimos necesarios con los que deberá contar, de acuerdo con lo siguiente:
 - a. Modalidad alta. En centros de salud con población asignada superior a 15.000 habitantes.**
 - Médico residente desde las 20.00 horas hasta las 23.00 horas de lunes a viernes.
 - Médico de llamada desde las 23.00 horas hasta las 08.00 horas de lunes a viernes; y sábados, domingos y festivos 24 horas.
 - Técnico en enfermería nivel superior residente desde las 20.00 horas hasta las 08.00 horas de lunes a viernes, y 24 horas sábados, domingos y festivos.

- Chofer residente y camillero de llamada en horario desde las 20.00 horas hasta las 08.00 horas de lunes a viernes; y 24 horas sábados, domingos y festivos.
 - b. Modalidad media. En centros de salud con población asignada de 10.000 a 15.000 habitantes.**
 - Médico de llamada desde las 20.00 horas hasta las 08.00 horas de lunes a viernes; y 24 horas sábados, domingos y festivos.
 - Técnico en enfermería nivel superior residente desde las 20.00 horas hasta las 08.00 horas de lunes a viernes; y 24 horas sábados, domingos y festivos.
 - Chofer residente y camillero de llamada desde las 20.00 horas hasta las 08.00 horas de lunes a viernes; y 24 horas sábados, domingos y festivos.
 - c. Modalidad baja. En centros de salud con población asignada menor de 10.000 habitantes.**
 - Médico u otro profesional de llamada desde las 20.00 horas hasta las 08.00 horas de lunes a viernes; y 24 horas sábados, domingos y festivos.
 - Técnico en enfermería nivel superior residente desde las 20.00 horas hasta las 08.00 horas de lunes a viernes, y 24 horas sábados, domingos y festivos.
 - Chofer de llamada desde las 20.00 hasta las 08.00 horas de lunes a viernes; y 24 horas sábados, domingos y festivos.
- ii. En segundo lugar, y una vez utilizado el factor población indicado en el punto anterior, se podrá aplicar solo a los SUR de modalidad media y baja las condicionantes sociodemográficas y demás factores especiales que se encuentren debidamente justificados, y que se indican en la tabla a continuación. De esta manera los SUR de modalidad baja y media podrán cambiar a uno de modalidad media o alta, respectivamente, por aplicación de la siguiente tabla:

Tabla N°1 Factores condicionantes para puntaje ajuste de modalidad.

Factor o condición	Puntaje asociado
Comuna con IPP* tramo I	3 puntos
Comuna con IPP* tramo II	2 puntos
Comuna con IPP* tramo III	1 punto
Distancia al establecimiento de derivación mayor a 10 kilómetros.	2 puntos
Dificultad de acceso por condiciones geográficas en los siguientes casos:	2 puntos
2. Ruta a centro de derivación con cruce fluvial;	
3. Establecimiento ubicado en una isla;	
4. Establecimiento ubicado en camino de montaña que requiere porte de cadenas.	
Accidentabilidad por encontrarse en localidad contigua o cercana a autopista o carreteras (menos de 500 metros de distancia)	1 punto

*IPP: Índice de Privación Promedio elaborado por la SUBDERE a través del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM), que mide la capacidad económica del municipio, mediante la mayor o menor dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y varía entre 0 y 1. Más cercano a 1 implica mayor dependencia del FCM y, por ende, mayor pobreza, o menor capacidad de generar recursos propios. Con un puntaje calculado de 5 o más puntos para el establecimiento se podrá ajustar la modalidad, pasando al tramo siguiente según corresponda. **Lo que estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del Programa de Salud SUR.**

Nota: El horario considerado no hábil se inicia una vez finalizada la extensión horaria de los centros de APS, es decir después de las 20.00 horas. Ello determina la hora de inicio del turno de urgencia.

Impactos y beneficios de adoptar la definición de ruralidad en la PNDR para la focalización y aplicación del programa: Contar con una política nacional que incluyera una definición de ruralidad podría ayudar a consensuar criterios para referirnos a un mismo concepto. Esto a su vez, podría impulsar y fortalecer estrategias de desarrollo rural en los distintos sectores del Estado.

Riesgo: Que la definición de Ruralidad de PNDR, incorpore criterios demográficos que no coincidan con la clasificación sobre el número de habitantes que determinan la modalidad de cada SUR a implementar (alta, media y baja). También podría afectar el puntaje asignado a la comuna para la implementación de un SUR, en base a las condicionantes socioeconómicas evaluadas por el Índice de Privación Promedio (IPP) elaborado por la SUBDERE.

Cualquier definición en un Plan Nacional, debe dejar margen para la incorporación de variables específicas de los distintos programas, estrategias, iniciativas del Estado que trabajen con ‘ruralidad’, para no afectar en este caso, la disponibilidad de un servicio tan vital como el SUR.

Necesidad de complementar la definición con otros criterios

- Población.
- Aislamiento geográfico.
- Dispersión demográfica.
- Accesibilidad: de servicios privados y gubernamentales, vías de comunicación digitales, vías de comunicación física (disponibilidad y calidad).
- Condicionantes socioeconómicas.

Anclaje normativo

- Resol. Ex. N°159 del 08.02.2021 que aprueba Programa Servicio de Urgencia Rural (SUR). División de Atención Primaria, Ministerio de Salud.
- Resol. Ex. N°136 del 05.02.2021, que distribuye recursos al Programa Servicio de Urgencia Rural (SUR). División de Atención Primaria, Ministerio de Salud.

V. Programa de Promoción de la Salud

El Programa de Promoción de la Salud del Ministerio de Salud, tiene como propósito “Contribuir al desarrollo de políticas públicas de nivel nacional, regional y comunal que construyan oportunidades para que las personas, familias y comunidades accedan a entornos y estilos de vida saludables”.

Las estrategias específicas del programa son:

- Municipios, Comunas y Comunidades Saludables (MCCS), su objetivo es fortalecer el rol del Municipio como un actor estratégico para mejorar los resultados en Salud de la población en conjunto con la comunidad y el intersector. Cuenta con la herramienta de Gestión de Planes Trienales de Promoción de la Salud (PTPS) cuyo propósito es “Mejorar el acceso de la población a la promoción de la salud a través de los planes trienales habilitando y optimizando entornos saludables”.
- Lugares de Trabajo Promotores de la Salud (LTPS) su objetivo es implementar políticas y programas de promoción de la salud en lugares de trabajo a través de la incorporación de empresas e instituciones a un proceso voluntario de diagnóstico de sus entornos laborales, con la posibilidad de desarrollar programas de mejoramiento, con asesoría técnica permanente, para alcanzar una mejor calidad de vida de los trabajadores.
- Establecimientos Educativos Promotores de la Salud (EEPS), su objetivo corresponde a incentivar a los establecimientos educativos de nivel preescolar o parvulario, básico o medio a instalar políticas organizacionales y programas dirigidos a la promoción de la salud de la comunidad educativa, para el mejoramiento de la salud y calidad de vida.
- Instituciones de Educación Superior promotoras de la Salud (IESPS), su objetivo es incentivar a las instituciones de educación superior a instalar políticas organizacionales y programas dirigidos a la promoción de la salud de la comunidad educativa.
- En este contexto el programa interviene en diferentes entornos, ya sea comunal, educacional o laboral, como también el entorno físico construido o el entorno social. De esta forma el programa interviene tanto en áreas rurales como urbanas. Siendo un programa universal al que debiesen acceder todas las comunas del país.

Definición o criterio de ruralidad utilizada actualmente: El programa no cuenta con una Definición de ruralidad, sin embargo, a nivel de diagnósticos de calidad de vida y acceso a entornos saludables se consideran los que tienen que ver con acceso a servicios y calidad de vida.

Criterios o indicadores relevantes para su implementación: Este programa con sus estrategias no ha desarrollado una definición propia de ruralidad. En caso de requerirse para ciertas intervenciones, como es la aplicación de la encuesta de entornos saludables, el programa utiliza las definiciones del INE. El programa utiliza dicha información y definiciones tanto del INE como de Atención Primaria de MINSAL para elaborar diagnósticos locales de Salud y Calidad de Vida.

Impactos / beneficios de adoptar la definición de ruralidad en la PNDR para la focalización y aplicación del programa: Podría impactar en que parte del desarrollo rural podría implicar el aumento de acceso de servicios e infraestructura que permitan tener acceso a una vida más saludable.

Anclaje normativo: No tiene.

VI. Resumen de Diagnóstico sobre el impacto de la incorporación de la definición de ruralidad de la PNDR

Programas / Líneas de Trabajo / Indicadores	Factores de Ruralidad	Definición	Impacto / Beneficios de PNDR	Aspecto Normativo
Dpto. Pueblos				
Línea estratégica de Salud y Pueblos indígenas	El criterio que opera es trabajar con población perteneciente a pueblos indígenas, quienes residen mayoritariamente en ciudades y un menor porcentaje reside en espacios rurales, se trabaja con el concepto enfoque intercultural, lo que operativamente se materializa en pertenencia cultural.- Criterios o factores Relevantes en la línea de estrategia de Salud y Pueblos Indígenas : El contexto, sociodemográfico, sociocultural, epidemiológico de su población, identidad territorial, participación indígena en salud, relación entre sistemas de salud, la dispersión	Respecto a definición de ruralidad, la línea de trabajo de salud y pueblos indígenas no cuenta con una definición oficial sobre ruralidad.	La constatación de estas características demográficas y epidemiológica de la población indígena tiene variadas implicancias en materia de salud, con importantes desafíos no sólo en la mejora del acceso a los servicios de salud, sino también en el avance en la pertinencia cultural de las estrategias para mejorar la calidad de vida y bienestar de este grupo de la población. - Existe la necesidad de complementar la definición con otros criterios como: se recomienda algunos criterios en salud intercultural con pueblos indígenas: El contexto, sociodemográfico, sociocultural, epidemiológico de su población, identidad territorial, participación indígena en salud, relación entre sistemas de salud, la dispersión geográfica y movilidad geográfica.	Como se trabaja con pueblos indígenas y enfoque intercultural en la atención de salud de los establecimientos de salud, en las acciones de prevención y promoción de la salud. Se incorpora normativa pertinente: 1) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007: Artículo 24; Artículo 38; Artículo 25. 2) Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, 1969: Artículo 2; Artículo 25 3) Marco Nacional: Política de Salud y Pueblos Indígenas (2006). Reglamento Orgánico del Ministerio de Salud (2005) La "Ley de Autoridad Sanitaria N.º 19.397" (2004) Norma General Administrativa N°16 sobre interculturalidad en los servicios de salud. Norma N.º 820, "Sobre Estándares de Información en Salud" aprobada por decreto exento N.º 643 del 2016. La Ley N.º 20.584 que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud (2012).

