

ANÁLISIS DE LA PERSPECTIVA DE INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL¹

PLANES DE DESARROLLO COMUNAL EN CHILE

ANALYSIS OF THE PERSPECTIVE OF INTEGRATING THE NATIONAL RURAL DEVELOPMENT
POLICY INTO COMMUNAL DEVELOPMENT PLANS IN CHILE

ARTURO ORELLANA OSSANDÓN 2
DANIEL MORENO ALBA 3
DIEGO IRIZARRI OTÁROLA 4
KATHERINE MOLLENHAUER GAJARDO 5

66

- 1 Este trabajo forma parte del Núcleo de Investigación sobre Gobernanza y Ordenamiento Territorial (NUGOT). Participó como colaboradora de este artículo Paula Altamirano Estay
- 2 Doctor en Geografía Humana
Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile
Profesor Asociado, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales
<http://orcid.org/0000-0001-7950-6730>
amorella@uc.cl
- 3 Magister en Desarrollo Urbano
Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile
Dirección de Extensión y Servicios Externos y Economista Consultor
<https://orcid.org/0000-0002-2490-4763>
dmoreno@uc.cl
- 4 Geógrafo
Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile
Dirección de Extensión y Servicios Externos Y Coordinador de Proyectos
<https://orcid.org/0000-0001-7243-202X>
dsirizarri@uc.cl
- 5 Doctora en Diseño Estratégico e Innovación
Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile
Profesor Asistente de la Escuela de Diseño
<https://orcid.org/0000-0002-6817-5013>
kamollenhauer@uc.cl

DOI: <https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.42.06>



Este trabajo explora la perspectiva de integración de los propósitos que persigue la promulgación de la reciente Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) de Chile en los instrumentos de planificación a escala local de las comunas rurales en Chile. Para tal efecto, revisa, clasifica y analiza especialmente los contenidos de cada Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de un total de 30 comunas rurales en el país. De norte a sur, los PLADECO de estas comunas rurales, se evalúan en función de sus contenidos, de acuerdo con sus fundamentos empíricos, objetivos, conceptos y gobernanza, así como en referencia a sus ámbitos predominantes en materia de desarrollo rural y su articulación con el marco normativo-institucional regional y sectorial. Los resultados aportan importante evidencia sobre la escasa proximidad que tienen los PLADECO vigentes de las comunas rurales con los contenidos de la PNDR (política que integra elementos de la nueva ruralidad y/o desarrollo rural territorial), especialmente desde el punto de vista de su vinculación con otros instrumentos de planificación normativos e indicativos, políticas sectoriales y de su articulación con actores institucionales.

Palabras clave: nueva ruralidad, desarrollo rural territorial, planificación rural, zona rural, política territorial.

This work explores the perspective of integrating the goals that the recent enactment of Chile's National Policy for Rural Development (PNDR in Spanish) seeks at a local level in planning instruments for rural communities in Chile. For this purpose, it reviews, classifies, and above all analyzes the contents of each Communal Development Plan (PLADECO in Spanish) of a total of 30 rural communes in the country. From north to south, the PLADECOs of these rural communes are evaluated based on their content, considering their empirical grounds, goals, concepts and governance, as well as their prevailing rural development areas and their interaction with the regulatory-institutional framework at a regional and sectoral level. The results provide important evidence on the limited proximity current PLADECOs have with the contents of the PNDR (a policy that integrates elements of the new rurality and/or rural territorial development), especially from the point of view of their ties with other normative and indicative planning instruments, sectoral policies and their interaction with institutional actors.

Keywords: new rurality, rural territorial development, rural planning, rural areas, territorial policy.

I. INTRODUCCIÓN

La Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)⁶ constituye un hito en la búsqueda por poner en valor el aporte del medio rural al desarrollo social, económico y ambiental en Chile, debido a que, por un lado, hace frente a un proceso de urbanización acelerado que se ha dado en las capitales regionales en las últimas décadas, fundamentalmente por una fragilidad de los instrumentos normativos de planificación y la inexistencia de instrumentos de ordenamiento territorial que protejan el suelo rural (López-Morales, Gasic y Meza, 2012; Vicuña, 2013; Arenas y Orellana, 2019). Y, por otro lado, a que atiende las importantes brechas de inequidad que se dan en materia de desarrollo económico y social, las cuales favorecen a las comunas urbanas en desmedro de las rurales, según lo que la propia PNDR sostiene en su diagnóstico.

El Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) está definido en la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, siendo uno de los instrumentos con que cuenta la gestión municipal para el desarrollo de la comuna. Debe contener acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y promover su avance social, económico y cultural (Ruz, Maldonado, Orellana y Vicuña, 2014; Valenzuela, 2018). Asimismo, debe considerar la participación ciudadana y coordinar con los servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias dentro de ese ámbito.

Un 76% de las comunas de Chile son rurales o tienen un componente significativo de la base de su desarrollo social y económico en la ruralidad (PNDR, 2020), por lo que el PLADECO resulta ser el instrumento que actualmente permite diagnosticar de mejor manera los requerimientos y proyectar las iniciativas pro-desarrollo rural de las comunas, donde sus habitantes, actores públicos y privados, puedan concertarse en un fin común (Orellana, Mena y Monte, 2016). Desde esta perspectiva, surge la siguiente pregunta: ¿cómo es el nivel de integración de los contenidos que propone la PNDR en los PLADECO de comunas rurales en Chile? La hipótesis de trabajo, orientada por esta interrogante, es que los actuales PLADECO de comunas rurales en Chile tienen una baja aproximación a los objetivos y lineamientos estratégicos que propone la PNDR, mayormente por la debilidad que muestran en su articulación con la estructura normativa-institucional que se promueve desde el nivel regional y sectorial de gobierno.

Al respecto, Nieto y Cárdenas (2015) realizan un análisis sobre la comunidad autónoma española de Extremadura y la aplicación de la iniciativa LEADER. Dicho análisis arroja resultados variables en cuanto a la disminución de las diferencias demográficas y socioeconómicas entre zonas rurales y urbanas, a pesar de que

sea el principal objetivo de estas políticas. Blanco (2019) elabora un análisis de las principales políticas para el desarrollo rural, tanto en la Unión Europea como en algunos países latinoamericanos entre 1990 y 2008. Si bien da cuenta de la aplicación de políticas territoriales ascendentes, se evidencia aún la incapacidad de estas para resolver los elevados niveles de pobreza. Valencia-Perafán *et al.* (2020) llevan a cabo un balance de las políticas de desarrollo territorial rural referente a los logros vinculados a la difusión del enfoque territorial y aumento de procesos de participación, y sus limitaciones relacionadas a la intersectorialidad y multiescalaridad de los procesos de implementación y multidimensionalidad de los resultados esperados. Estos y otros estudios (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019) han demostrado que la implementación de políticas de desarrollo rural tiene un campo de acción y efectos limitados. Por lo tanto, este trabajo resulta trascendental para entender y evaluar cuán cerca o alejado está la aplicación de la nueva ruralidad y/o desarrollo rural territorial en los propósitos que plantea esta política.

El documento aquí expuesto, además de la introducción, comprende seis secciones. La primera establece el marco teórico, donde se analizan distintos autores y casos respecto a la postura de nueva ruralidad y desarrollo rural territorial. La segunda incluye un apartado donde se expone el estudio de caso que considera la distribución territorial de las comunas seleccionadas y algunas características sociodemográficas. La tercera sección corresponde a la metodología aplicada que es de carácter cualitativo y que consiste en establecer el nivel de proximidad y consideración de los elementos que plantea la PNDR en los distintos PLADECO a partir de tres temáticas. En la cuarta se presentan los principales resultados de acuerdo a las tres temáticas. En la quinta parte se realizan las discusiones con base en los resultados obtenidos. Y, finalmente, en la sexta, se muestran las conclusiones del trabajo.

