



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Novedades

29/01/2025

Política Sectorial

¿Cómo abordan los desafíos de las zonas rurales en la Política Nacional de Desarrollo Rural, Zonas Extremas y de Zonas Rezagadas en Material Social en Chile?

21/01/2025

Política Sectorial

Hacia un análisis comparado: Institucionalización de las políticas para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia entre Chile, Colombia y Uruguay

30/12/2024

Política

¿De qué forma nos puede servir el libro "Revista política y espíritu y su tiempo 1945-2000" de Eduardo Palma para el debate político actual y futuro?

13/12/2024

Política

Exposición de Carmen Frei Ruiz-Tagle en presentación libro "Revista política y espíritu y su tiempo 1945-2000" de Eduardo Palma Carvajal

29/11/2024

Política

La Constitución Económica pensada por el Grupo de los 24, un Estado participe en la economía y activo en lo social

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2025 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe N°1477

Política Sectorial

29/01/2025

¿Cómo abordan los desafíos de las zonas rurales en la Política Nacional de Desarrollo Rural, Zonas Extremas y de Zonas Rezagadas en Material Social en Chile?

Chaid Catalán Méndez¹

Introducción

En Chile es un hecho que las comunas rurales enfrentan una serie de desafíos, pues históricamente han estado lejanas a los grandes centros urbanos, junto a la migración de la población hacia áreas del mismo tipo y la baja vinculación con las economías de gran escala. De esto, es posible señalar una baja diversificación económica que afecta la valoración externa de estas zonas en aspectos que van desde lo patrimonial, cultural y hasta lo natural (Pinochet, A., M, 2010).

Desde el año 2020 ha habido un incesante trabajo en políticas públicas. Por un lado, culminó la elaboración de la Política Nacional del Desarrollo Rural (PNDR). Por otro lado, en el año 2023, empezaron a tener aplicación las Políticas de Zonas Extremas y Zonas en Desarrollo de Materia Social. Este conjunto de políticas tiene como fin entregar una mayor incidencia en el desarrollo local propiciado por los actores pertenecientes a las mismas. Con ello, brindar mejoras en los procesos de inversión en las zonas que requieren mayor apoyo estatal, entre otros.

En tal sentido, el presente informe busca indagar sobre el concepto de "ruralidad", señalando y evaluando los principales desafíos de las zonas rurales bajo un enfoque integral de todos los contenidos y objetivos planteados por cada política. Adicionalmente, analizar los principios y objetivos que dan pie a los proyectos de desarrollo. En ese mismo foco, vislumbrar en las políticas señaladas, la materialización de los deberes del Estado establecidos en los art. 1° y 3° de la Constitución. Por último, identificar posibles obstáculos o contradicciones entre las políticas y sus iniciativas planteadas.

¹ Egresado de Derecho Universidad Alberto Hurtado. Integrante del Programa de Pasantías del Centro de Estudios del Desarrollo, CED, 2024.

1.- ¿Qué significa “lo rural” en Chile?

En el caso de la RAE², la ruralidad es aquello “*perteneciente o relativo a la vida del campo y sus labores*”. Bajo la mirada de la ODEPA, un territorio rural es el resultado de la interacción entre personas, economía y medio ambiente en áreas de baja densidad poblacional (menos de 150 habitantes por km²), con un máximo de 50.000 habitantes y organizada a nivel comunal³. Acorde al MINVU, es el territorio ubicado fuera del límite urbano⁴. Es complejo señalar una definición específica de lo rural. Al menos, en términos académicos, no existe una sola concepción de ello, así como tampoco existe un solo tipo de ruralidad.

Las creencias colectivas han marcado bastante la visión del mundo rural, esto, por una serie de estereotipos negativos. Se suele percibir dicha forma de vida, sus cosmovisiones y hábitos como algo arcaico u obsoleto. De esta forma, llevándose a cabo una romantización de lo rural, pero en paralelo, una clara subvaloración de las potencialidades tanto territoriales como sociales (Entrena Durán, 2004; Echeverri Perico, 2011; Ávila Sánchez, 2015; Rodríguez, 2011; Urcola, 2011).