	geográfica y movilidad geográfica.			
Dpto. SO				
Los programas y líneas de trabajo del Departamento de Salud Ocupacional, más que circunscribirse a una definición de ruralidad, se basan en las 1) "condiciones de trabajo en las que se desarrolla una actividad determinada, sea esta en zona urbana o rural" - 2) "Campaña de Trabajo Temporal Agrícola".	No contamos con definición, ya que utilizamos para el desarrollo de nuestros programas y líneas de acción criterios tales como: <i>número de trabajadores expuestos a un determinado riesgo, o vulnerabilidad de los trabajadores, accidentes de trabajo por la repetitividad de un evento, prevalencia de una enfermedad profesional, brotes epidemiológicos, matriz de algoritmo para planificar las actividades de las diferentes SEREMI.</i>	No contamos con una definición de ruralidad como Departamento, porque no aplica, Porque el sector productivo es el que se debiese considerar en zonas rurales y la aplicación de los respectivos Programas de salud ambiental y de vigilancia en trabajadoras y trabajadores.	El impacto desde salud ocupacional al cambiar los conceptos de ruralidad, podrían afectar a los dueños para participar en proyectos FDNR y otros beneficios, aumentar sus costos en materia de pago de contribuciones, etc.	Nuestra normativa no establece diferencias entre urbano y rural y no existe una definición legal al respecto.
Dpto. DESAM				
Programa de control y vigilancia sanitaria de agua.	La ruralidad se considera para la priorización de actividades de control y vigilancia sanitaria que realizan las SEREMI de Salud. - En Factores relevantes podemos mencionar: El "número de habitantes" y la "localización" de las instalaciones en áreas rurales son	Definición de ruralidad como tal no hemos adoptado, diferenciamos las áreas según competencias de fiscalización que, según la producción de agua se diferencia en urbana y rural.	La modificación de la dedición no implica impacto importante en la planificación de actividades.	Decreto N°73, Reglamento de los Servicios de Agua Destinados al Consumo Humano. Decreto N°236, Reglamento General de Alcantarillados Particulares, Fosas Sépticas, Cámaras Filtrantes, Cámaras de Contacto, Cámaras Absorbentes y Letrinas Domiciliarias. Decreto N°41, Reglamento Sobre Condiciones Sanitarias para la Provisión de Agua Potable Mediante Uso de Camiones Aljibe.

	consideradas en la priorización de actividades.			
Dpto. Zoonosis				
La ruralidad es un factor de riesgo para la presentación de la mayoría de las zoonosis y enfermedades vectoriales (Hidatidosis, Triquinosis, E. de Chagas, Hantavirus, etc.)	Factores tales como: N° de habitantes, densidad poblacional, concentración de viviendas, acceso a servicios, acceso y conectividad, entre otros.	No tenemos definiciones operacionales por programa. Usamos definición y datos INE.	Nos es muy difícil estimar el impacto que generaría en nuestros programas un cambio de concepto de ruralidad, eventualmente podríamos rediseñar acciones de prevención y control si hay un cambio de categorización, por ejemplo, de diferentes grados de ruralidad.	Tenemos varias normas vigentes, sin embargo, ninguna hace referencia al concepto de ruralidad.
Dpto. PROMOCION				
Los Programas del Departamento de Promoción de la Salud corresponden a Planes Trienales de Promoción de la Salud para Municipios Comunas y Comunidades Saludables y Programa de Alimentación Saludable y Actividad física para Familias, Elige Vivir Sano. Las Estrategias: Municipios, Comunas y Comunidades	Estos programas no utilizan factores en este momento, sin embargo, a nivel de diagnósticos de calidad de vida y acceso a entornos saludables se consideran los que tienen que ver con acceso a servicios o índices de integración territorial.	Estos programas y estrategias de trabajo no han desarrollado una definición propia de ruralidad. En caso de requerirse para ciertas intervenciones, como es la aplicación de la encuesta de entornos saludables, el programa utiliza las definiciones del INE. Los programas utilizan dicha información y definiciones tanto del INE como de Atención Primaria de MINSAL para elaborar diagnósticos locales de Salud y Calidad de Vida.	Podría impactar en que parte del desarrollo rural podría implicar el aumento de acceso de servicios e infraestructura que permitan tener acceso a una vida más saludable.	

<p>Saludables, Lugares de Trabajo Promotores de la Salud, Establecimientos Educativos Educacionales promotores de la Salud e Instituciones de Educación Superior promotoras de la Salud.</p>				
Dpto. División de Atención Primaria				
<p>Clasificación de establecimientos Urbanos y Rurales: 1) Consultorio General Rural (CGR) 2) Postas de Salud Rural (PSR)</p>	<p>Factores según clasificación urbana - rural de establecimientos, tamaño poblacional y clasificación lugar de emplazamiento.</p>	<p>Consultorio General Rural (CGR) Es un establecimiento de atención ambulatoria ubicado generalmente en localidades de 2.000 a 5.000 habitantes y que presta servicios a la población de un área determinada que no excede los 20.000 habitantes. Las acciones del Consultorio General Rural comprenden tanto el fomento, la prevención y la protección de la salud de las personas y del medio ambiente, como la resolución de problemas de salud que pueda manejar el equipo de salud compuesto de médico, odontólogo, enfermera matrona, otros profesionales y técnicos apoyados por medios básicos de diagnósticos y tratamiento. "Postas de Salud Rural (PSR)": Es un establecimiento de atención primaria, y forma parte de la red asistencial, localizado en sectores rurales de mediana o baja concentración de población, mediana o gran dispersión, a cargo de las acciones de salud en materia de prevención, promoción, fomento, protección y recuperación de la salud, y del seguimiento de la situación de salud de las comunidades rurales. Atiende la población de zonas rurales de ciudades, pueblos, aldeas o caseríos. La continuidad del cuidado en la Posta Rural está a cargo de un Técnico permanente, capacitado para desempeñarse en estas funciones. Las atenciones profesionales son entregadas a través del sistema de rondas rurales. Las Postas de Salud Rural cubren las necesidades de salud de las poblaciones en localidades rurales concentradas o dispersas hasta 2.500 habitantes permanentes. Sin embargo, existirá flexibilidad en el tamaño poblacional de las Postas de acuerdo a las condiciones locales respecto de la estacionalidad de la población, grado de dispersión</p>	<p>Podría ser positivo al propugnar proyectos de desarrollo y priorización de localidades rurales.</p>	<p>Asignación de Desempeño Difícil Rural: determinada por ley N°19.378, la cual establece en sus artículos 28 y siguientes una asignación para los funcionarios que laboren en establecimientos reconocidos como urbanos o rurales por el Ministerio de Salud y calificados como establecimientos de desempeño difícil por decreto supremo de este Ministerio. Dicha asignación, de acuerdo a lo señalado en el inciso primero del artículo 28 antes mencionado, consistirá en un porcentaje aplicado sobre la suma del sueldo base y la asignación de atención primaria municipal correspondiente a su nivel y categoría funcionaria en una carrera referencial lineal diseñada a partir del sueldo base mínimo nacional, en relación con una jornada de cuarenta y cuatro horas semanales.</p>

		y, sobre todo, aislamiento y características epidemiológicas de la población a atender.		
Programa de Mejoría de la Equidad en Salud Rural	El Programa está dirigido a personas beneficiarias que viven en los sectores rurales que forman parte de la Red Asistencial de cada Servicio de Salud. No define ruralidad, pero en la normativa destacan los siguientes factores: Vulnerabilidad social, pobreza, aislamiento geográfico, dispersión demográfica, organización de la red asistencial, organización de redes de servicios y comunicaciones (acceso).	No define ruralidad. El Programa considera las comunas que cuentan con Postas de Salud Rural. Criterio de inclusión en comunas rurales sin servicio de urgencia hospitalaria y tramo de población rural.	Si de la definición de Ruralidad de PNDR, se desprende una clasificación de comunas rurales-urbanas, se corre el riesgo de dejar de beneficiar con el Programa a algunas comunas. Es importante considerar que lo urbano-rural pueden coexistir simultáneamente dentro de los límites administrativos de una comuna, con claras inequidades en cuanto al acceso a la salud.	Norma Técnica N°211 de Postas de Salud Rural, 2021 / Programa Equidad en Salud Rural, Resol. N°147 del 05.02.2021.
Programa de Urgencia Rural	El Programa está dirigido a personas beneficiarias que viven en los sectores rurales que forman parte de la Red Asistencial de cada Servicio de Salud, y que requieren atención de urgencia/emergencia. No define ruralidad, pero en la normativa destacan los siguientes factores: aislamiento, accesibilidad, población afecta, condicionantes sociodemográficas y socioeconómicas.	No define ruralidad. El Programa considera las comunas con población rural.	Un impacto negativo sería que la definición de Ruralidad de PNDR, incorpore criterios demográficos que no coincidan con la clasificación sobre el número de habitantes que determinan la modalidad de cada SUR a implementar (alta, media y baja). También podría afectar el puntaje asignado a la comuna para la implementación de un SUR, en base a las condicionantes socioeconómicas evaluadas por el Índice de Privación Promedio (IPP) elaborado por la SUBDERE.	Resol. Ex. N°159 del 08.02.2021 que aprueba el Programa Servicio Urgencia Rural / Resol. Ex. N°136 del 05.02.2021 que distribuye recursos al Programa Servicio Urgencia Rural.