II. MARCO TEÓRICO

Gómez (2001) estimó que la concepción de lo rural tiene consecuencias relevantes para la estructuración de políticas públicas, lo que se ha visto reflejado con la hegemonía económica de turno. El cambio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones a uno orientado hacia el mercado externo, a partir de la década de 1970, desencadenó una reestructuración de la economía rural de Latinoamérica (Kay, 2007; 2009). La instauración del neoliberalismo en varias esferas sociales, impulsada por el Estado, abrió la puerta al enfoque de la “nueva ruralidad” (Kay, 2007), así como importantes transformaciones en los agentes rurales (Blanco, 2019). Dicho enfoque, adoptado desde la década de 1990 por instituciones internacionales, se concretó en la región en una categoría empleada para atraer recursos internacionales. Kay (2009) explica, en tal sentido, cómo esta

⁶ Ver el documento de la Política Nacional de Desarrollo Rural. Recuperado el 10 de mayo de 2020, de: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2020/05/05/42647/01/1757299.pdf>

expresión conceptual es propia de Latinoamérica, destacándola por ser más rica que otras surgidas en Europa y Norteamérica a finales del siglo XX y comienzos del XXI, como la de “desarrollo rural integrado” de Shucksmith (2010). Sin embargo, en esta riqueza yace su definición fragmentada, debido a que se convirtió en un concepto paraguas que se refiere a cualquier nuevo elemento productivo o económico de zonas rurales o cualquier problemática que no se haya estudiado con detenimiento anteriormente. Gómez (2001) asegura que esa nueva ruralidad, en realidad, tiene varias décadas de existencia, por lo que queda en duda su carácter de “novedad”. Afirma, más bien, que solo recientemente se está observando con mayor detenimiento una realidad que antes se ignoraba.

El enfoque de desarrollo territorial y planificación permite valorar lo nuevo en la ruralidad. El enfoque precedente al nuevo, era predominantemente dicotómico, agrario y productivo (Sepúlveda, 2008), relacionado con lo no moderno y presentado en contraste a la sobrevalorización de lo urbano como garante de bienestar (Gómez, 2001), sin considerar otras transformaciones y relaciones urbano-rurales. Por consiguiente, la nueva ruralidad (Gómez, 2001; Kay, 2009) y el desarrollo rural territorial (Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri y Portilla, 2003; Sepúlveda, 2008; Valencia-Perafán *et al.*, 2020) se presentan como conceptos más amplios y diversos, que consideran elementos basados en la modernización tecnológica, productividad y diversidad económica, disminución de brechas de pobreza y desigualdad territorial, sustentabilidad ambiental, equidad de género, revalorización del campo, su cultura e identidad, descentralización y nuevos acuerdos institucionales. Actualmente, Fernández *et al.* (2019) entienden lo rural como un espacio que es atravesado por transformaciones relevantes, incluyendo la diversificación económica-productiva, con cada vez menor peso agrícola, mayor interacción con lo urbano, con una mayor multifuncionalidad territorial y una población más próxima culturalmente al paradigma urbano contemporáneo. En este sentido, mencionan al desarrollo territorial rural como una respuesta para solventar la pobreza rural, siendo clave para entender este contexto ya más diversificado e, incluso, proponer cambios para mejorar las condiciones de las zonas rurales a través de un proceso de transformación productiva e institucional. Para Blanco (2019), la nueva ruralidad le da un carácter relevante al territorio, entendiéndolo como el espacio de interacción y cooperación de distintas iniciativas para mejorar la calidad de vida, entre ellas, reformas institucionales que permitan una gobernanza más democrática y representativa de las necesidades presentes. Se promueven así nuevos elementos y condiciones para una mayor gobernabilidad local, priorizando iniciativas endógenas, innovación, competitividad y capital social. El enfoque en cuestión, que surge “desde abajo”, contrastándose fuertemente con la acción centralista “de arriba hacia abajo”, ha sido incorporado de alguna manera por varios gobiernos de la región al igual que distintos organismos internacionales, a los cuales se suma Chile con la recién aprobada PNDR. No obstante, su aplicación a nivel local se desconoce por la falta de normas que puedan regir sobre estos territorios. Fernández *et al.* (2019) reconocen que uno de

los desafíos más complejos es darles más protagonismo a los actores territoriales locales, incluyendo a la institucionalidad, los instrumentos con los que cuentan y su coordinación con otros de nivel superior. Por esta razón, surge la necesidad de estudiar la planificación rural del desarrollo existente, siendo el PLADECO el instrumento disponible y más cercano para abordar este paradigma.

Un referente de la implementación de la nueva ruralidad y/o el desarrollo rural territorial con bastante trayectoria es la Política Agrícola Común (PAC) que nació con la Comunidad Económica Europea en la posguerra (Blanco, 2019). Si bien tuvo como fin inicial proteger y subvencionar la producción de alimentos, a partir de entonces ha evolucionado hacia el enfoque antes mencionado. Se incluye el otorgamiento de ayuda a zonas desfavorecidas en materia de producción agrícola, promoción de la diversificación económica e, incluso, atención a la población y actividades heterogéneas con un enfoque territorialista y multisectorial. Más recientemente, ha apostado por reformas a políticas comunitarias para el desarrollo rural con planes diseñados con base en las características de cada zona, abarcando la participación de actores locales, así como incentivos a la diversificación, innovación, la adopción de medidas ambientales y mejoras en términos de calidad de producción. Uno de los programas que se destacan bajo la PAC es el LEADER (Sepúlveda *et al.*, 2003; Nieto y Cárdenas, 2015; Blanco, 2019), el cual es un modelo de desarrollo integrado con perspectiva territorial de carácter endógeno, orientado a la diversificación económica, sostenibilidad, valoración del patrimonio natural y cultural, fomento del empleo y calidad de vida, a partir de proyectos con financiación descentralizada.

Según Blanco (2019), en Latinoamérica se evidencia una dualidad de políticas rurales: las primeras se hallan direccionadas hacia la producción agrícola exportadora, y las segundas, de desarrollo rural, ponen énfasis en la disminución de la pobreza. En México, ya en la década de 2000, se re-caracteriza el papel del campo dentro del desarrollo del país, reconociendo las dificultades estructurales basadas en su nivel de atraso y estancamiento (Torres y Delgadillo, 2009). De hecho, se plantea que, para poder aterrizar las intencionalidades de planificar el desarrollo rural, se debe adoptar una aproximación integral, territorial y sostenible, superando la visión sectorial (Valencia-Perafán *et al.*, 2020). En Costa Rica, se definieron cuatro ejes para atender al sector rural desde la década de 1990: reconversión productiva, mejoramiento de condiciones de vida, modernización institucional y fortalecimiento de recursos humanos (Blanco, 2019). Lo anterior implica políticas destinadas al apoyo de grandes productores exportadores no tradicionales, pequeños productores tradicionales y otros sectores vulnerables. En Argentina, según Nogueira, Urcola y Lattuada (2017), el desarrollo rural en los últimos veinte años se ha caracterizado por una corrección de la desarticulación entre los actores de programas asociados, junto con una mirada que comprende fines productivos y reivindicativos. Debido al contexto de pobreza y seguridad alimentaria vinculada con las pequeñas producciones agropecuarias, se advirtió la necesidad de considerar