Lo rural en Chile, bajo una vista general, se ha denominado aquellas áreas en las que se asientan pequeños grupos de población, los cuales se dedican mayoritariamente a actividades de índole primaria, es decir, extracción y obtención de materias primas (Soto, 2021). No obstante, pareciera haber un problema de acotación en ese sentido. Soto (2021) rescata que esa simplificación del contexto rural se debe a un abandono por parte del Estado chileno, restringiendo el modelo de desarrollo rural a “un sector atrasado”, inmune a transformaciones y con obstáculos en su desarrollo económico como social.

La noción de lo rural en el territorio nacional se fue construyendo bajo un enfoque binario, es decir, ciudad-campo, moderno-tradicional, productivo-no productivo (Berdegué y otros, 2015 en Fernández *et al.*, 2019; Molano, 2007). Con ello, dificultando la verdadera complejidad de la diversidad de las realidades en dichas zonas y así, generando una serie de problemas y desafíos.

Comprendiendo que hoy en día la ruralidad como tal es un tópico complejo y se encuentra en constante evolución, “hay de admitir” que el criterio de densidad poblacional y la especificación económica agrícola del territorio, a pesar de ser ampliamente utilizados, presenta limitaciones para comprender la diversidad de las realidades rurales (Berdegué y Favareto, 2019 en Fernández, L. *et al.*, 2019).

Fernández *et al.* (2019) indica que lo rural está experimentando transformaciones que van desde la diversificación económica-productiva, con cada vez menor peso agrícola, mayor interacción con lo urbano, con una mayor multifuncionalidad territorial⁵ (Moyano, 2008 en Silva, 2010). Dando lugar a un espacio rural más dinámico y con expectativas de desarrollo más amplias.

Por un lado, hay una falta de reconocimiento de la interacción entre personas, sus actividades económicas y los recursos naturales. Por otro lado, no se contempla una diferenciación de actividades más allá de lo

² Real Academia Española. (2023). Diccionario de la lengua española (23.ª ed.). Espasa.

³ ODEPA. (2018). *Respuesta oficio 117/2018 sobre definición de ruralidad*. Disponible en <http://bcn.cl/28lvc> (agosto 2024).

⁴ MINVU. (2017). *Modificado por D.S. 75 - D. O. 25.06.01; por D. S. 68 - D. O. 31.12.09, reemplaza vocablo*. Disponible en <http://bcn.cl/291pu> (agosto 2024).

⁵ Es la acepción territorial en la que, además de producir alimentos u objetos afines, dicho territorio brinda una amplia variedad de bienes y servicios correlacionados a los sectores ambientales, sociales, culturales y económicos.

agrícola, asimismo, la relación que tienen las comunidades rurales con su entorno natural. Adicionalmente, el nivel de infraestructura y acceso a servicios son factores clave para determinar el grado de desarrollo.

En sí, un elemento para tener en cuenta es la identidad cultural y social de cada zona. Esto es, un sentido de conexión colectivo, en el que se comparten elementos culturales como tradiciones, creencias y valores dentro de la temporalidad (Fonte & Ranaboldo, 2007). También, la identidad cultural de cada localidad es aquello que ha permanecido a lo largo del tiempo y es fundamental para la cohesión y desarrollo de cada integrante y su entorno y/o ambiente (Molano, 2007).

Ante lo dicho, es necesario revisar las políticas nacionales que regulan directamente esta realidad, y evaluar qué tanto se acercan al reconocimiento y abordaje íntegro de los desafíos de estas zonas y al de sus habitantes. Lo anterior, sin obviar a aquellas políticas que le dan tratamiento a situaciones que influyen indirectamente en el entorno rural como la Política Indígena, el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado⁶ (SNASPE) y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), entre otras. Las cuales, no serán objeto de estudio para esta ocasión.

2.- ¿Qué buscan las políticas para las zonas rurales?

La Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR)⁷ se desarrolla bajo la noción de superar la heterogeneidad de las áreas rurales con características y retos variados. Buscando abarcar la problemática del tradicional enfoque sectorial, donde la aplicación subsidiaria ya no es suficiente para solucionar los desafíos de fondo⁸.

Como se señala en el texto, la PNDR entrega un marco de lineamientos comunes que facilita la coordinación de actores y variables que inciden en el desarrollo de las áreas rurales, valorando el potencial que tienen para el progreso multiforme a nivel comunal, regional y nacional. Así, buscando un desarrollo armónico e integral de cada uno de los habitantes del territorio.