<p>Componente de equipos de Rehabilitación Rural del PRAPS de rehabilitación Integral de APS</p>	<p>Dispersión Geográfica, Acceso a servicios y conectividad, N° de habitantes.</p>	<p>El equipo Rural de Rehabilitación es una estrategia, no programa o establecimiento, destinada a instalar Rehabilitación de Base Comunitaria de aldeas, caseríos y pueblos en los cuales no existen establecimientos de salud, se desplazan en un vehículo, hacen atención domiciliaria y comunitaria.</p>	<p>El impacto está medido bajo la percepción de los usuarios y sus cuidadores y la producción referida en el REM A28, generando educación a los cuidadores, prestaciones de rehabilitación, manejo y rehabilitación de paciente y educación comunitaria. Si se modificaran algunos de los factores de ruralidad como por ejemplo el N° de Habitantes deberían considerarse mayor RRHH para dar mayor cobertura, ya que es un recurso dentro de la APS caro por la poca cantidad de prestaciones realizadas durante un día, situación que se produce por la alta dispersión geográfica.</p>	<p>No contamos con una normativa, si no, más bien el "Modelo de Gestión de la Red de Rehabilitación", ordinario N°718 del 14 de febrero del 2019.</p>
---	--	--	--	---

Dpto. GABINETE

<p>Etapas de Destinación y Formación (Plazas rurales para médicos EDF)</p>	<p>La ruralidad es una definición inicial, aunque general dentro de la planificación de la estrategia, pues los médicos generales son distribuidos de manera prioritaria en localidades (comunas) "rurales y desatendidas". No obstante, esta no es una definición absoluta, pues también hay EDF destinados en zonas urbanas, principalmente bajo el concepto de zonas</p>	<p>La definición de ruralidad, más bien su delimitación corresponde a la caracterización de los establecimientos asistenciales que hace DEIS, así como de los datos de INE.</p>	<p>Una modificación en la definición de ruralidad nos parece pudiese entregarnos herramientas más precisas para la distribución de médicos EDF, así como de la calificación del mérito de estos, sobre todo si es que una nueva definición considera por ejemplo niveles de ruralidad.</p>	<p>No existe una definición formal ni aspectos que queden recogidos en una norma específica, pues como se comentó, el tema de la ruralidad hoy es parte de los propósitos originales del programa.</p>
---	---	---	--	--

	<p>desatendidas o desprovistas (en inglés underserved).</p> <p>Indicadores: tipo de establecimiento (Cesfam Urbano/ Cesfam Rural)</p> <p>realización de rondas médicas por postas rurales.</p>			
Programa de Enfermería Rural	<p>La definición de enfermería rural se vincula a los dispositivos asistenciales donde se desempeñan las enfermeras que pertenecen a este programa. Por lo tanto, la definición de ruralidad es fundamental.</p> <p><i>Indicadores:</i> tipo de establecimiento (cesfam Urbano/ cesfam Rural).</p>	<p>La definición de ruralidad, más bien su delimitación corresponde a la caracterización de los establecimientos asistenciales que hace DEIS, así como de los datos de INE.</p>	<p>Si es que se modifica la definición de ruralidad que condujera a una redefinición de los establecimientos clasificados como rurales, se modificaría la distribución correspondiente al programa.</p>	<p>No existe una definición formal ni aspectos que queden recogidos en una norma específica, pues como se comentó, el tema de la ruralidad hoy es parte de los propósitos originales del programa.</p>

B. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Política Nacional de Desarrollo Rural: definición de ruralidad impacto en los programas del Minvu

1. Contexto Normativo

Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) orientan o regulan el desarrollo de los centros urbanos según el ámbito de acción, el que puede ser regional, intercomunal o metropolitano, o local. En este sentido, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) en su artículo 52 establece “se entenderá por límite urbano para efectos de la presente ley y de la orgánica y municipalidades, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de la extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comuna”. Asimismo, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en el artículo 1.1.2 define área urbana como la “superficie del territorio ubicada al interior del límite urbano, destinada al desarrollo armónico de los centros poblados y sus actividades existentes y proyectadas por el IPT”, mientras que área rural se define como “territorio ubicado fuera del límite urbano”.

2. Programas Minvu

En el Minvu existen una línea programática en territorio rural, y dos programas que intervienen en el territorio rural. El primero, tiene un carácter normativo según la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Todos ellos, usan definiciones distintas que se ajustan al ámbito de acción de cada uno de ellos. La Tabla 1 tiene las definiciones.

2.1. Programa IPT

El Programa de IPT, tiene como objetivo financiar proyectos orientados a la modificación de planes reguladores existentes, o bien, a la formulación de nuevos planes en aquellos territorios que o cuentan con un instrumento de planificación territorial. El financiamiento se realiza mediante la Glosa 8 de la Ley de presupuesto.

2.2. Programa de Habitabilidad Rural

El Programa de Habitabilidad Rural es aprobado por medio del Decreto Supremo N° 10 Del Minvu, publicado en el Diario Oficial el 21 de octubre de 2015. El objetivo del programa es mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias que residan en cualquier lugar del territorio nacional, excluidas las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes de acuerdo a los datos que provea el Instituto Nacional de Estadísticas, atendiendo a sus particularidades geográficas y culturales. Tratándose de áreas rurales, deberá cumplirse con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuando corresponda.

El subsidio está dirigido a personas naturales o grupos de personas (postulaciones individuales o colectivas), las que pueden postular hasta en tres tipologías. Los postulantes deben contar con un ahorro base, excepto los mayores de 60 años que estén dentro del 40% más vulnerable de la población.

Las modalidades del subsidio son:

- Construcción de vivienda,
- Mejoramiento y ampliación de vivienda existente,
- Mejoramiento del entorno y equipamiento comunitario,

Para otorgar el subsidio se elaboró un puntaje de aislamiento en base al estudio de “localidades en condiciones de Aislamiento” de la SUBDERE, el que establece factores de aislamiento y categoriza localidades de todo el país. Este instrumento es utilizado para definir incrementos de subsidios por grado de aislamiento geográfico. De acuerdo a ello, se otorgará:

- b) 80 puntos adicionales por cada postulante cuyo proyecto se emplace en comunas o localidades con factor de aislamiento Muy Crítico o Crítico.
- c) 60 puntos adicionales por cada postulante cuyo proyecto se emplace en comunas o localidades con factor de aislamiento Muy Alto o Alto.

Finalmente, el factor de aislamiento varía entre 01 y 02, donde:

1,0 muy bajo	1,1 bajo	1,2 medio	1,3 alto	1,4 muy alto	1,6 crítico	1,7 crítico	2,0 muy crítico
---------------------	-----------------	------------------	-----------------	---------------------	--------------------	--------------------	------------------------

2.3. Programa Pequeñas Localidades

El Programa Pequeñas Localidades es aprobado por medio del Decreto Supremo N° 39 Del Minvu, publicado en el Diario Oficial el 04 de abril de 2016. El objetivo del programa es contribuir, por medio de la ejecución e implementación de un plan de desarrollo de la localidad, tal de mejorar la calidad de vida de los habitantes y potenciar el desarrollo de las localidades que presentan déficit urbano y habitacional.

El programa define “Pequeñas Localidades” como aquellos asentamientos urbanos y/o rurales que sean centros proveedores de servicios de educación- nivel básico- y de salud – servicios de atención permanente-, de hasta 20.000 habitantes. Asimismo, se entenderá como sistema de localidades como aquellos asentamientos, de dos o más localidades- que comparten un mismo desarrollo productivo o vocación, cuya población total no supere los 20.000 habitantes, y en la medida que, al menos, uno de ella cuente con provisiones de servicios de educación y de salud.

Los llamados a postular se realizarán por medio de una resolución en la que se establecerán las regiones y números de localidades a seleccionar. La postulación debe ser realizada por el municipio y/o agrupaciones de municipios, entidades que debe entregar un Plan de Desarrollo de la Localidad al momento de postular.

3.

La Tabla 1 resume las definiciones territoriales de cada uno de los programas del Minvu.

Tabla 1. Síntesis definiciones de territorio rural usadas en el Minvu

Línea programática/ Programa	Tipo de Definición	Definición	Criterio	Escala
IPT, glosa 8 de la Ley de Presupuesto.	Normativa, según el Decreto Fuerza Ley N°458 que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones	Territorio ubicado fuera del límite urbano (Art. 1.1.2., OGUC).	Línea imaginaria que diferencia el área urbana del territorio rural	Sub-comunal
Programa de Habitabilidad Rural	Indicativa según Decreto Supremo N°10 de 2015, que	Cualquier lugar del territorio nacional excluidas las localidades urbanas de 5.000 o más habitantes de acuerdo a	Tamaño poblacional	Entidad rural

	reglamenta el programa	los datos que provea el Instituto Nacional de Estadísticas.		
Programa Pequeñas Localidades	Indicativa según Decreto Supremo N°39 de 2015, que reglamenta el programa	Asentamientos urbanos y/o rurales que sean centros proveedores de servicios de educación y de salud, de hasta 20.000 habitantes	Tamaño poblacional, servicios	Ciudades, pueblos y entidades rurales

3. Impactos de adoptar la definición de ruralidad en la focalización de programas

En términos normativos asociados a los instrumentos de planificación territorial (IPT), no es posible regular el área rural como si fuera suelo urbano conforme a sus limitaciones establecidas. En este sentido, la adopción de la definición de la PNDR es compleja en la focalización o aplicación del programa de Instrumentos de Planificación Territorial, por cuanto los instrumentos de planificación tienen distintas competencias dependiendo de su nivel jerárquico. Los Planes Reguladores Comunales de acuerdo al artículo 2.1.10 de la OGUC tienen competencias para regular el área urbana de la comuna, y de acuerdo al artículo 2.1.7 de la OGUC los planes reguladores intercomunales o metropolitanos pueden regular ciertos aspectos dentro del área rural.

Por otra parte, tanto para el Programa Pequeñas Localidades como para el Programa de Habitabilidad Rural (PHR), implicaría dejar de atender a personas y territorios que se encuentran fuera de las líneas programáticas del Minvu. En el caso del PHR se retrocedería 6 años en cuanto a la focalización del programa. En el caso de pequeñas Localidades, la definición que plantea la PNDR no tiene un impacto, tampoco soluciona las dificultades con la que el enfrenta el programa. la unidad territorial.

4. Adaptación de la actual definición

La PNDR utiliza una adaptación de lo propuesto por la OCDE, por lo que no se ajusta a la realidad del territorio nacional. Nuestra condición de concentración o continuidad de los asentamientos humanos es distinta a las características de los países de Europa, donde se aplicó la metodología. En este sentido, desde las líneas programáticas y programas del Minvu, lo óptimo sería bajar la escala de medición, de comuna a localidad, e incluir en la metodología parámetros homologables en el tiempo. Esto se plantea, dado que, el Programa de Pequeñas Localidades presenta dificultades en homologar la información de los distintos Censo, además de ausencia de información espacial y pérdida de trazabilidad de los límites y ubicación de las localidades del Censo 2002.