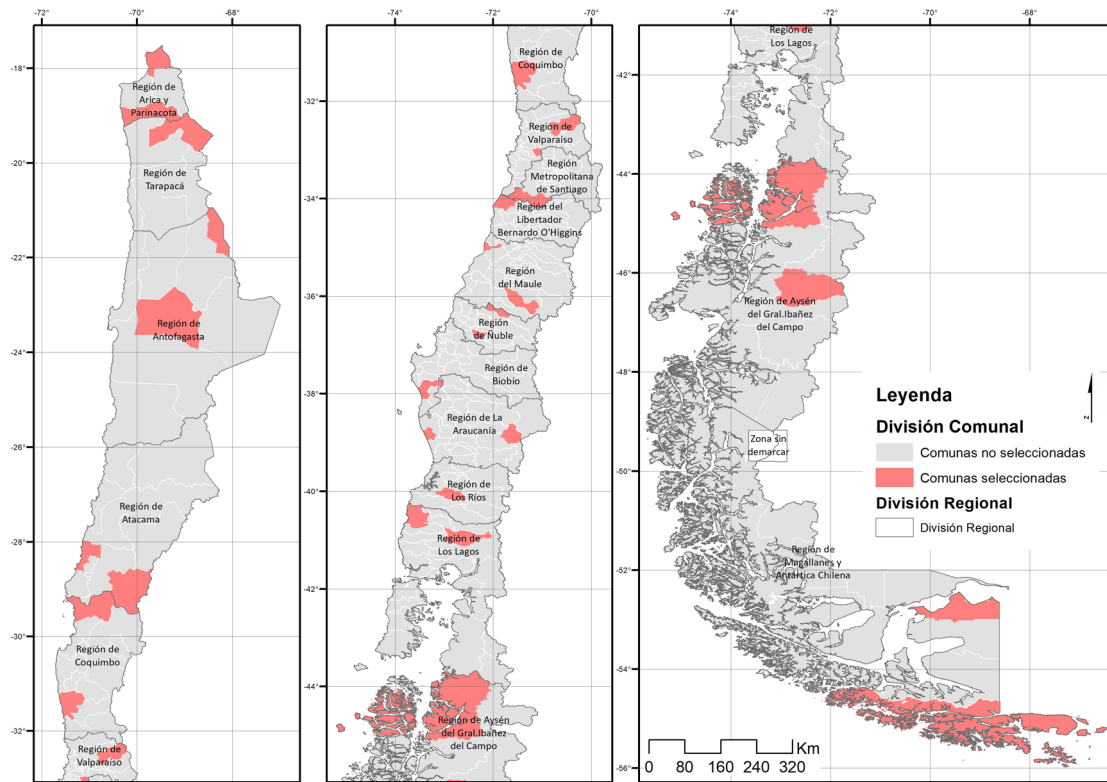


Figura 1. Mapa comunas seleccionadas para evaluar instrumento de PLADECO7. Fuente: Elaboración de autores con base en la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Chile.

en la agenda política el desarrollo rural y la agricultura familiar, dando origen a una planificación estratégica participativa a largo plazo. En Perú, siguiendo a Valencia-Perafán *et al.* (2020), el desarrollo rural territorial se asumió como una oportunidad para que las comunidades locales se vincularan a otros mercados, integrando principalmente actividades turísticas e identificando los activos territoriales para aprovecharlos en términos competitivos y productivos.

Rudel y Meyfroidt (2014), desde un análisis global, instalan el debate acerca del uso óptimo del suelo rural en cuanto a la sostenibilidad alimentaria y mantención de servicios ecosistémicos. Resaltan,

de igual forma, la planificación del territorio rural y los múltiples actores que convergen en el tema, pero divergen en cuanto a los distintos usos que se le puede dar al territorio, concibiéndolo como una “anarquía organizada”. Los propietarios productores, inversionistas, pueblos indígenas, organizaciones ambientalistas, entre otros, se disputan la razón y acción para definir distintos usos en zonas rurales en constante disputa. La respuesta subyace en una planificación integrada que considere todos los puntos de vista, definiendo así la vocación múltiple del territorio rural. Dicho elemento converge con Heike Johansen y Lund Chandler (2015), quienes aseguran que la planificación rural se puede beneficiar de la participación de distintos agentes al institucionalizar el

7 Se consultaron, para esta labor, los siguientes documentos: Plan de Desarrollo Comunal de Alhué 2014-2020, Plan de Desarrollo Comunal de Alto del Carmen 2016-2020, Plan de Desarrollo Comunal de Bulnes 2015-2018, Plan de Desarrollo Comunal de Cabo de Hornos 2012-2017, Plan de Desarrollo Comunal de Camarones 2017-2021, Plan de Desarrollo Comunal de Camiña 2012-2016, Plan de Desarrollo Comunal de Canela 2009-2013, Plan de Desarrollo Comunal de Cañete 2015-2020, Plan de Desarrollo Comunal de Cisnes 2018-2028, Plan de Desarrollo Comunal de Colchane 2015-2018, Plan de Desarrollo Comunal de General Lagos 2013-2017, Plan de Desarrollo Comunal de Huasco 2019-2022, Plan de Desarrollo Comunal de La Higuera 2014-2017, Plan de Desarrollo Comunal de Licantén 2008, Plan de Desarrollo Comunal de Lituèche 2018-2022, Plan de Desarrollo Comunal de Longaví 2017-2018, Plan de Desarrollo Comunal de Melipeuco 2016-2020, Plan de Desarrollo Comunal de Navidad 2016-2019, Plan de Desarrollo Comunal de Niquén 2008-2015, Plan de Desarrollo Comunal de Ollagüe 2019-2024, Plan de Desarrollo Comunal de Olmué 2016-2020, Plan de Desarrollo Comunal de Paillaco 2015-2019, Plan de Desarrollo Comunal de Primavera 2014-2018, Plan de Desarrollo Comunal de Puerto Octay 2016-2020, Plan de Desarrollo Comunal de Putaendo 2016-2022, Plan de Desarrollo Comunal de Río Ibáñez 2012-2018, Plan de Desarrollo Comunal de Saavedra 2014-2018, Plan de Desarrollo Comunal de San Juan de la Costa 2012-2017, Plan de Desarrollo Comunal de San Pedro 2018-2021, Plan de Desarrollo Comunal de Sierra Gorda 2011-2016.

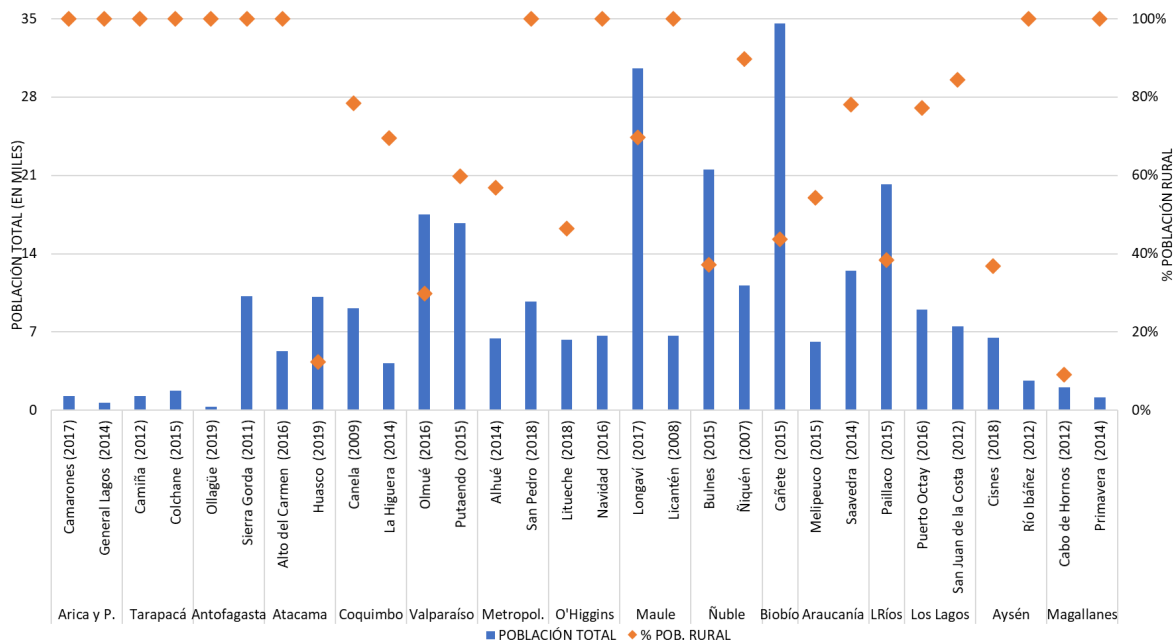


Figura 2. Comunas seleccionadas para evaluar sus PLADECOS y estadísticas de población. Fuente: Elaboración de autores con base en el Censo 2017.