Su objetivo es mejorar la calidad de vida y brindar un aumento de oportunidades para la población de los territorios rurales, estableciendo condiciones necesarias para un desarrollo integral a través de un enfoque territorial que da lugar a iniciativas públicas y privadas, como también, por parte de la sociedad civil. Contribuyendo un mayor equilibrio entre zonas y potenciando el desarrollo sostenible en los lugares con menor población.

Por tanto, la PNDR basa su aplicación en 4 ámbitos: bienestar Social, disminuyendo las brechas de acceso a bienes y servicios; sustentabilidad Medioambiental, valorando los espacios naturales y gestionando riesgos; oportunidades económicas, mejorando el desempeño y el dinamismo local; y finalmente, cultura e identidad, resguardando y poniendo en valor su patrimonio material e inmaterial.

⁶ Creado mediante la Ley N° 18.362 de 1984, corresponde a aquellos ambientes naturales, terrestres o acuáticos que el Estado protege y maneja para lograr su conservación.

⁷ Ver el documento de la Política Nacional de Desarrollo Rural (septiembre 2024). Disponible en: <https://lc.cx/Tx9k-e>

⁸ Comprenderse como la deficiente conectividad (vial, de telecomunicaciones, energética, entre otros), el menor suministro de otros bienes y servicios respecto a los centros urbanos, la lejanía a los grandes mercados, la migración de la población hacia áreas urbanas, la falta de masa crítica para vincular y beneficiarse de las economías de escala, los nuevos patrones de producción y comercialización para las materias primas y una mayor diversificación económica en conjunto con la revalorización patrimonio-cultural de los mismos sectores.

Del mismo modo, la política ajusta su funcionamiento en determinados principios. Así, la PNDR busca que se reconozca y valore la diversidad de los territorios en sus aspectos naturales, culturales y productivos. Se promueva la participación activa de toda la sociedad en la toma de decisiones y en el desarrollo de sus regiones. También, dar garantía al acceso equitativo de todas las personas a los beneficios del desarrollo económico y a las oportunidades de crecimiento social. Llevar a cabo una integración de esfuerzos provenientes de los sectores público, privado y social (integralidad) con el fin de crear soluciones que comprendan las necesidades tanto presentes como subyacentes y con un foco sostenible.

Otro punto a enfatizar, es el fortalecimiento de las capacidades locales y regionales (descentralización) para gestionar sus territorios de manera autónoma, pero articulada con el nivel central bajo una base complementaria más allá de lo jerárquico. De la misma forma, llevar a cabo una economía dinámica⁹, que fomente la competencia entre las diversas actividades de cada región, con ello, generando empleo y oportunidades de negocio y emprendimiento.

Por último, se tiene como fin la implementación de un ordenamiento territorial de manera gradual y adaptativa (gradualidad), es decir, una implementación por etapas y con un carácter más abordable que permita realizar ajustes sobre la marcha del proceso, según sea necesario.

Ahora, pareciera que la PNDR tiene una fuerte vinculación con la PNOT¹⁰, donde, ambas políticas tienen como objeto implementar vías que permitan una mejor calidad de vida en las zonas rurales bajo un enfoque equitativo de acceso a los recursos. La coordinación entre ambas políticas se materializa por medio de la Comisión de Desarrollo Territorial, esto es, un espacio de colaboración y diálogo entre diversos actores con el fin de coordinar intersectorialmente la gobernanza territorial. Con ello, definiendo prioridades y evaluando el progreso en la aplicación de las políticas en las zonas respectivas.

En cuanto a la institucionalidad de la PNDR y sus instrumentos de acción. Por un lado, tenemos al Ministerio de Agricultura, a través de la ODEPA¹¹. Ésta última, tiene como fin diseñar, implementar y evaluar la política que mejor se adapte a las necesidades identificadas bajo una coordinación entre diferentes organismos públicos. Por otro lado, algunos de los instrumentos considerados por la PNDR, son los planes regionales de desarrollo rural y comunal que derivan en programas y proyectos locales (fortalecimiento agropecuario de las familias, diversificación económica, infraestructura rural). Y, no menos importante, las instancias de participación ciudadana, tales como consultas públicas, talleres de integración y capacitación.

La Política Nacional de Zonas Extremas (PNZE)¹² tiene como objetivo principal promover la convergencia de los territorios definidos como "zonas extremas" con el desarrollo a nivel país, y de manera permanente. En este sentido, fomentando el acceso a derechos sociales y oportunidades continuas para los habitantes, sin importar su geografía o localización. Mejorando así, el bienestar y la calidad de vida de estos.