En esta misma línea, es necesario incorporar la definición entregada por los instrumentos de planificación territorial, pues define el estatuto del suelo, esto es si es urbano o rural, y el régimen aplicable a una u otra área es radicalmente distinto desde la perspectiva urbanística.

Elaborado por el Centro de Estudios de Ciudad y Territorio - Santiago, 2021.

C. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Elaborado por SECTRA-DTPR-SUBTEL

a. ANTECEDENTES

Respondiendo al requerimiento de elaborar una síntesis de diagnóstico sectorial MTT que aborde las brechas y oportunidades implícitas en la adopción de la definición de ruralidad, los objetivos y lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo Rural, se presentan a continuación las principales conclusiones obtenidas de dos instancias de diálogo institucional desarrolladas en mes de octubre de 2021. Estas instancias contaron con la participación de diferentes profesionales tanto técnicos como directivos a fin de poner a disposición de la “mesa de ruralidad” de ODEPA – MINAGRI, parte de la visión e ideas que los actores institucionales destacan como desafíos del mundo rural, así con las principales demandas que se levanta desde las comunidades en términos de movilidad, accesibilidad y conectividad, y como estas se vinculan con el desarrollo de los territorios rurales.

En las mencionadas instancias se presentaron de manera sintética los objetivos de la PNDR, sus principios fundantes y los ámbitos de acción que agrupan los lineamientos clave. Ello permitió además de comprender y discutir el cambio de paradigma propuesto por esta política pública, examinar las limitantes que la adopción de la nueva *definición de ruralidad* pudiera tener en quehacer cotidiano, en la planificación y visiones de largo plazo, así como explorar el perfeccionamiento de los criterios de ruralidad, en términos de incluir indicadores complementarios más representativos de las realidades rurales y de sus principales conflictos/oportunidades, y que permitan una caracterización más adecuada del territorio rural, funcional a las competencias de nuestro sector.

Lo rural se entiende desde nuestra perspectiva institucional como un ámbito de múltiples desafíos, diversos y complejos en su clasificación y demandas, la coexistencia de múltiples ruralidades, heterogéneas en su conformación social y territorial. Las condicionantes derivadas del aislamiento, los patrones de dispersión de los asentamientos y las brechas de infraestructura presentes se ven agravadas por la falta de masa crítica para detonar economías de escala robustas y sostenibles, lo que redundaría en que la red de servicios transporte debe enfrentarse -en general- bajo un contexto de baja demanda y grandes extensiones territoriales. Superar esta limitante implica perfeccionar los mecanismos de inversión, gestión y planificación de la movilidad, pero también actuar desde la provisión de servicios y equipamientos rurales, haciendo que la movilidad sea una variable de expansión controlada.

Estas condicionantes de base, se suman a las necesidades crecientes de interacción con los sistemas urbanos, donde los habitantes del mundo rural deben satisfacer muchas de sus necesidades de primer orden, como es el acceso a la educación, servicios, equipamientos, abastecimiento, y cada día con más fuerza el acceso al empleo. Todos estos aspectos tensionan los sistemas de transporte y demandan necesidades crecientes de acceso a los avances tecnológicos, como es la superación de brechas de digitalización que permitan acceder de manera remota a servicios, componente fundamental para lograr una mejor calidad de vida, así como una mayor participación e integración.

3. POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL, MOVILIDAD Y CONECTIVIDAD

La movilidad rural ocurre en contextos territoriales precarios, es por ellos que sus habitantes despliegan diversas estrategias para acceder a sus lugares de destino, satisfacer las necesidades de desplazamiento condicionan fuertemente la vida cotidiana, las oportunidades de desarrollo y las dinámicas económicas locales. El desempeño de las redes de transporte refleja estas tensiones derivadas del ordenamiento territorial de los sistemas de actividades, por lo que enfrentar una solución sostenible y avanzar en los desafíos de PNDR implica una acción integrada de todos los niveles gubernamentales.

Así también, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, a través diversos concursos públicos, busca subsanar la falta de cobertura de servicios de telecomunicaciones que no cuentan con estos, principalmente en zonas rurales o aisladas de nuestro país. Con ellos se beneficia a las comunas y localidades rurales, no sólo en su desarrollo productivo, sino también en el acceso a la comunicación, la información, educación, a los diferentes trámites locales y del Estado, entre otros.

Propiciar un enfoque colaborativo, superar enfoques sectoriales y disponer de visiones de largo plazo son condiciones indispensables. La PNDR implica una importante dimensión político institucional que vele por la integralidad y articulación de iniciativas en un enfoque común.

En este contexto, la PNDR y su marco de lineamientos estratégicos, representa una respuesta adecuada a las preocupaciones sectoriales, que también promueven la diversificación y valoración de lo local, la descentralización y la dinamización del territorio rural, en un marco de desarrollo sostenible, para su comprensión es clave entender algunos factores de cambio que impactan sobre el mundo rural y que se presentaron como detonantes a la discusión:

- a. Cambios Socioculturales: distinguir la gran diversidad de territorios rurales, afectos a diferentes impactos y desafíos, ya sea por ingreso de nuevas actividades o funciones productivas.
- b. Reto demográfico: Enfrentar los fenómenos de decrecimiento demográfico y estacionalidad, así como los efectos asociados a los fenómenos de migraciones masivas.
- c. Adaptación a la Crisis Climática: los fenómenos derivados de la crisis climática deben ser atendidos, mediante esfuerzos que fortalezcan la resiliencia, la conectividad y las capacidades de respuesta frente a eventos críticos extremos. Los espacios rurales son altamente vulnerables al cambio climático³⁶, por esto, debe considerarse medidas de adaptación local (ruido, polvo suspendido, carbono negro, etc.).
- d. Entender las necesidades crecientes de acceso y adopción de nuevas tecnologías como determinantes para el desarrollo rural.
- e. Atender las componentes de cohesión social, integración y de enfoque de género. Estas hacen de lo rural un lugar de desafíos para la accesibilidad universal e inclusión.
- f. Atender las necesidades crecientes de coordinación intersectorial.

a. BRECHAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PNDR

La PNDR nos invita a la coordinación de actores relevantes con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. También fija sus lineamientos en el mediano y largo plazo de esta manera nos permiten desarrollar nuestras propias directrices enfocadas en la Movilidad Rural, teniendo en cuenta los principales factores críticos detectados, los cuales se pueden resumir en los siguientes aspectos.

Aspectos y factores críticos de desarrollo para el Transporte y Telecomunicaciones

- a. Se constata la dificultad de prestar servicios de transporte rural, en especial transporte público no subvencionado, en zonas remotas, ej.: zonas cordilleranas, insulares, altiplánicas, entre otras. Destacando su importancia como medio que permiten el acceso a bienes, servicios y oportunidades de interacción social, situación que se acrecienta en presencia de bajas densidades y patrones de ocupación territorial dispersa. Se destaca la fuerte dependencia de viajes hacia las capitales regionales y provinciales, provistas de servicios, equipamientos y comercio.
- b. Los asentamientos rurales se han ido complejizando y ampliando progresivamente, eso se expresa en demandas y solicitudes de las comunidades rurales hacia las autoridades, por la necesidad de extender variantes a las líneas de transporte público y/o extensiones de cobertura de los servicios existentes, requiriendo de una capilaridad cada vez mayor, lo que impacta en la operación de las redes y en su equilibrio financiero.
- c. Se destaca la necesidad que los servicios de transporte rural tengan una adecuada articulación con los servicios de transporte urbanos, facilitando el acceso a la ciudad y a las conexiones intermodales, ello depende de proveer la infraestructura habilitante para dar un adecuado servicio (Terminales, Paraderos, Estaciones Intermodales). Esta observación pone énfasis en las necesidades de articulación e integración urbano-rural. La actual regulación define a los servicios rurales como aquellos que, sin exceder los 200 km, traspasan el radio urbano de una ciudad, pero no hace distinción por condiciones de caminos, lejanía de la localidad, oferta o demanda de servicios, entre otros aspectos. Adicionalmente, los tipos de vehículos con los que se prestan los servicios deben responder a las necesidades propias de las personas usuarias que viven o se trasladan a zonas rurales.

³⁶ Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, 2014.