conocimiento y competencias, estructurar la crítica y socavar los objetivos particulares.

En Chile, la reciente PNDR emana en pleno proceso de descentralización y fortalecimiento de la regionalización, impulsado a partir de la promulgación de la Ley 21.074, con las complejidades que implica la inexistencia de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial (Arenas y Orellana, 2019). Esto significa otra señal de la resistencia del marco normativo-institucional del país por avanzar hacia una mayor autonomía de los gobiernos regionales y locales en planificación territorial (Marshall, 2019; Orellana, Arenas, Marshall y Rivera, 2016). En la actualidad, Chile sostiene bajos niveles de descentralización a escala local, primordialmente en materia fiscal, respecto a países de la OCDE (OCDE, 2014; Balbontín, Escobar y Seemann, 2017; Horts, 2018), situación que limita que la gran mayoría de los gobiernos municipales pueda sostener una adecuada prestación de bienes y servicios públicos (Orellana y Marshall, 2017), debilitando la gobernanza multinivel (OCDE, 2017; Henríquez, 2020). Se constatan, en este país latinoamericano, importantes disparidades territoriales que se arraigan desde hace décadas (Aghón y Cortés, 1998; CEPAL, 2017), donde incluso los procesos de regionalización impulsados en los últimos veinte años no han establecido cambios sustanciales (Rehren, Orellana, Arenas y Hidalgo, 2018; Marshall, 2018). A esto se suma una subestimación de la ruralidad en Chile, desde un punto de vista territorial (Berdegué, Jara, Modrego, Sanclemente y Schejtman, 2010), siendo que el país es mucho más rural de lo que tiende a suponerse. En este contexto,

la PNDR representa una oportunidad que debe ser aprovechada para guiar y apoyar el desarrollo de la planificación territorial local.

III. ESTUDIO DE CASO

La división político-administrativa de Chile a nivel local está compuesta por 346 comunas. Según la definición establecida por la PNDR, 82 de estas comunas se clasifican como urbanas, 185 rurales y 78 mixtas (la comuna Antártica no se clasifica). Para desarrollar la metodología, se seleccionan 30 comunas rurales (Figura 1), dos por cada región del país (a excepción de dos regiones), en función de su porcentaje de población rural, según el Censo 2017 y la disponibilidad del PLADECOS. Esta selección se establece para obtener un diagnóstico de carácter cualitativo del desarrollo rural, considerando la diversidad territorial chilena.

La localización de las comunas escogidas se observa en la Figura 1. Asimismo, en la Figura 2, se detalla la población total y el porcentaje de población rural, según el Censo 2017. Finalmente, en la Figura 3, se distingue el porcentaje de población en situación de pobreza por ingresos y multidimensional. Las Figuras 2 y 3 muestran, de izquierda a derecha, la localización geográfica norte a sur, indicando la región a la que pertenecen. Tanto en la distribución territorial como en las variables demográfica y de pobreza, se aprecia que existe una notoria diversidad de realidades rurales.

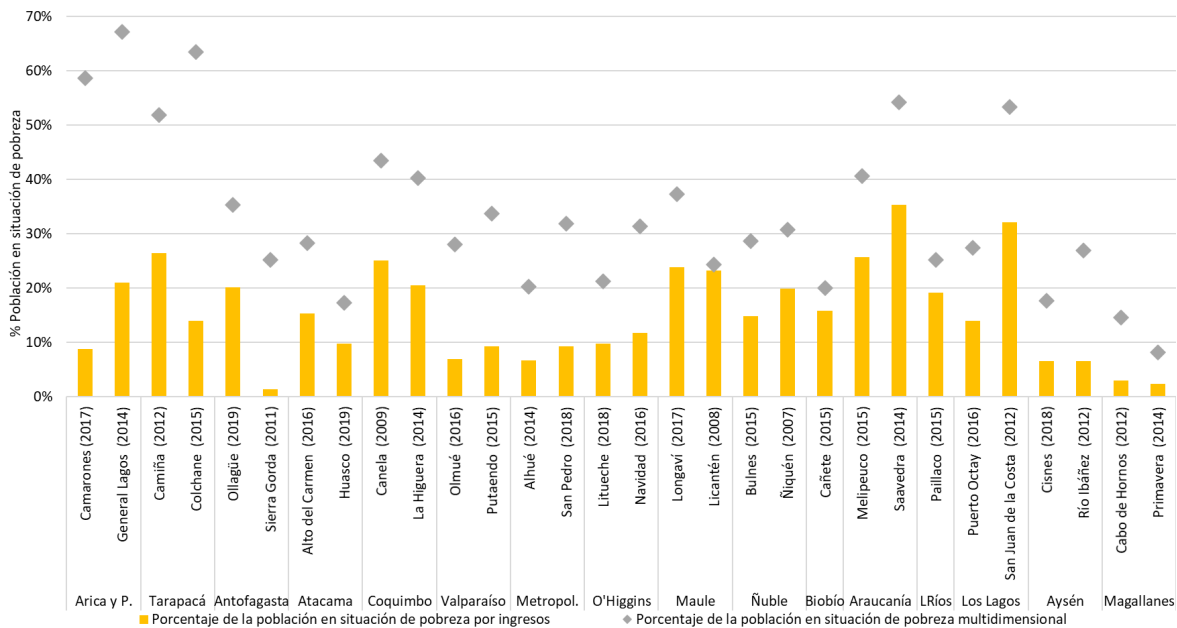


Figura 3. Comunas seleccionadas para evaluar sus PLADECO y estadísticas de porcentaje de la población en situación de pobreza por ingresos y multidimensional. Fuente: elaboración de autores con base en datos del Ministerio de Desarrollo Social.

IV. METODOLOGÍA

El método de análisis cualitativo consiste en establecer el nivel de proximidad y consideración de los elementos enunciados por la PNDR en cada PLADECO. El método se divide en tres temáticas:

- **Análisis de contenidos:** se refiere al fundamento empírico que sostiene la mirada del Estado y proyección del desarrollo rural, así como la conceptualización, una eventual descripción de la visión o imagen objetivo, y su gobernanza. Esta última comprendida en términos del reconocimiento e implicancia de los actores responsables del desarrollo rural. Para este bloque, se contempló contrastar cada instrumento con la revisión de los siguientes apartados de la PNDR: Elementos de diagnóstico, Definición de territorio rural y nuevo paradigma rural, Objetivo general, Principios y Gobernanza.
- **Enfoque predominante sobre ámbitos:** se refiere al abordaje explícito de objetivos, lineamientos y acciones relativos a diferentes ámbitos propios del desarrollo rural. Para este bloque, se decidió contrastar cada instrumento con los cuatro ámbitos, así como sus ejes y lineamientos definidos por la

PNDR: Bienestar social, Oportunidades económicas, Sustentabilidad medioambiental y Cultura e identidad.