La PNZE se rige bajo ciertos principios expresados en su art. 2°.

⁹ También conocida como dinamización productiva y competitividad territorial.

¹⁰ Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1162254>

¹¹ Oficina de Estudios y Políticas Agrarias.

¹² Política Nacional de Zonas Extremas. Disponible en: <https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2023/09/13/43652/01/2375397.pdf>

En una primera parte, el enfoque de derechos, en conjunto de la equidad territorial, el desarrollo territorial y la descentralización, reconociendo los derechos de las personas en las zonas extremas, garantizando el acceso a ellos, independiente de su ubicación geográfica. Al mismo tiempo, buscando un desarrollo integral que considere las características únicas de cada zona con planificación y construcción social del entorno.

En un segundo aspecto, están los parámetros de pertinencia de las intervenciones con la intersectorialidad de las acciones, es decir, identificar de manera precisa las necesidades específicas de cada territorio, diseñando programas y proyectos que abordan los desafíos locales. Siendo complementado con el fortalecimiento de capacidades de las comunidades y organizaciones locales, dando paso a que participen activamente en la identificación de soluciones y en la gestión de los mismos proyectos. La cooperación público-privada permite movilizar los recursos necesarios, fomentar ciertas alianzas entre el Estado y particulares para impulsar proyectos que den pie a un desarrollo económico más pleno y con mejor apertura.

Por último, la PNZE al referirse a la investigación e innovación territorial, la sostenibilidad, transparencia y la participación ciudadana. Aquí, el objeto es fomentar la creación de conocimiento científico y tecnológico, el cual, pueda responder a las necesidades específicas de las zonas extremas (como pueden ser la búsqueda hídrica en zonas de escasez a través de instrumentos y técnicas novedosas, o, también la implementación de nuevas tecnologías compatibles con el medioambiente y su preservación). Dichas soluciones deben funcionar a través de los parámetros de la sostenibilidad, un desarrollo con dimensión ambiental, en donde los ámbitos económicos, sociales y culturales puedan converger no comprometiendo el bienestar futuro de los habitantes. En el caso de la transparencia, se basa en el conocimiento público, permitiendo la rendición de cuentas y un espacio de confianza entre las personas hacia las instituciones.

Aquí también existe una vinculación con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) en donde se busca un desarrollo territorial equilibrado y sostenible. Para entender dicha coordinación, debemos entender que existe un rasgo de complementariedad, es decir, una política focaliza las particularidades de las regiones más aisladas (PNZE), y, la otra establece un marco general de planificación y gestión a nivel nacional (PNOT). Ambas políticas utilizan instrumentos de planificación, tales como los planes de desarrollo comunal y regional. Lo ideal es que estos planes sean afines con ambas políticas, asegurando una coherencia en la ejecución de acciones.

En aspectos de institucionalidad, la PNZE tiene su lugar a través de la SUBDERE, la cual diseña, evalúa e implementa la política coordinándose con otros ministerios y organismos públicos. Ahora, respecto a los instrumentos concretos para llevar a cabo la implementación de la PNZE, es el Plan Especial de Desarrollo de Zonas extremas (PEDZE)¹³, con los cuales se priorizan los objetivos y estrategias de desarrollo en cada zona identificada como "extrema". Tomando en cuenta sus características y actuando acorde a las necesidades ya contempladas.

El funcionamiento de los PEDZE puede ordenarse de la siguiente manera:

¹³ Tienen como objetivo "atender los déficits en inversión, en infraestructura pública, y las dificultades de acceso a mercados de empleo y servicios debido a la baja rentabilidad social de este tipo de proyectos en la zona". El objetivo a nivel de fin es: "contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas extremas brindando mejores oportunidades para su desarrollo", y a nivel de propósito es: "habitantes de zonas extremas mejoran su inclusión para sus procesos de desarrollo."