- d. El abastecimiento de los territorios rurales, en materias de productos, insumos y bienes de primera necesidad, es precario y limitado. Hace una década, la prestación de servicios se basaba en los desplazamientos de personas, cada vez toma más relevancia la prestación de servicios logísticos (carga), tanto de salida de los productos desde lo rural a lo urbano, así como el abastecimiento de insumos y bienes hacia los puntos de comercialización rurales. Esto constituye una limitante de desarrollo que requiere ser atendida con soluciones sostenibles y accesibles, que permitan la valoración de lo local y ampliar las oportunidades de desarrollo de las economías locales.
- e. Se deben fortalecer los mecanismos de implementación de Planes, Programas y Medidas de inversión pública, de modo de lograr las sinergias intersectoriales. Articular los diferentes mecanismos de solución y disponer de diagnósticos integrados, ya que en muchos casos existe interdependencia entre diferentes órganos del Estado y sus soluciones, i.e., entre reparticiones de una misma institución; entre diferentes comunas; entre el Gobierno Regional y la administración local; o entre el mundo público y privado, etc. Un ejemplo de ello es conocer y aportar en la conformación de los Planes Rectores de Infraestructura (MOP) de modo de incidir en la conformación de nuevas rutas y que se reconozcan las demandas de transporte al momento de priorizar la inversión.
- f. Una gran parte de los ingresos de los habitantes rurales son extra-prediales y extra comunales, lo que implica una alta dependencia de la movilidad para acceder al empleo o a las cadenas productivas. Esto constituye un reto fundamental, especialmente en las zonas de producción agroindustriales cíclicas y/o turísticas estacionales (trabajo por temporadas), donde la normalización y mejoramiento de los sistemas de transporte es una prioridad para el desarrollo local.
- g. Se requiere impulsar con mayor fuerza la superación de brechas de desconexión entre las zonas rurales y las urbanas. La integración y el acceso a las telecomunicaciones constituyen aspectos claves. El acceso, adopción y uso de nuevas tecnologías digitales son determinantes para el desarrollo rural, para el acceso al trabajo, a la educación, a las interacciones económicas, etc. Las tecnologías de conexión digital constituyen recursos para fortalecer el arraigo rural, comprendido como la capacidad de las zonas rurales de conservar sus habitantes.
- h. La digitalización rural y la buena conectividad (vial y digital), constituye una de las principales brechas de los territorios rurales. Esto se mejora con FON (Fibra Óptica Nacional) y proyectos de última milla, debiendo ser impulsados como política pública de primera prioridad.
- i. Producto de los cambios tecnológicos, algunos servicios de telecomunicaciones van quedando obsoletos y/o con calidad deficiente, por lo tanto, es necesario diseñar y desarrollar nuevos proyectos, que permitan no sólo entregar más cobertura, sino también actualizar y mejorar la conectividad de aquellas comunas y localidades que fueron beneficiadas a través de los primeros proyectos.
- j. El rol de las autoridades locales es fundamental para levantar los requerimientos en materia de conectividad que tienen las comunas y localidades.
- k. Impulsar acciones basadas en el enfoque de evitar desplazamientos innecesarios, acercar servicios que no existen en zonas rurales y así reducir la demanda de movilidad e inducir tiempos de viaje más cortos y eficientes (Registro Civil, postas, baños, comercio, etc.).
- l. Los impactos derivados de la crisis hídrica, como lo son eventos de sequía extremos, se destacan como variables que acentúan la necesidad de desplazamientos. La deslocalización del empleo aumenta los desplazamientos con motivo trabajo, lo que asociado a un régimen de operación del transporte público que no se adapta con los horarios y frecuencias requeridas, induce a una mayor utilización de vehículos privados o la utilización de servicios de transporte no formalizados.
- m. Déficit de infraestructura portuaria tiene efectos muy relevantes sobre la provisión de servicios especialmente en las regiones que dependen de las vías fluviales o marítimas, es por ello que la acción intersectorial es fundamental para planificar la entrega de servicios de manera integrada entre la provisión de servicios y la provisión de infraestructura.
- n. El transporte rural está enfocado a trasladar a las personas hacia y desde las zonas urbanas, por lo que el transporte entre zonas rurales pierde prioridad, y en muchos casos se depende exclusivamente del transporte privado.
- o. El desarrollo del transporte escolar debe avanzar de la mano de las estrategias de despliegue de la red de establecimientos educativos, por ello disponer de visiones a largo plazo es fundamental para anteponerse a dificultades futuras. Así como también incentivar que los estudiantes asistan a su establecimiento más cercano.

- p. Otro aspecto muy relevante a destacar son las condicionantes etarias de la población rural, ya que se observa que en las zonas rurales ha habido un mayor crecimiento del tramo de la población de mayores de 65 años, lo que conlleva desafíos a los sistemas de transporte, especialmente en materia de accesibilidad universal, pero también en el ámbito de las nuevas tecnologías, por el acceso y desconocimiento en el uso de éstas, lo que incrementa la brecha digital en este grupo etario.
- q. Los sistemas de transporte rurales plantean un desafío en materia de seguridad vial, la realidad rural se encuentra en considerable desventaja al ser comparado con entornos urbanos, son múltiples los factores que hacen una diferencia desmedida en la siniestralidad vial urbana-rural lo que requiere de una respuesta sistémica y multisectorial que permita abordar la gravedad y frecuencia de los siniestros viales, pero también mejorar los tiempos de respuesta de los servicios de emergencia.

4. SOBRE DEFINICIÓN DE TERRITORIO RURAL

Perfeccionamiento de los criterios de definición de ruralidad

- 2. La definición de ruralidad debe estar sujeta a otros aspectos, como intermodalidad, dependencias funcionales, accesibilidad, nivel de conectividad y disponer de una visión a largo plazo del desarrollo rural, ello implica ir consolidando centralidades rurales provista de servicios que optimicen las funciones y faciliten el acceso.
- 3. La definición de ruralidad por densidad no es suficiente, ya que solo observar variables morfológicas y demográficas como densidad y población, puede ocasionar una representación parcial de la ruralidad. Se sugiere considerar variables dinámicas como la demanda de desplazamientos, las dependencias funcionales o las gravitaciones entre localidades, así como los grados de conectividad, las condiciones de aislamientos, los niveles y brechas de infraestructura, entre otras. Las variables de accesibilidad como los tiempos de viaje y costos generalizados de viajes son indicadores que permiten correlacionar las variables morfológicas con factores funcionales para una mejor comprensión y caracterización el territorio rural.
- 4. Se solicita considerar escalas sub-comunales a nivel de unidades menores, como por ejemplo localidades, ya que una visión exclusivamente comunal puede esconder aspectos de ruralidad en contexto de comunas predominantemente urbanas y dejarlas al margen de la aplicación de una política o plan. Asimismo, las metodologías de aplicabilidad de un subsidio al transporte público dependen fundamentalmente del análisis de las localidades/entidades involucradas, así la clasificación a nivel comunal carece de importancia a este nivel.
- 5. Dentro de una misma comuna, coexisten las zonas rurales y urbanas bien definidas, por lo que la clasificación propuesta pareciera ser muy genérica, por lo que podría ser un parámetro insuficiente para tomar decisiones o asignar recursos.
- 6. Se deberían considerar otros factores, como lo es el acceso a educación, salud, abastecimiento, etc., o bien el nivel de dispersión a servicios necesarios, para lo cual ayudaría agruparlos por rango.

Necesidad de levantamiento de datos para una definición de ruralidad

- 3. Se destaca la necesidad de disponer de información de caracterización sociodemográfica y movilidad rural en mayor cantidad, calidad, detalle para el análisis de datos.
- 4. Se requiere conocer las visiones a largo plazo de los diferentes servicios de modo de establecer horizontes comunes.
- 5. Se requiere mejorar la articulación entre los diferentes instrumentos de ordenamiento territorio, especialmente el PROT y los instrumentos de nivel Intercomunal.

D. Ministerio de Obras Públicas. MINUTA: DEFINICIONES DE RURALIDAD UTILIZADAS POR LOS SERVICIOS MOP PARA SUS PRODUCTOS ESTRATÉGICOS. RRP/24.06.2021

1. Respecto de la definición de Ruralidad

Se considera relevante avanzar en el sentido y alcances estratégicos de la PNDR, lo cual podría significar una mayor integralidad y coherencia del accionar de la oferta pública en las diversas realidades de los territorios rurales del país, considerando tanto sus propias particularidades como los diversos tipos de relaciones funcionales entre territorios rurales y urbanos.

Para realizar el análisis, se revisó la actual normativa que regula la aplicación de los Productos Estratégicos del MOP, entre las cuales se destacan: i) Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y sus Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), ii) definición de rural del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), iii) Ley General de Servicios Sanitarios, iv) Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) y futuros Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), v) Política Nacional del Uso del Borde Costero, vi) Código de Aguas y, vii) DS 850 del Ministerio de Obras Públicas.

En la actualidad, la mayoría de los productos estratégicos (PE) del MOP operan en territorios definidos como rurales, considerando la actual definición del INE y los límites urbanos establecidos en los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Existen Productos Estratégicos que actúan tanto en áreas rurales como urbanas como es el caso de la Dirección de Obras Portuarias, y otros PE que aplican indiferentemente del tipo de territorio como es el caso de los PE de la Dirección General de Aguas y de la Dirección General de Concesiones. Por último, hay PE dirigidos sólo al sector urbano como el PE de “Servicios de Infraestructura Hidráulica de Evacuación y Drenaje de Aguas Lluvias” de la Dirección de Obras Hidráulicas, el PE “Infraestructura Vial Urbana” de la Dirección de Vialidad y los PE de la Dirección de Arquitectura. En archivo adjunto se presentan los aspectos específicos de los Productos Estratégicos de los Servicios MOP en estas materias.

Si se consideran los alcances de la definición de ruralidad de la PNDR, determinaría una mayor proporción de territorio y población rural en el país, lo cual ampliaría las responsabilidades de intervención del MOP.

En consecuencia, para la implementación de la PNDR se tendría que definir un período de transición para la aplicación de su definición de ruralidad, debiéndose propiciar ajustes/modificaciones a los cuerpos normativos y legales asociados con los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial vigentes en el país.

Para la implementación de los nuevos alcances y lineamientos estratégicos de la PNDR, se sugiere avanzar al menos las siguientes materias:

- caracterización de las distintas tipologías de territorios rurales existentes en el país, con la definición de los indicadores correspondientes a fin de viabilizar la inversión pública,
- revisión y realización de ajustes y/o precisiones normativas que armonicen los instrumentos de planificación territorial (IPT/LGUC) y los de ordenamientos territorial (PROT/PNOT) con los alcances de la PNDR, a fin de facilitar la aplicación de la oferta pública tanto en lo rural como urbano,
- revisión de los instrumentos de la oferta pública a fin de realizar, cuando corresponda, los ajustes necesarios para actuar en consistencia con los alcances de la PNDR,
- revisar materias de gobernanza (nacional, regional y comunal) en el marco de la Ley N°21.074 de “Fortalecimiento de la Regionalización del País” y las medidas presupuestarias correspondientes, que permitan dar debida respuesta a la nueva definición de ruralidad y sus alcances con efectos en aumentos de cobertura territorial y poblacional,
- revisión de las metodologías de evaluación social de proyectos del SNI, a fin de facilitar las inversiones en los territorios rurales del país.

Lo anterior, debiese ir acompañado de una estrategia interinstitucional orientada a promover una mayor coherencia e integralidad de implementación de la oferta pública para lograr un desarrollo rural sustentable en el país.

2. Aspectos específicos informados por los Servicios MOP, acerca de la definición de ruralidad para sus Productos Estratégicos y sus respectivos Programas de Inversión.

DIRECCIÓN DE VIALIDAD

a. Revisión de Productos Estratégicos y definición de ruralidad usada para cada uno y los Programas de Inversión asociados

La Dirección de Vialidad, utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el Capítulo III, de los límites urbanos, artículo N°52 para todos sus productos estratégicos y programas de inversión.