- **Referencias cruzadas:** alude a la interrelación que especifica el instrumento con otros instrumentos de planificación como: la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) que tiene un enfoque indicativo-productivo de mayor escala; el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU) que orienta el desarrollo de los centros urbanos de la región; el Plan Regulador Intercomunal (PRI) que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que se integran en una unidad urbana; el Plan Regulador Comunal (PRC) que regula el desarrollo físico urbano de una sola comuna; políticas sectoriales, las cuales se dan a escala nacional, regional o comunal; o bien, referencias institucionales, es decir, otras organizaciones públicas. El análisis se centra en el propio instrumento y no en relación al texto de la PNDR, pero evidencia la importancia de la integralidad institucional que se plantea en el desarrollo rural.

La manera de evaluar los aspectos antes mencionados, requirió de algunas consideraciones especiales por temática, basadas en un puntaje asignado. Para la temática de *Análisis de contenidos*, se optó por los siguientes criterios de calificación: 3 puntos para “coincidente”, 2 para “algo coincidente”, 1 para “poco coincidente”, 0 para “no coincidente”

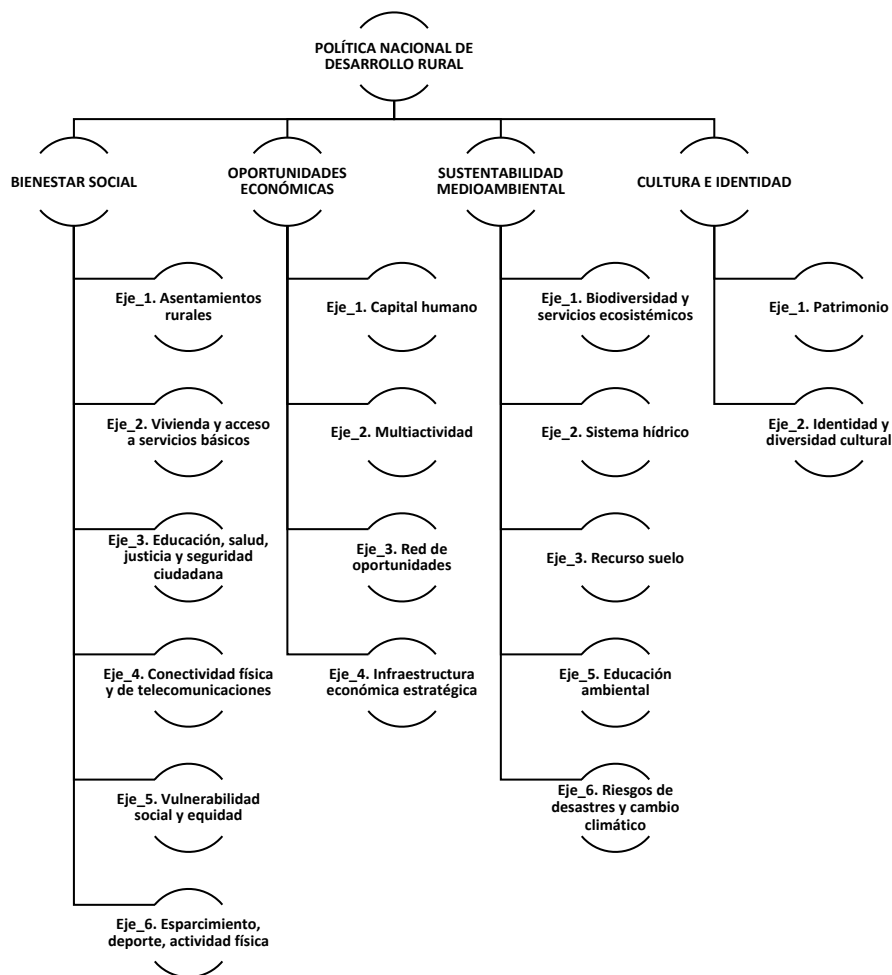


Figura 4. Ámbitos y ejes de la PNDR. Fuente: Elaboración de autores con base en la PNDR.

y -1 para "contradictorio". Para la segunda temática (*Enfoque predominante sobre ámbitos*), se optó, en virtud de lo declarado en cuanto a cada uno de los cuatro ámbitos de la PNDR y sus ejes (Figura 4), por una estimación de la distribución porcentual respecto al mayor o menor énfasis, de manera que los porcentajes de los cuatro ámbitos sumaran un 100%.

Por último, en el tercer bloque, referido a *Referencias Cruzadas*, que considera los tres criterios citados, se optó por la calificación siguiente: 3 puntos para "total", 2 para "parcial", 1 para "escasa" y 0 para "nula".

V. RESULTADOS

En este apartado se revisan y analizan los resultados en relación con los contenidos, enfoque y referencias cruzadas de los PLADECOS seleccionados.

Análisis de contenidos

Dentro del análisis de contenidos de los PLADECOS, se evaluaron: el fundamento empírico, la definición del concepto, el objetivo y la gobernanza para el desarrollo rural (Figura 5).

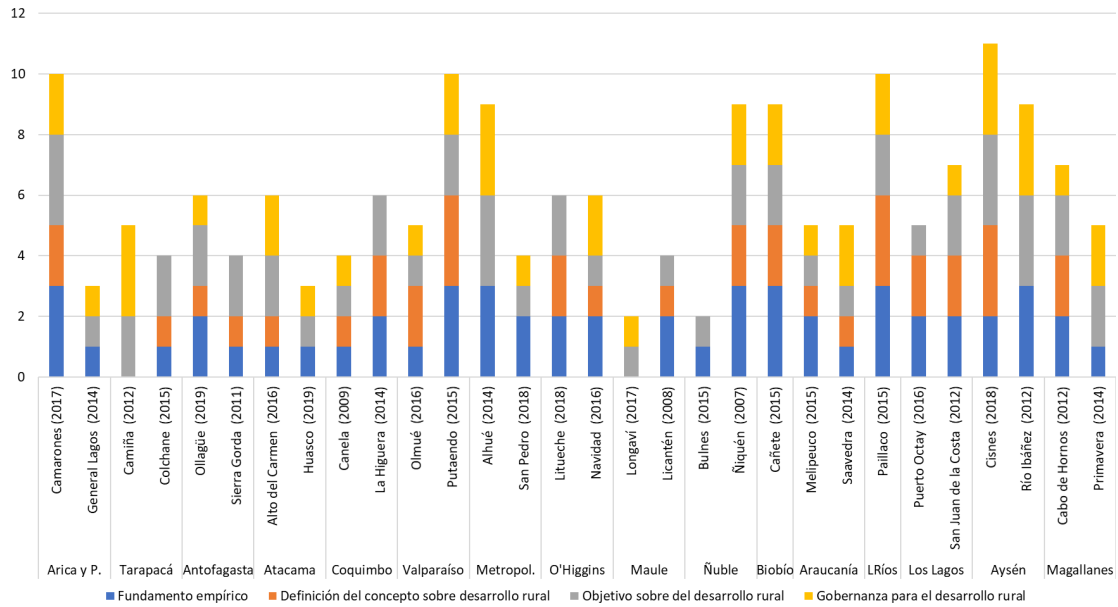


Figura 5. Resultados de análisis de contenidos en PLADECO. Fuente: Elaboración de autores.