Programa	PLAN ESPECIAL DE DESARROLLO DE ZONAS EXTREMAS
Año de inicio	2014
Objetivo(s)	El PEDZE tiene como objetivo “atender los déficits en inversión, en infraestructura pública, y las dificultades de acceso a mercados de empleo y servicios debido a la baja rentabilidad social de este tipo de proyectos en la zona”. El objetivo a nivel de Fin es: “contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de zonas extremas brindando mejores oportunidades para su desarrollo”, y a nivel de Propósito es: “habitantes de zonas extremas mejoran su inclusión para sus procesos de desarrollo.
Presupuesto	Programa 2020: \$99.880 millones (CLP)
Zona(s) abarcadas	El ámbito de acción territorial del programa PEDZE integra las siguientes regiones y territorios considerados zonas extremas: Arica y Parinacota, Los Lagos (sólo Provincia de Palena y Comuna de Cochamó), Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Magallanes y Antártica Chilena.
Ministerio responsable	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
Servicio público responsable	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE)
Funcionamiento e implementación	El PEDZE opera a través de la ejecución de Planes Especiales de Zonas Extremas que fueron elaborados en forma participativa por cada una de las regiones o territorios que componen el Programa ¹⁴ .
Duración de programas	Cada Plan tiene una duración de seis años, comprende un listado de proyectos priorizados según criterios utilizados por cada región y un monto estimado de inversión ¹⁵ .
Financiamiento y responsabilidad	Se rinde con presupuestos anuales, y no se permite ingresar nuevos proyectos a los establecidos en el Plan (cartera cerrada). Los Planes se financian con recursos provisionados por el Estado para su ejecución, y a estos montos se suman los

¹⁴ Participación de diversos actores regionales, tanto públicos como privados. A modo de ejemplo se observa que la comisión asesora del Plan Especial de Zonas Extremas de Arica y Parinacota estaba constituida por: representantes de los gobiernos Regional y Provincial, Alcaldes, Gobernación Marítima, Seremis, Universidades, Consejo Nacional Aymara, Presidentes de Gremios, ONGs, Presidente del Consejo de la Ciudadanía, Juntas de Vecino, entre otros.

¹⁵ A principios de la implementación del PEDZE, los plazos para planificar y ejecutar contaban con 3 años.

	recursos que las regiones o territorios puedan apalancar desde los Ministerios Sectoriales (Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de la Vivienda, entre otros). La responsabilidad de la ejecución de los Planes recae en los Gobiernos Regionales (GORE). El rol de SUBDERE es distribuir los recursos presupuestarios y apoyar la gestión y coordinación a nivel local y con el Gobierno Central.
--	--

Fuente: Elaboración propia - DIPRES (2020).

La Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social (PNZR) ¹⁶ tiene como fin generar condiciones de desarrollo social y económico enfocándose sobre las brechas territoriales y la disminución de estas mediante la intervención intersectorial, participativa, el desarrollo integral a través de competencias y en la generación de capital social y humano. Establecer parámetros de igualdad y equidad para aquellos habitantes de territorios que presentan brechas de mayor magnitud en su desarrollo y bienestar social¹⁷. De modo que, el desarrollo de dichos territorios alcance niveles no inferiores a su propia región, mediante el trabajo coordinado de los órganos públicos y entidades o actores del sector privado presentes en el territorio¹⁸.

Los estándares concretos de identificación se basan en Condición de aislamiento y Brechas sociales. En estos casos, obedeciendo el índice contenido en el Estudio de Identificación de Localidades en Condiciones de Aislamiento¹⁹.

Tiene como base la promoción de la autonomía y el rol protagónico de las mismas comunidades en sus territorios. En este sentido, la participación ciudadana, en conjunto con la pertinencia y el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades humanas buscan que las mismas comunidades, sean un elemento activo al momento de tomar decisiones y en el seguimiento de los proyectos que las afectan.

En segundo lugar, se tiene en cuenta la descentralización en la toma de decisiones bajo un marco de políticas públicas que se adapte a las realidades locales. Se repite un enfoque de derechos junto a la integralidad brindando el acceso igualitario de derechos y oportunidades para cada persona, independientemente su condición geográfica. Asimismo, la intersectorialidad promueve la colaboración institucional del Estado para el bienestar ciudadano como garantía irrestricta de nuestro sistema en conjunto con la cooperación público-privada.

Nuevamente, se señala la transparencia garantizando el acceso público de la información de estos asuntos. La sostenibilidad en conjunto con la sustentabilidad, buscando promover y asegurar un desarrollo social y económico que sea viable en un período de tiempo extenso, como también siendo continuo y apreciable (aún haya finalizado la vigencia del plan de desarrollo escogido). La investigación e innovación territorial

¹⁶ Política Nacional de Zonas Rezagadas en Materia Social. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1195635>

¹⁷ Las brechas mencionadas vendrían siendo la diferencia entre el promedio de la tasa de pobreza por ingreso y la tasa de pobreza multidimensional de cada comuna, respecto del promedio regional de ambas tasas.