Esto teniendo a la vista, que el ámbito de atribuciones de este Servicio se encuentra definido en función del límite urbano según establece en el DFL N°850/97, en el Párrafo I, de los caminos públicos, artículo N°24 *"Son caminos públicos las vías de comunicación terrestres destinadas al libre tránsito, situadas fuera de los límites urbanos de una población y cuyas fajas son bienes nacionales de uso público. Se considerarán, también, caminos públicos, para los efectos de esta ley, las calles o avenidas que unan caminos públicos, declaradas como tales por decreto supremo, y las vías señaladas como caminos públicos en los planos oficiales de los terrenos transferidos por el Estado a particulares, incluidos los concedidos a indígenas. Son puentes de uso público, para los efectos de esta ley, las obras de arte construidas sobre ríos, esteros, quebradas y en pasos superiores, en os caminos públicos, o en las calles o avenidas que se encuentren dentro de los límites urbanos de una población."*

Productos Estratégicos y programas asociados:

Productos Estratégicos	Programas de Inversión
Infraestructura Vial Interurbana: Proyectos de Infraestructura vial realizada en caminos de zonas rurales	1- Caminos Nacionales
	2- Desarrollo Vial Áreas Costeras
	3- Mejoramiento Red Vial Regional Principal
	4- Mejoramiento Red Vial Secundaria
	5- Ruta Precordillerana
	6- Rutas Interregionales
	7- Red Austral
Infraestructura Vial de Integración Externa: Proyectos de Infraestructura vial que permiten la integración del país con los demás países de la región	1- Rutas Internacionales
Infraestructura Vial Urbana: Proyectos que permiten dar continuidad a la Red Vial Estructurante del país en su paso por áreas urbanas	1-Vialidad Urbana (no aplica)
Mantenimiento y Explotación de Infraestructura Vial: Incluye la gestión, programación, inspección y procedimientos, que se utilizan en el mantenimiento de la red vial, cualquiera sea la modalidad administrativa o forma de contrato en que esta se desarrolle, como Contratos Periódicos, de Redes, Globales, Globales Mixtos, y también por Administración Directa. Contempla, además, todas aquellas regulaciones y autorizaciones necesarias para prevenir el deterioro acelerado de las vías y el resguardo de la vidas de quienes circulan por ellas	1-Conservación Vial
	2-Pavimentos Básicos

5. Se requiere algún tipo de adecuación considerando las definiciones de ruralidad contenidas en la PNDR.

Sí, es necesario adecuar la definición de ruralidad contenida en la PNDR hasta que se modifiquen los cuerpos legales que correspondan al ordenamiento territorial vigente en el país. Lo anterior, debido a que las atribuciones de la Dirección de Vialidad están definidas en función de la definición de límite urbano contenida en la LGUC, según lo establece el artículo N°24 del DFL N°850/97.

6. Resumen

Productos Estratégicos	Programas de Inversión	Definición de ruralidad utilizada	Impactos de la definición de ruralidad de la PNDR en la inversión del Servicio
Infraestructura Vial Interurbana	1- Caminos Nacionales.	La establecida en el Capítulo III, de los límites urbanos, artículo N°52 de la Ley Gral. de Urbanismo y Construcciones y el artículo N°24 del DFL N°850/97	Se requiere adecuación, para la Dirección de Vialidad no es posible aplicar la definición de ruralidad establecida en la PNDR, por temas legales de definición de ámbito de atribuciones en su Ley Orgánica DFL N°850. ¿Quizás, definir un período de transición, durante el período que se realiza la modificación del marco legal vigente que define el área rural?
	2- Desarrollo Vial Áreas Costeras.		
	3- Mejoramiento Red Vial Regional Principal		
	4-Mejoramiento Red Vial Secundaria		
	5- Ruta Precordillerana		
	6- Rutas Interregionales		
	7- Red Austral		
Infraestructura Vial de Integración Externa	Rutas Internacionales		
Infraestructura Vial Urbana	Vialidad Urbana		
Mantenimiento y Explotación de Infraestructura Vial	Conservación Vial		
	Pavimentos Básicos		
	Seguridad Vial, Ciclovías y Pasarelas		

DIRECCIÓN DE OBRAS PORTUARIAS

a. Revisión de Productos Estratégicos y definición de ruralidad usada para cada uno y los Programas de Inversión asociados

Productos Estratégicos	Programas de Inversión	Definición de ruralidad utilizada	Impactos de la definición de ruralidad de la PNDR en la inversión del Servicio
Infraestructura de Mejoramiento del Borde Costero	Infraestructura de Mejoramiento del Borde Costero	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPITULO III, de los límites urbanos, artículo N°52	La definición cuantitativa de la ruralidad a nivel comunal puede generar ciertas distorsiones en lugares altamente rurales pertenecientes a comunas costeras de gran extensión, lo que complicaría el análisis. El distrito censal es la unidad territorial que más se acerca a los criterios utilizados por la Dirección de Obras Portuarias, sin embargo, el análisis de otros indicadores cuantitativos y cualitativos es necesario para una definición menos vacía. Se deben incorporar indicadores funcionales e indicadores relacionados a espacios públicos y áreas verdes por habitante, son indicadores de desigualdad y en ciertos casos de ruralidad.
Infraestructura Portuaria de Conectividad	Infraestructura Portuaria de Conectividad	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPITULO III, de los límites urbanos, artículo N°52	Se requiere incorporar indicadores cualitativos como el índice de aislamiento. La definición cuantitativa de la ruralidad a nivel comunal puede generar ciertas distorsiones en lugares altamente rurales pertenecientes a comunas costeras de gran extensión, lo que complicaría el análisis. El distrito censal es la unidad territorial que más se acerca a los criterios utilizados por la Dirección de Obras Portuarias, sin embargo, el análisis de otros indicadores cuantitativos y cualitativos es necesario para una definición menos vacía.
Infraestructura Portuaria de Ribera	Infraestructura Portuaria de Ribera	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPITULO III, de los límites urbanos, artículo N°52	La definición cuantitativa de la ruralidad a nivel comunal puede generar ciertas distorsiones en lugares altamente rurales pertenecientes a comunas costeras de gran extensión, lo que complicaría el análisis. El distrito censal es la unidad territorial que más se acerca a los criterios utilizados por la Dirección de Obras Portuarias, sin embargo, el análisis de otros indicadores cuantitativos y cualitativos es necesario para una definición menos vacía.
Infraestructura Portuaria para Turismo y Deportes Náuticos	Infraestructura Portuaria para Turismo y Deportes Náuticos	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPITULO III, de los límites urbanos, artículo N°52	La definición cuantitativa de la ruralidad a nivel comunal puede generar ciertas distorsiones en lugares altamente rurales pertenecientes a comunas costeras de gran extensión, lo que complicaría el análisis. El distrito censal es la unidad territorial que más se acerca a los criterios utilizados por la Dirección de Obras Portuarias, sin embargo, el análisis de otros indicadores cuantitativos y cualitativos es necesario para una definición menos vacía.
Programa de Infraestructura Portuaria Pesquera Artesanal	Programa de Infraestructura Portuaria Pesquera Artesanal	Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPITULO III, de los límites urbanos, artículo N°52	La definición cuantitativa de la ruralidad a nivel comunal puede generar ciertas distorsiones en lugares altamente rurales pertenecientes a comunas costeras de gran extensión, lo que complicaría el análisis. El distrito censal es la unidad territorial que más se acerca a los criterios utilizados por la Dirección de Obras Portuarias, sin embargo, el análisis de otros indicadores cuantitativos y cualitativos es necesario para una definición menos vacía.

<p align="center">Conservación de Infraestructura Portuarias y Costeras</p>	<p>Conservación de Infraestructura Portuarias y Costeras</p>	<p>Se utiliza la definición establecida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el CAPITULO III, de los límites urbanos, artículo N°52</p>	<p>La definición cuantitativa de la ruralidad a nivel comunal puede generar ciertas distorsiones en lugares altamente rurales pertenecientes a comunas costeras de gran extensión, lo que complicaría el análisis. El distrito censal es la unidad territorial que más se acerca a los criterios utilizados por la Dirección de Obras Portuarias, sin embargo, el análisis de otros indicadores cuantitativos y cualitativos es necesario para una definición menos vacía.</p>
--	--	--	--

Infraestructura Portuaria para Turismo y Deportes Náuticos, Programa de Infraestructura Portuaria Pesquera Artesanal, Conservación de Infraestructura Portuarias y Costeras.

DIRECCIÓN GENERAL DE CONCESIONES

i. Revisión de Productos Estratégicos y definición de ruralidad usada para cada uno y los Programas de Inversión asociados.

Los proyectos de Concesiones de la DGC se atienen a lo establecido en los instrumentos de planificación territorial (IPT) que según la LGUC y la OGUC tienen entre sus competencias la fijación de límites urbanos.

De acuerdo con el artículo 52 del capítulo III de la LGUC y de la OGUC “Límite urbano” se define como: *“línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal”*. Según esta definición, el territorio que no está comprendido dentro del límite urbano corresponde a “territorio rural”.

En este contexto, en general, los proyectos de Concesiones aplican un mismo estándar en sus obras, ya sea viales o de edificaciones, no obstante, las diferencias se producen con respecto al área urbana donde debe respetarse la normativa de los instrumentos de planificación territorial y de la LGUC, y su Ordenanza. En todo caso, los proyectos u obras de vialidad siempre contemplan particularidades del territorio rural como las que se ejemplifican en el siguiente cuadro para el caso de las rutas interurbanas concesionadas:

Componente	Variable	Obra
Movilidad	Tránsito local en bicicletas	Ciclo vías
	Tracción animal	Senda multipropósito
	Tránsito peatonal paralelo a la ruta	Calle de servicio
Accesibilidad	Acceso a transporte público	Pasarelas peatonales, paraderos de buses.
	Accesibilidad predial	Calles de servicio
	Equipamiento local	Calles de servicio, cruces a la ruta (atravesos, pasarelas peatonales)
	Asentamientos de población	Acceso a caminos locales
Actividad productiva	Agroindustria, agricultura	Calles de servicio, pasadas de ganado
	Extractiva	Obras de enlaces con caminos de acceso a actividades.

b. Se requiere algún tipo de adecuación considerando las definiciones de ruralidad contenidas en la PNDR.

“La PNDR acoge la recomendación de la OCDE y entiende por “territorio rural” aquel que se genera por la dinámica de las interrelaciones entre las personas, la actividad económica y los recursos naturales, caracterizado principalmente por su poblamiento cuya densidad poblacional es inferior a 150 (habs./km²), con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y de referencia es la comuna. Para clasificar las comunas de Chile, se realiza un análisis de la densidad de población a nivel de distrito censal y luego se agrega a nivel de comuna, proponiéndose tres categorías:

Comuna predominantemente rural: donde el 50% o más de la población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un máximo de 50.000 habitantes.