En el fundamento empírico, se constata en los PLADECO un reconocimiento del rezago de la ruralidad que se expresa en una coincidencia de un 58,9% (53 de 90 puntos posibles) con la PNDR, donde existe un relato que se conecta con los nuevos enfoques productivos y económicos, especialmente con el turismo rural y las energías renovables. Además, se reconocen diversas problemáticas, principalmente las que se relacionan con la conservación del medio ambiente, el cambio climático y la escasez hídrica. Se evidencia cierta tendencia territorial a una menor coincidencia en los PLADECO de comunas del norte del país, salvo algunas excepciones.

En la definición del concepto sobre desarrollo rural se obtuvo una coincidencia menor con la PNDR (40%, 36 de 90 puntos posibles), sobre todo en el norte del país. Si bien en algunos PLADECO se advierte la autodenominación de “comunales rurales”, solo en pocos se explicita el enfoque que tiene el nuevo paradigma rural. En la mayoría de las comunas, especialmente en la zona norte y sur, se da una coincidencia baja con este planteamiento, al reconocer solo tácitamente el concepto de desarrollo rural. En términos globales, la zona austral tiene mucho más presente la concepción y los objetivos de la nueva ruralidad.

Respecto a los objetivos sobre el desarrollo rural, se alcanzó una coincidencia similar a la obtenida para el fundamento empírico (57,8%, 52 de 90 puntos posibles). Inicialmente, se

reconoce la importancia de la sustentabilidad. En algunas se registra la diversidad territorial, validando la existencia de poblados con un extenso entorno rural, al igual que las múltiples actividades existentes. Ocurre de forma similar con la integralidad y participaciones de instituciones públicas y actores de la sociedad que, en ocasiones, están organizados. La competitividad territorial y eficiencia son los factores más desarrollados, fundamentalmente por la vocación productiva de las zonas rurales. Esto se acompaña de la dependencia de recursos e instituciones que tienen atribuciones sobre el entorno rural. Por último, la identidad también es un aspecto relevante, destacándose allí las tradiciones, las culturas y los pueblos originarios.

La gobernanza para el desarrollo rural tuvo una coincidencia del 44,4% (40 de 90 puntos posibles), dado que no se plantea como una cooperación entre instituciones sectoriales ni como un enfoque transversal en la mayoría de los casos. En algunos PLADECO este tema no es claro en su explicación y se limitan a construir un ámbito de acción de gestión municipal enfocado hacia lo local, apoyándose en instrumentos regionales, pero no en instituciones a otras escalas. En otras palabras, la estructura institucional está amparada localmente, con sistemas de seguimiento autoadministrados que tienden a alinearse con la PNDR y los planes sectoriales y regionales.

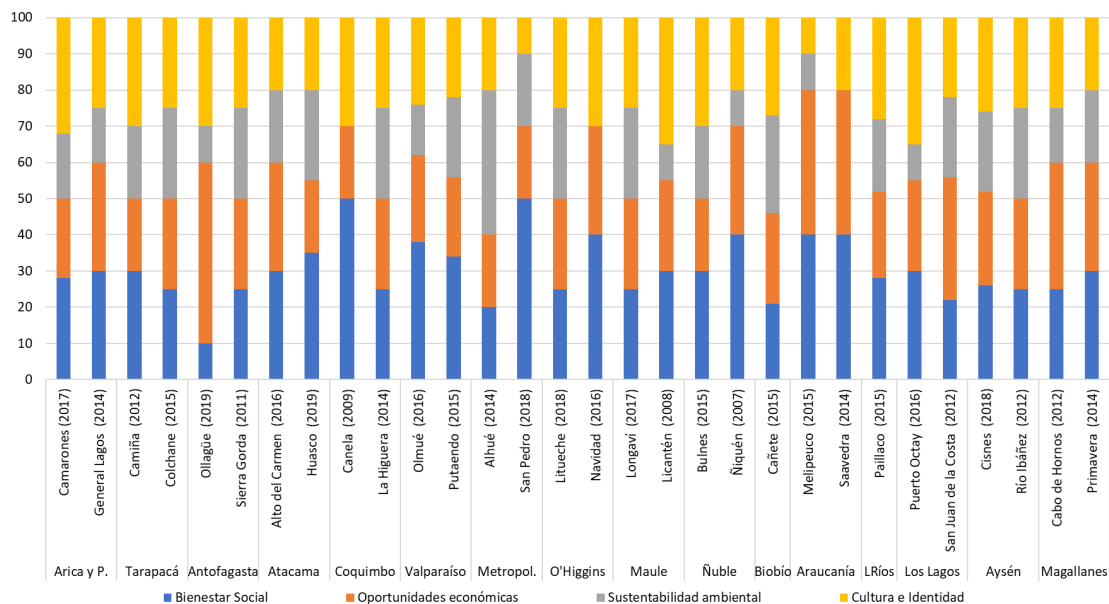


Figura 6. Resultados de enfoque predominante sobre ámbitos en PLADECO. Fuente: Elaboración de autores.

Enfoques predominantes por ámbitos

En una segunda etapa del análisis de PLADECO (ver Figura 6), se compararon las acciones propuestas en los planes de acción de estos instrumentos con los ámbitos, lineamientos y objetivos que propone la PNDR. Como se mencionó, se reparte un porcentaje de 100% entre los ámbitos, de tal modo que se le asignó mayor porcentaje a los que estaban mejor representados por las acciones propuestas.

En la Figura 6 se constata que los ejes de la política que se expresan en los PLADECO refieren en mayor medida a acciones ligadas a los ámbitos de Bienestar Social (30,2%), Oportunidades Económicas (27,1%), y Sustentabilidad Ambiental (25%); y, en menor grado, a Cultura e Identidad (18%).

El mayor porcentaje entre ámbitos lo registra Bienestar Social, lo cual se explica por la mayor dotación en recursos humanos y económicos de algunas de las direcciones que conforman la estructura institucional de las municipalidades, ya que todas poseen una Dirección de Desarrollo Comunitario que incluye departamentos de educación, salud y deporte. Por lo tanto, no es extraño que la mayoría de los PLADECO generen acciones relacionadas con atender la vulnerabilidad, equidad

social y vivienda. Asimismo, se evidencia que temas afines con el Bienestar Social en la PNDR, como el acceso oportuno y eficiente a la justicia, no se encuentran presentes en ningún PLADECO.

En relación al ámbito de Oportunidades Económicas, se repiten las medidas relacionadas con la capacitación y entrega de conocimiento económico a la población. Además, se proponen acciones destinadas a identificar y potenciar particularidades productivas comunales, aunque nunca llegan a plantear el desarrollo de certificaciones como denominaciones de origen o marcas colectivas. Por otra parte, los PLADECO estudiados tampoco proponen nuevas alternativas de financiamiento que no sean las tradicionales.

En Sustentabilidad Ambiental, varios PLADECO hacen referencia a problemas ambientales como la contaminación de elementos naturales o escasez hídrica, sin embargo, estas preocupaciones no se traducen en acciones concretas. Las iniciativas más repetidas son el desarrollo de programas sobre educación ambiental y cuidado del agua, en contraste con los que son menos mencionados, como los estudios, monitoreos y reconocimiento de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, conservación y recuperación del recurso suelo, y medidas para riesgos de desastres y cambio climático.