¹⁸ SUBDERE a través de la Unidad de Territorios de Convergencia. Consultado en Septiembre de 2024. Disponible en: <https://lc.cx/labymj>

¹⁹ SUBDERE a través de la División de Políticas y Desarrollo Territorial (Octubre 2024). Disponible en: https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/515/Identificacion_Localidades_.pdf?sequence=1&isAllowed=y

con una intervención priorizada y focalizada, permite identificar qué zonas requieren un plan de acción inmediato, con el propósito de solventar los problemas más relevantes para la zona y sus habitantes dentro de la inmediatez posible.

3.- ¿Cómo se vinculan y en qué se diferencian estas políticas?

En cuanto a sus similitudes. De manera basal, el enfoque de las políticas ya revisadas es la descentralización junto a la reducción de desigualdades, la mejora en la calidad de vida y el bienestar de cada ciudadano/a independientemente del elemento geográfico que pudiera limitar el acceso igualitario de derechos y garantías. Dicho objetivo se sustenta bajo la idea de proponer un desarrollo armónico y equitativo entre las regiones y sus diversos sectores, dejando atrás el centralismo de las decisiones y concretar auténticamente un desarrollo inclusivo a nivel territorial (CED, 2013).

En cada una se busca abordar los desafíos territoriales fuera del ejercicio típico del centralismo, afrontando las problemáticas desde una idea pluralista, en donde, se busca visibilizar tanto las distinciones como las continuidades existentes entre las diferentes realidades a nivel nacional (DelaMaza et al., 2015). Permitiendo así, una subjetivización de los territorios y las regiones, reconociendo e integrando dichas experiencias, rompiendo con el eje homogéneo o generalizado de políticas aplicado durante muchos años dentro de la sobrevaloración urbana como garante de bienestar, y dar apertura a la potencialidad de desarrollo en las zonas, llevando a cabo un ordenamiento territorial más integral, por ejemplo, en el ámbito turístico (Gómez, 2001 en Orellana, et al., 2021; Szmulewicz, E., 2014).

Las políticas mencionadas, si bien tienen características particulares, presentan una interrelación evidente. La convergencia que se tiene entre estas tres políticas se basa en la búsqueda de un desarrollo territorial más equitativo e inclusivo, compartiendo determinados mecanismos e instituciones de coordinación para lograr dichos objetivos. Por tanto, el vínculo concreto entre la PNDR, PNZE y PNZR viene siendo la revalorización del desarrollo territorial, su identidad y la nueva ruralidad²⁰.

En cuanto a sus diferencias. Si bien comparten objetivos, sus mecanismos y enfoques difieren en algunos aspectos. Por una parte, la PNDR se centra en fortalecer las economías locales y la sostenibilidad de dicho ejercicio en las zonas rurales, la PNZE, en cambio, tiene un enfoque territorial para aquellas zonas que se encuentran bajo condiciones geográficas y climáticas que las aíslan e impiden un acceso a derechos oportuna y equitativa. Con ello fomentando la cooperación público-privada como eje de desarrollo y promoviendo la descentralización con un sentido de pertenencia para reducir las desigualdades territoriales y dar espacio a la participación ciudadana. La PNZR tiene como base la reducción de brechas sociales en territorios específicos, los cuales, son parte de un proceso de identificación para establecer el nivel de desigualdad y la condición de aislamiento de la comuna o sector. Con este método se busca focalizar el nivel de intervención dentro de la zona, es decir, identificar y establecer una cartera de iniciativas en coherencia con los objetivos del Plan de Desarrollo escogido, así cumplir con los objetivos propuestos,

²⁰ Comprendiendo esto como aquella ruralidad que va más allá del ámbito agrario y productivo. En otras palabras, se presenta como un concepto más amplio y diverso, que se complementa de elementos basados en la modernización tanto tecnológica como productiva y con una amplia diversidad económica, disminución de brechas sociales, desigualdad territorial, sustentabilidad, reconocimiento de la identidad cultural y el establecimiento de acuerdos institucionales (Orellana, 2021).

fijando normas para determinar la extensión excepcional de vigencia de los planes y las metodologías de gobernanza e intervención.