Comuna mixta: donde entre el 25% y el 50% de su población vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un máximo de 100.000 habitantes.

Comuna predominantemente urbana: donde el 25% o menos de la población, vive en distritos censales de menos de 150 habitantes por km², con un mínimo de 50.000 habitantes. Se incorporan a esta categoría, además del criterio de población máxima, las comunas que son capitales regionales.”

RESPUESTA: La definición de ruralidad de la PNDR es compatible con el enfoque que utiliza la DGC en el desarrollo de sus proyectos, respecto de este concepto.

c. Resumen

Productos Estratégicos	Programas de Inversión	Definición de ruralidad utilizada	Impactos de la definición de ruralidad de la PNDR en la inversión del Servicio
Aeropuerto	Ampliación y mejoramiento.	Según Instrumentos de Planificación Territorial: Plan Regulador Comunal en este caso.	Considerar variables para la compatibilidad de la zona de protección y resguardo aeronáutico con los asentamientos de población rural.
Vialidad interurbana	Ampliación, mejoramiento y construcción.		Considerar otras variables como actividad económica, accesibilidad, conectividad y relaciones sistémicas entre asentamientos de población.
Embalses	Construcción; relocalización de población.		Considerar las actividades productivas que requieren disponer del almacenamiento del agua.

▪ DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS

Productos Estratégicos	Programas de Inversión	Definición de ruralidad utilizada	Impactos de la definición de ruralidad de la PNDR en la inversión del Servicio
Expedientes resueltos de Derechos de aprovechamiento de aguas	No aplica	No aplica	No se requiere
Sistema Nacional de Información del Agua	Sí	No aplica	No se requiere
Fiscalizaciones de Denuncias	No aplica	No aplica	No se requiere
Pronunciamientos y Fiscalizaciones ambientales	No aplica	No aplica	No se requiere
Investigaciones y evaluaciones del Recurso Hídrico	Sí	No aplica	No se requiere

DIRECCIÓN DE AEROPUERTOS

Productos Estratégicos	Programas de Inversión	Definición de ruralidad utilizada	Impactos de la definición de ruralidad de la PNDR en la inversión del Servicio
<p>i) Red Primaria</p> <p>ii) Red Secundaria</p> <p>iii) Red de Pequeños Aeródromos</p>	<p><i>En todos los productos estratégicos, se realizan distintos procesos de inversión: conservación, normalización, ampliación, construcción y/reposición tanto de la infraestructura vertical (terminales, refugios, torres de control, cuarteles SSEI, entre otros), como en la infraestructura horizontal (pistas, rodajes, calles de salida rápida, plataforma de estacionamiento de aeronave, márgenes, RESA, franjas, entre otros).</i></p> <p><i>Sólo para la Red Primaria existe el Programa de Concesiones Aeroportuarias.</i></p>	<p>Se utiliza la definición en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en la CAPITULO III, de los límites urbanos, artículo N°52.</p> <p>i) Existen aeródromos en comunas predominantemente urbanas, pero fuera del límite urbano.</p> <p>ii) Mayoritariamente se localizan en comunas mixtas, pero dentro del ámbito rural.</p> <p>iii) Para la red de Pequeños Aeródromos, que por definición se localizan en sectores aislados y condiciones de conectividad muy precarias, se encuentran en comunas predominantemente rurales.</p>	<p>De acuerdo a las definiciones de ruralidad de la PNDR, éstas sólo hacen referencia a la densidad de la población por km² y no por el tipo de actividades que se desarrollan en el territorio rural.</p> <p>Dadas las necesidades de protección de los aeródromos, zonas de restricción de uso de actividades no compatibles con la aeronáutica y las posibles áreas de crecimiento, falta un criterio que establezca una variable más allá de la concentración de la población ya que la construcción de un aeródromo de Red Secundaria, con la infraestructura y equipos suficientes para cumplir normativa, se necesitan a lo menos 300 hectáreas.</p>

SUBDIRECCIÓN DE SERVICIOS SANITARIOS RURALES/APR

Productos Estratégicos	Programas de Inversión	Definición de ruralidad utilizada	Impactos de la definición de ruralidad de la PNDR en la inversión del Servicio
Servicios Sanitarios Rurales	APR	Se considera la definición utilizada para el establecimiento de los planes reguladores.	La definición considerada en el documento amplía la definición utilizada por el servicio en el Programa de APR, ya que considera localidades urbanas, que tienen características rurales, pero que actualmente son abastecidas por empresas sanitarias. Se estima que esta definición no afecta mayormente el objetivo del Programa de APR, pero es importante que quede claramente señalado que los servicios sanitarios en zonas definidas en el PNDR pueden ser abastecidos tanto por empresas sanitarias como por Sistemas Comunitarios de Servicios Sanitarios Rurales de acuerdo a lo que establece la Ley 20.998.

E. Ministerio de Energía. Diagnóstico sobre la incorporación de la definición de ruralidad en los programas del Ministerio.

Programa, iniciativa, política, otro	Descripción	Definición o criterio de ruralidad utilizada actualmente	Anclaje normativo	Impactos y beneficios de adoptar la definición de ruralidad de la PNDR	Es necesario complementar la definición con otros criterios
Ruta de La Luz	<p>La iniciativa busca acelerar la materialización de proyectos de extensión de la red eléctrica y sistemas aislados de autogeneración que permitan cerrar las brechas de acceso a energía eléctrica identificadas. Integra esfuerzos de otras entidades públicas y empresas para poder llegar a las zonas más rezagadas y vulnerables energéticamente.</p> <p>El Ministerio de Energía trabaja en conjunto con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y los Gobiernos Regionales para la gestión y materialización de los proyectos, apoyando técnicamente la formulación y ejecución de los proyectos, realiza visaciones técnicas, apoya la gestión de estos y aporta parte del financiamiento para su ejecución.</p> <p>En el marco de esta iniciativa, el año 2019 se publicó el Mapa de Vulnerabilidad Energética, el cual identificó las viviendas sin energía en el territorio nacional a partir de diversas fuentes de información.</p>	<p>Definición INE en el caso del levantamiento hecho para el Mapa de Vulnerabilidad Energética. En el caso de proyectos de electrificación rural, los beneficiarios son identificados por los formuladores sin utilizarse una definición particular de territorio rural, sino que se seleccionan por la necesidad de suministro eléctrico que tienen.</p>	No	<p>En general, los beneficiarios de proyectos de electrificación rural se ubican en sectores fuera del límite urbano y no existe una restricción en la metodología de formulación de proyectos respecto a beneficiarios rurales o urbanos (pueden considerarse ambos), por lo que la definición de la PNDR no generaría una limitación.</p>	No sería necesario
Acceso y mejoramiento del suministro energético para escuelas rurales	<p>Esta línea de trabajo busca implementar soluciones integrales que contemplan medidas de eficiencia energética e introducción de energías renovables, mejorando las condiciones de confort térmico y calidad del aire al interior de los establecimientos educacionales, impactando positivamente en el</p>	<p>Se utiliza la clasificación de escuelas rurales y urbanas establecida en el Directorio Oficial de Establecimientos que el Departamento de Estudios y Desarrollo del Ministerio de Educación. Se desconoce el criterio utilizado para la definición.</p>	Se desconoce	<p>Si MINEDUC cambiara la clasificación de escuelas rurales y urbanas en el directorio y aumentan o disminuyen los establecimientos rurales, cambiaría la población potencial a intervenir con el programa. Si bien en general, las escuelas que se intervienen se encuentran en sectores rurales aislados donde se cumpliría la variable de</p>	Se debiese conversar con MINEDUC en este caso

	rendimiento escolar y salud de los niños y contribuyendo a la reducción de los costos que deben asumir los municipios por uso de combustibles para calefacción.	http://datos.mineduc.cl/dashboards/19731/bases-de-datos-directorio-de-establecimientos-educacionales/		densidad población de la definición PNDR, la selección de nuevos establecimientos podría variar si es que cambian de categoría rural-urbano.	
Comuna Energética	<p>El programa busca contribuir a mejorar la gestión energética y la participación de los municipios y actores locales, para la generación e implementación de iniciativas replicables e innovadoras de energía sostenible en las comunas de Chile. Comuna Energética promueve de manera sistemática el desarrollo energético local sostenible y el fortalecimiento a la gestión energética municipal en las comunas de Chile, a modo de avanzar en la mitigación al cambio climático, la resiliencia de los territorios e impulsar la competitividad y productividad del sector energía. Los objetivos específicos son:</p> <p>a. Promover participación de comunidades en el desarrollo energético local.</p> <p>b. Fomentar un mercado energético local bajo en carbono para la implementación de acciones.</p> <p>c. Fortalecer las competencias de los municipios asociadas a la gestión energética local.</p> <p>Para ello se apoya técnica y financieramente a los municipios para que desarrollen su Estrategia Energética Local (EEL), con visiones energéticas comunales y planes de acción ideados desde la comunidad. Además, colabora en la implementación del plan de acción de su EEL mediante diversos instrumentos de fomento. Asimismo, el programa evalúa y acompaña el mejoramiento continuo de la gestión energética local de los municipios,</p>	<p>Definición Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativa (SUBDERE). Resolución N°104. Determina grupos de municipalidades de acuerdo con su tipología municipal y recursos correspondientes a las municipalidades beneficiadas por el Fondo de Incentivo al Mejoramiento de la gestión Municipal, en cumplimiento de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018.</p> <p>Esta caracterización en grupos considera variables de la dimensión socioeconómica y espacio socio-territorial de las diferentes comunas de nuestro país. En base a dicha caracterización se agrupan en tres grandes tipologías:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tipología A: Grandes comunas metropolitanas con alto y/o medio desarrollo y Comunas mayores, con desarrollo medio. - Tipología B: Comunas urbanas medianas, semiurbanas y rurales con desarrollo medio. - Tipología C: Comunas semiurbanas y rurales con 	No	<p>La definición utilizada para la caracterización de las comunas determina el estándar de exigencia que se solicita a comunas con condición de ruralidad para alcanzar algún nivel de certificación del Sello Comuna Energética. Por lo cual, tendría impacto directo si esta definición alterara el grupo al cual pertenece la comuna.</p>	<p>Variables de la dimensión demográfico territorial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tamaño: se consideran valores de población por comuna y la cantidad de predios no agrícolas. - Dispersión: corresponde al promedio simple de la densidad poblacional, nivel de ruralidad, y el valor de entropía de núcleos poblados. - Jerarquía político-administrativa: variable que es calculada asignando valor 1 a las comunas que son capital regional, y multiplicándolo por el porcentaje de la población de la región con relación al total del país. Asimismo, se le asigna un valor de 0,5 a las comunas que son capital provincial y valor 0 a las demás comunas. - Tipo de localidad: puntaje de cada comuna según la condición de la ciudad determinado por el Observatorio Urbano del MINVU. <p>Variables de la dimensión socioeconómica.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Patrimonio comunal: corresponde al promedio del avalúo total de inmuebles de la comuna, el porcentaje de avalúo afecto en relación con el avalúo total y el per cápita