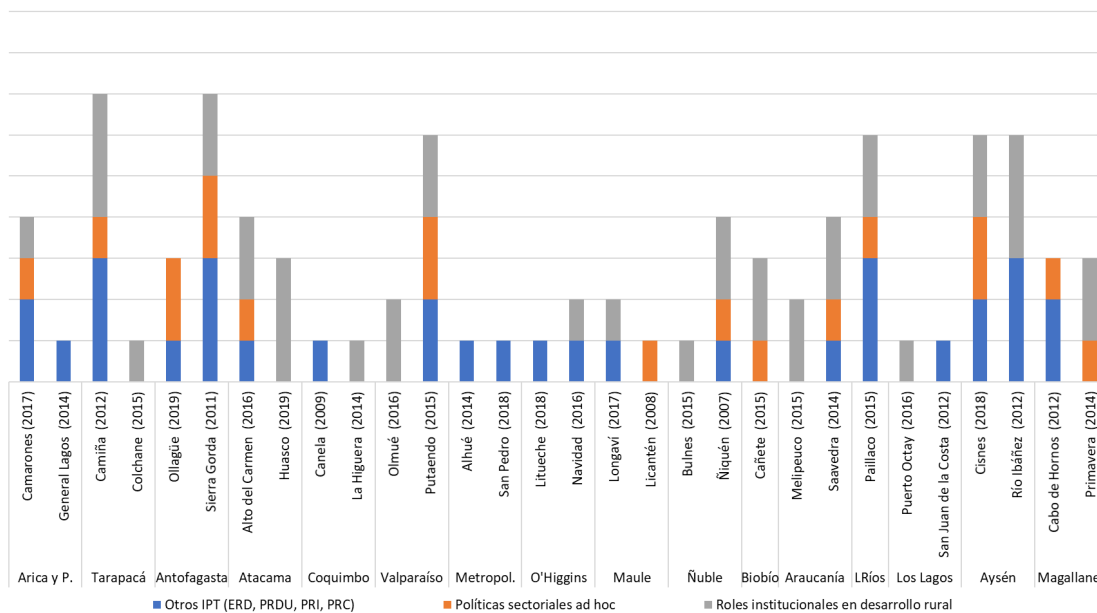


Figura 7. Resultados de referencias cruzadas en PLADECO. Fuente: Elaboración de autores.

Finalmente, en Cultura e Identidad, las acciones más repetidas tienen que ver con el rescate y reconocimiento de la vida campesina y culturas indígenas, usualmente relacionadas con la educación y desarrollo económico del turismo comunal. En general, en este ámbito los resultados dan cuenta de un rescate de la especificidad sociocultural de los territorios en relación con los objetivos y lineamientos que plantea la PNDR. Por último, las diferencias territoriales por zona no resultan significativas ni concluyentes en los resultados para este y ningún ámbito anterior.

Referencias cruzadas

La fortaleza de los PLADECO, en términos de su articulación con otros instrumentos de planificación, políticas públicas y actores institucionales que inciden en el desarrollo territorial local y en el desarrollo rural de las comunas, se presenta y analiza a partir de la Figura 7.

Se constata, a ese respecto, que sólo un 35,6% (32 de 90 puntos posibles) de los PLADECO establece algunas referencias a otros instrumentos, siendo más significativa la ERD, y casi nula con los PRDU y PRI, debido a que muchas de estas comunas no están reguladas por estos dos instrumentos. La gran mayoría de los planes no vincula su propuesta con los objetivos regionales, al menos de manera

directa, por lo que no es posible reconocer de qué manera la ERD permea en las acciones de los PLADECO. En el caso de los instrumentos normativos, las escasas menciones se relacionan con los PRC comunales, aunque es entendible debido a que estos norman preferentemente áreas urbanas.

En relación con las políticas sectoriales, sólo un 20% (18 de 90 puntos posibles) de los PLADECO reconocen explícitamente una asociación con una o más políticas sectoriales, con injerencia en la definición de acciones para el desarrollo rural. Así, son escasos los planes que mencionan al menos una política con la cual vinculen sus acciones y la mayoría no realiza ningún tipo de referencia cruzada. En este escenario, cabe destacar que las políticas sectoriales son documentos clave en la definición de acciones de carácter local para los territorios, dado que entregan el marco de acción del Estado en materias independientes de impacto directo sobre el desarrollo rural.

En cuanto a los roles institucionales en el desarrollo rural, este ámbito posee la mejor valoración. El 42,2% (38 de 90 puntos posible) de los PLADECO hace una mención a la articulación con otros actores, especialmente en relación con las fuentes de financiamiento. A pesar de ello, poco menos de un tercio de los PLADECO no identifica responsabilidades institucionales ajenas a los municipios, cuestión que refleja que en su formulación no se incorpora

un análisis sobre la gobernabilidad del plan en materia de roles institucionales que debieran guiar y apoyar su ejecución.

VI. DISCUSIONES

El análisis realizado releva los efectos de la prolongada inexistencia de un marco integrado de política pública rural en la planificación a escala local. La tendencia histórica a la acción compartimentada de diversas instituciones sobre los territorios rurales, si bien ha facilitado grandes avances en materias como riego, agua potable y producción silvoagropecuaria, ha generado que estos avances se desarrollen al margen de una mirada integradora. Esto se establece en un marco de gobernanza que no logra articular los distintos sectores y niveles de política pública que abordan las problemáticas rurales históricamente reconocidas. Asimismo, otras problemáticas que adquieren relevancia en tiempos recientes (como la sustentabilidad y la conservación ambiental) aún no logran encontrar un asidero potente en la planificación municipal. En ese sentido, los PLADECOS establecen algunos nexos con relatos emergentes sobre diversificación económica, pero carecen, en su mayoría, de una conceptualización y diagnósticos claros sobre su ruralidad y las distintas problemáticas existentes. Por otra parte, la operacionalización de sus planes de acción, en general, se presentan ajenos a la coordinación con entes públicos y privados con incidencia en el desarrollo rural.

Sin duda, el esquema centralizado del país ha contribuido a esta materia, considerando las importantes brechas entre municipios para implementar una planificación integrada. Las escasas menciones a las particularidades de los territorios rurales dan cuenta de una concentración de los esfuerzos sobre los espacios urbanos, o bien, una invisibilización de las diferencias socio-territoriales inherentes a los municipios rurales. Los aportes de la PNDR, que enmarca los temas clave para una nueva mirada rural, deberán ser visibles en la planificación comunal con la incorporación de directrices y objetivos de desarrollo claros. Significa un mayor esfuerzo a ser integrados por el nivel municipal con apoyo de los niveles regionales y nacional, ya que las dificultades de coordinación intersectorial e interescalar actúan aún como barrera para este nuevo paradigma.

En definitiva, el fortalecimiento de los PLADECOS como instrumento de planificación para territorios rurales requiere de una internalización de la diversidad de manifestaciones socio-territoriales, asegurada por una implementación sistemática de los objetivos de la PNDR en su formulación. Junto con esto, se debe apuntar a la articulación de las distintas políticas e instrumentos sectoriales en una visión común de desarrollo rural.

VII. CONCLUSIONES

La PNDR, por su naturaleza estratégica, precisa operacionalizar sus objetivos a través de instrumentos de escala local donde converjan los intereses de los diversos actores cuyas acciones comprometen el desarrollo social, económico y ambiental del medio rural. El PLADECOS constituye el principal instrumento para esos propósitos en comunas rurales o mixtas, sin embargo, sobre los resultados obtenidos, se constata que están en su mayoría muy lejos de integrar de buena forma lo que pretende esta política.

La baja articulación de los PLADECOS con políticas sectoriales e instrumentos de planificación regional y nacional, así como la poca precisión sobre el rol de los diferentes actores institucionales, debilita la condición de este instrumento para lograr los propósitos de la PNDR. No obstante, dado que en la ruralidad el marco normativo-regulatorio es más frágil para proteger los cambios de uso de suelo y existe una menor autonomía de recursos presupuestarios de los municipios, los PLADECOS de comunas rurales requieren sintonizar más con los desafíos que plantea la PNDR.