	<p>con el fin de fortalecer su institucionalidad y otorgar el Sello Comuna Energética.</p> <p>Hoy existen 63 comunas adheridas al Programa Comuna Energética, en todo el país, desde la comuna de Arica hasta Cabo de Hornos (15 regiones de Chile).</p>	<p>bajo desarrollo.</p> <p>Disponible en: https://comunaenergetica.cl/wp-content/uploads/2021/07/Informe-final-Asesoría-Sello-Comuna-Energetica.pdf</p>			<p>de la recaudación de patentes municipales.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capital Humano: es el promedio del nivel de escolaridad medio de la comuna, correspondiente al promedio ponderado del puntaje comunal de la prueba de Selección Universitaria y el porcentaje de analfabetismo. - Características socioeconómicas: se considera el porcentaje de pobreza (según el Ministerio de Desarrollo Social) y el promedio de ingreso monetario por hogar.
Leña más seca	<p>El programa es un fondo que tiene como objetivo aumentar la oferta de leña seca en las regiones de O'Higgins, Maule, Ñuble, Biobío, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos y Aysén, mediante la habilitación de la capacidad de procesamiento en productores y comerciantes de leña.</p> <p>A través de la Agencia de Sostenibilidad Energética (encargada de implementar el programa), se entrega apoyo a los productores en la entrega de maquinaria para el procesamiento de leña, capacitación en materia de procesamiento, normativa y cumplimiento de estándares de calidad de leña y se les acompaña en el proceso de</p>	<p>No considera criterios diferenciados entre urbano y rural.</p>	No	<p>Para efectos de la postulación, muchos de los productores de leña se ubican fuera los límites urbanos y el comercio de su producto se suele dar dentro de los límites urbanos. La definición de la PNDR no generaría limitaciones en este sentido.</p>	<p>No sería necesario.</p>

	producción de leña seca. En el año 2021, 65 beneficiarios de ocho regiones del país entre O'Higgins y Aysén recibirán más de \$560 millones en maquinarias para el procesamiento de leña.				
Identificación de las necesidades energéticas en la Agricultura Familiar Campesina	<p>La iniciativa busca obtener una caracterización de las necesidades energéticas de la AFC de INDAP. Esto se realizará en base a la información obtenida mediante "diagnósticos energéticos" a usuarios INDAP que pertenecen a programas de desarrollo de incentivos y créditos, y/o a programas de desarrollo de capacidades.</p> <p>Es muy importante conocer la demanda energética eléctrica y térmica que tienen los agricultores atendidos por INDAP, tanto en su dimensión productiva como doméstica, con el objetivo de poder diseñar o modificar los programas de INDAP actuales, entregando así una mejor oferta a sus usuarios.</p>	No aplica, ya que se utiliza la definición de INDAP para Pequeño/a productor/a; Pequeño(a) Productor(a) Agrícola: Es la persona natural que explota una superficie no superior a las 12 Hectáreas de Riego Básico, cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 Unidades de Fomento, que su ingreso provenga principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia.	Ley 18.910 Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP).	Para los propósitos de la actividad planteada, no se visualizan impactos, sin embargo, se recomienda analizar el impacto que la definición propuesta tendría en los alcances de los programas ejecutados por INDAP.	Se debiese conversar con INDAP en este caso.
Proyecto de Ley que "Regula el uso de la leña como combustible de uso domiciliario y las condiciones para su comercialización"	Proyecto de Ley, iniciado en moción por los Diputados Señores Jürgensen, Calisto, Ilabaca, Molina, Paulsen, Sauerbaum y Urriticoechea, que "Regula el uso de la leña como combustible de uso domiciliario y las condiciones para su comercialización", al cual se han agregado indicaciones.	La implementación de esta ley será gradual en aquellas comunas en que existan zonas declaradas saturadas o latentes por material particulado fino respirable MP2,5.	Las zonas declaradas saturadas y/o latentes se abordan a través de instrumentos de gestión ambiental (PDA o PPDA). Estos	Como la implementación es sobre zonas saturadas y/o latentes en PDA (o PPDA) normadas por IPT, la definición de la PNDR no generaría limitaciones en este sentido.	No sería necesario

			instrum entos tienen aplicaci ón sobre áreas urbanas reconoci das por los IPT vigentes .		
--	--	--	--	--	--

F. Instituto Nacional de Estadísticas. Diagnóstico sobre la incorporación de la definición de ruralidad en los programas.

Línea programática o productos estratégicos	Programa	Definición o criterio de ruralidad utilizada actualmente	Anclaje normativo	Impactos y beneficios de adoptar la definición de ruralidad de la PNDR para la focalización y aplicación del programa	Necesidad de complementar la definición con otros criterios
<p>El INE no tiene una línea programática, sin embargo, sí tiene productos estratégicos, entre los cuales se encuentra la Plataforma Geoestadística Multipropósito (PGM), la cual consiste en un "sistema integrado de información estadística y geográfica, que comparte y gestiona la gobernanza y la disseminación de la información a los diferentes estamentos del Estado y al público en general". La PGM es la plataforma sobre la cual se monta la cartografía de las áreas urbanas y rurales del país, para efectos de dar soporte a proyectos tales como el Censo de Población y Vivienda (CPV) y el Marco Muestral de Viviendas (MMV).</p>	<p>No aplica</p>	<p>Entidad rural: se entiende como entidad rural un 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.</p> <p>Entidad urbana: asentamiento humano con continuidad y concentración de construcciones en un amanzamiento regular con población mayor a 2.000 habitantes, o entre 1.001 y 2.000 habitantes, donde menos del 50% de la población que declara haber trabajado se dedica a actividades primarias.</p>	<p>La Ley 17.374, orgánica del INE, indica que la institución debe "levantar los censos oficiales, en conformidad a las recomendaciones internacionales" y es la "encargada de las estadísticas y censos oficiales de la República". Dado esto el INE para efectos del levantamiento de los CPV y a raíz de las recomendaciones internacionales, disemina sus resultados en urbano y rural, lo cual constituye a su vez una estadística oficial, pero en la Ley no se indica que esta definición tiene un carácter de legal.</p>	<p>El INE no tiene programas, pero la adopción de la definición de la PNDR, por ejemplo, al momento de disseminar los resultados del CPV, podría permitir homologar las definiciones de la Política con la del INE. Se debe considerar que la definición de urbano y rural de la institución no solo tiene un alcance en la disseminación censal, sino que también en la construcción/actualización del MMV, en base al cual se realizan las encuestas sociales.</p>	<p>La propuesta preliminar de disseminación censal del CPV 2023 considera la complementación de la definición histórica de acuerdo a las recomendaciones internacionales. En ese sentido se propone disseminar también a través de las áreas urbanas funcionales (AUF), lo cual sería consistente con las definiciones que en algún momento se propusieron para la PNDR.</p>

Anexo 5. Sistematización de metodologías de clasificación territorial.

Institución	Metodología	Año	Subclasificación comunal
OCDE	Metodología regional ampliada	2014	5 tipos de comunas: -Predominantemente Urbana -Mixta cercana a una ciudad -Mixta remota -Rural cercana a una ciudad -Rural remota
	Metodología AFUs	2014	7 tipos de comunas: *Urbanas o parte del área funcional -Núcleo urbano -AFU mixta -AFU rural *Rural: -Pueblo rural cercano a una AFU -Pueblo rural remoto -Rural cercano a una AFU -Rural remoto
	Límites de las AFUs	2019	5 tipos de comunas: *Metropolitanas: -Metropolitanas grandes -Metropolitanas *No Metropolitanas -Con acceso a un área metropolitana -Con acceso a una ciudad pequeña o mediana -Remota
EUROSTAT	Tipologías de clusters o grillas	2018	-Centros urbanos -Conglomerados urbanos -Cuadrículas rurales
	Tipologías locales	2018	*Grado de urbanización -Ciudades -Pueblos y suburbios -Zonas rurales *AFUS -Áreas funcionales -Áreas fuera del área funcional *Áreas costeras -Áreas costeras -Áreas no costeras
	Tipologías regionales	2018	*Tipología urbana-rural -Regiones predominantemente urbanas -Regiones intermedias -Regiones predominantemente rurales *Regiones metropolitanas

			<ul style="list-style-type: none"> -Regiones metropolitanas -Regiones no metropolitanas *Otras -Regiones costeras -Regiones insulares -Regiones de montaña -Regiones fronterizas
INE-MINVU- SECTRA- SUBDERE	Metodología para determinar las áreas funcionales de Chile	2020	<ul style="list-style-type: none"> 7 tipos de comunas: *Dentro de la AFU: -Comunas del núcleo urbano³⁷ -Comunas mixtas del hinterland -Comunas rurales del hinterland *Fuera de la AFU: -Comunas mixtas cercanas a la AFU -Comunas mixtas remotas -Comunas rurales cercanas a la AFU -Comunas rurales remotas
SUBDERE	Asentamientos humanos en Chile, clasificación comunal	2020	<ul style="list-style-type: none"> 7 tipos de comunas: -Muy baja complejidad -Baja complejidad -Transición a baja complejidad -Media complejidad -Transición a alta complejidad -Alta complejidad -Muy alta complejidad

³⁷ Los núcleos urbanos se definen a partir de la metodología MINVU-INE que señala el crecimiento físico de los asentamientos humanos de Chile. Si bien esta metodología no determina ámbitos urbanos y rurales, si determina límites de los principales pueblos y ciudades del país.

Anexo 6. Mapa de comunas según clasificación de la Política Nacional de Desarrollo Rural.



Para acceder al mapa en mejor resolución visite el siguiente hipervínculo:

<https://www.masvidarural.gob.cl/wp-content/uploads/2021/12/Mapa-Chile-Rural-2021.pdf>