Ante la limitada regulación de procesos de urbanización en zonas rurales, y la inexistencia de un marco nacional de ordenamiento territorial, el PLADECOS es la alternativa más viable para incorporar e integrar los actuales desafíos del desarrollo rural territorial. Así como se necesita sintonizar con los elementos propuestos por la PNDR, es también fundamental fortalecer su capacidad de diagnosticar las particularidades de sus espacios rurales e integrarlas a sus planes de acción, y articularse a los desafíos intercomunales y regionales dando cuenta de los distintos niveles y escalas de acción.

Aun cuando los resultados obtenidos no dan cuenta de diferencias significativas en el abordaje de los PLADECOS entre las grandes macrozonas del país, es preciso considerar los contextos territoriales de producción de estos planes. Las capacidades técnicas municipales, las condiciones de rezago económico, el aislamiento estructural, y la componente indígena son diferenciadores clave para la implementación de políticas e instrumentos pertinentes, sensibles a la diversidad territorial rural del país.

En síntesis, los resultados de este trabajo aportan a determinar los vacíos y las brechas que actualmente sostienen los PLADECOS para constituirse en el instrumento rector del desarrollo local en comunas rurales, precisando aquellos contenidos de la PNDR que admiten mayor urgencia de ser visualizados e integrados a futuro.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aghón, G. y Cortés, P. (1998). Descentralización y gobiernos municipales en América Latina. En Jordán, R. y Simioni, D. (Comps.), *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe: propuestas para la gestión urbana* (LC / L .1117) (pp. 69-106). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Arenas, F. y Orellana, A. (2019) Aportes desde el ordenamiento territorial a la descentralización política y administrativa del país. En Von Baer, H. y Bravo, N. (Eds.), *Desarrollo territorial colaborativo; Descentralizando, poder, competencias y recursos* (pp. 153-160). Temuco: Ediciones Universidad de la Frontera.

Balbontin, R., Escobar, M. y Seemann, A. (2017). *Financiamiento de los gobiernos regionales en Chile*. Serie de Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile.

Berdegúe, J., Jara, E., Modrego, F., Sanclemente, X. y Schejtmán, A. (2010). *Comunas Rurales de Chile*. Documento de Trabajo N° 60. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: Rimisp.

Blanco, E. (2019). Políticas de desarrollo rural en la Unión Europea y Latinoamérica: algunas reflexiones para Costa Rica. 1990-2008. *Estudios*, (38), 135-166. DOI: 10.15517/REV.0138.37464

CEPAL (2017). *Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Agendas globales de desarrollo y planificación multinivel*. Documentos de proyecto.

Fernández, J., Fernández, M. I. y Soloaga, I. (2019). *Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe*. Proyecto CEPAL/FIDA: Nuevas Narrativas para una Transformación Rural en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Documentos de Proyectos.

Gómez, S. (2001). ¿Nueva Ruralidad? Un aporte al debate. *Estudios de Sociología y Agricultura*, 17, 5-32.

Heike Johansen, P. y Lund Chandler, T. (2015). Mechanisms of power in participatory rural planning. *Journal of Rural Studies*, 40, 12-20. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2015.05.006>

Henríquez, I. (2020). Las leyes de descentralización en Chile: eje del cambio de la intergubernamentalidad pasando de la jerarquía a la negociación. *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (21), 5-28.

Horts, B. (2018). *Descentralización fiscal: Antecedentes para una reforma en Chile en materia de financiamiento regional*. Serie Informe Económico 273. Libertad y Desarrollo.

Kay, C. (2007). Algunas reflexiones sobre los estudios rurales en América Latina (Dossier): Some Reflections on Rural Studies in Latin America. *Iconos: Revista de Ciencias Sociales* (Quito: FLACSO), (29), 31-50.

Kay, C. (2009). Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad? *Revista mexicana de sociología*, 71(4), 607-645.

López-Morales, E., Gasic, I. y Meza, D. (2012). Urbanismo proempresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75-114. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000300003>

Marshall, C. (2018). *La dicotomía de los procesos de descentralización administrativa y planificación urbano-regional en Chile; efectos sobre la planificación y gestión subnacional*. Tesis de doctorado. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Marshall, C. (2019). Centralismo y formas fluidas de planificación territorial en Chile: mecanismos de gobernanza horizontal para la agenda urbana local. Ponencia presentada en XI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Santiago de Chile, junio 2019. Barcelona: Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya. DOI: <https://doi.org/10.5821/siui.6713>

Nieto, A. y Cárdenas, G. (2015). El método Leader como política de desarrollo rural en Extremadura en los últimos 20 años (1991-2013). *BAG: Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (69), 139-162.

Nogueira, M. E., Urcola, M. A. y Lattuada, M. (2017). La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, 2(4), 23-59.

OCDE (2014). *Rural Policy Reviews, Chile*. Recuperado de <https://www.oecd.org/chile/oecd-rural-policy-reviews-chile-2014-9789264222892-en.htm>

OCDE (2017). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal*. Recuperado de http://ocde.subdere.gov.cl/assets/files/Chile_Main%20Findings%20and%20Recommendations_Final_ES.pdf

Orellana, A., Arenas, F., Marshall, C. y Rivera, A. (2016). Resistance to metropolitan institutionalization and planning in Chile. *Planning Practice and Research*, 31(4), 435-451. DOI: <https://doi.org/10.1080/02697459.2016.1196535>

Orellana, A. y Marshall, C. (2017). La relación entre inversión municipal pública y calidad de vida en las ciudades metropolitanas en Chile. *Revista Cuadernos das Metrópolis*, 19(39), 665-686. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3913>

Orellana, A., Mena, J. y Monte, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?. *Revista INVI*, 31(87), 173-200. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582016000200006>

Rehren, A., Orellana, A., Arenas, F. e Hidalgo, R. (2018). La regionalización en un contexto de urbanización regional: desde los desafíos a las propuestas de criterios de zonificación para el caso chileno. *Revista de Geografía Norte Grande*, (69), 191-209. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022018000100191>

Rudel, T. y Meyfroidt, P. (2014). Organizing anarchy: The food security–biodiversity–climate crisis and the genesis of rural land use planning in the developing world. *Land Use Policy*, 36, 239-247. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2013.07.008>

Ruz, M., Maldonado, M., Orellana, A. y Vicuña, M. (2014). Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En Pontificia Universidad Católica de Chile (2014). *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas 2014*. (pp.183-214). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sepúlveda, S. (2008). *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*. San José, C.R.: IICA.

Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. y Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial de desarrollo rural*. San José, C.R.: IICA.

Shucksmith, M. (2010). Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts. *Sociologia Ruralis*, 50, 1-14. DOI: [10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9523.2009.00497.x)

Torres, F. y Delgado, J. (2009). Hacia una política territorial del desarrollo rural de México. *Convergencia*, 16(50), 107-131. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352009000200005&lng=es&tlng=es

Valencia-Perafán, M., Le Coq, J., Favareto, A., Samper, M., Sáenz-Segura, F., y Sabourin, E. (2020). Políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina: balance y perspectivas. *Eutopia. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, (17), 25-40. DOI: <https://doi.org/10.17141/eutopia.17.2020.4388>.

Valenzuela, F. (2018). Plan de desarrollo comunal y gestión municipal. ¿Participación real o instrumento ilusorio? *Revista Electrónica de Trabajo Social* (Universidad de Concepción, Chile), (18), 70-80.

Vicuña, M. (2013). El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago, Chile. *Revista INVI*, 28(78), 181-219. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582013000200006>