Una particularidad de todo esto es que la PNZR basa su funcionamiento en los parámetros del proceso de identificación de zonas rezagadas, y con ello, trabajar en función de los planes sectoriales asignados. En cambio, por parte de la PNDR, el funcionamiento de la política se basa en la misma, en coordinación con los planes sectoriales. No obstante, propiciando un rango de acción particular de cada localidad, es decir, permite que los mismos habitantes busquen soluciones que mejor se ajusten a los intereses territoriales planteados por los mismos.

4.- ¿Hay contradicciones y/o incoherencias en cuanto al funcionamiento de las políticas?

A nivel general, no. Sin embargo, es necesario comprender que el diseño o mecanismos previstos por las políticas ya revisadas pueden no verse totalmente integrados en el contenido de los Planes de Desarrollo Comunal²¹. Esto porque en estricto rigor, el Plan debe orientar sus acciones con el fin de solventar las necesidades de la comunidad local y promover avances de índole social, económico y cultural (Ruz, Maldonado, Orellana y Vicuña, 2014; Valenzuela, 2018 en Orellana, *et al.*, 2021). Ahora, podríamos preguntarnos si los planes territoriales de los gobiernos regionales puedan ayudar en coordinación con estas políticas. No obstante, a lo mencionado anteriormente, los actuales PLADECO de comunas rurales, parecieran tener una baja aproximación a los objetivos que propone, por ejemplo, con la PNDR. Debiéndose esto a una falta de articulación en la estructura normativa-institucional²². Entonces, al tener una baja articulación de los PLADECO con políticas sectoriales o instrumentos que buscan brindar una mejor planificación tanto regional como nacional, se produce un déficit en la efectividad de dichos instrumentos. Por tanto, sí, es posible que dichos planes puedan ser herramientas idóneas para solventar los problemas de las regiones y sus localidades, pero es necesario que los PLADECO, como instrumentos de planificación, tengan una mejor integración en la implementación sistémica de las políticas nacionales y sus contenidos²³. Esto bajo una idea común de desarrollo rural.

5.- Conclusiones

El concepto de “Lo rural” y su situación a nivel nacional contempla diferentes desafíos, al igual que una evolución de lo que se comprende como tal. Las políticas revisadas contienen bases en común que las vuelven viables para efectos de aplicación general y, también, para los efectos propios de cada una. Si bien comparten diferentes principios unas con otras, los mecanismos y la focalización de cada texto las vuelven específicas y necesarias para abordar las problemáticas señaladas por las mismas.

²¹ PLADECO (Definidos en la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades).

²² Orellana, *et al.*, (2021).

²³ En este caso, una coordinación entre los PROT y las ERD puede ser una de las vías para reducir el déficit de aquellas zonas con mayor complejidad territorial. Por una parte, se puede desarrollar una visión de conjunto, es decir, los PROT y las ERD permitirían una estrategia más amplia dando énfasis en cada región y articulando distintos planes sectoriales. Esto, resultando en una mayor coordinación entre los instrumentos mencionados, en distintos niveles de gobierno, permitiendo que las acciones emprendidas estén alineadas con los objetivos de desarrollo regional regulados en las políticas ya revisadas. Tal como señala Salamanca (2023), existe un riesgo de desarticulación en los proyectos contemplados en la ERD debido a una “lógica selectiva” de gobierno respecto a las necesidades de cada región, en vez de abordar una transversalidad compartida con estrategias unificadas sobre el desarrollo regional. No obstante, si se fortalecen conjuntamente los mecanismos de los PROT y ERD, los efectos podrían consolidar una herramienta clave para abordar los desafíos señalados, así, garantizando una adecuada coordinación entre planes, políticas y gobierno.

La PNDR, promueve una economía dinámica y competitiva, fortaleciendo las cadenas de valor y la conservación de los recursos y el entorno natural. En el caso de la PNZE, busca garantizar una conectividad óptima y necesaria para las personas, al igual que un desarrollo de infraestructura que fortalezca las capacidades locales independientemente del elemento geográfico. Por último, la PNZR, tiene su enfoque en el desarrollo de acceso de oportunidades que fortalezcan el capital y la cohesión social de los territorios identificados para ello.

El ámbito de aplicación entre los textos revisados es crucial para una regulación idónea, que permita dar pie a proyectos de desarrollo y un reconocimiento de la identidad cultural y las diversas realidades existentes a lo largo de nuestro país.

Bibliografía

Ávila Sánchez, H. (Coord.) (2015), *La ciudad en el campo*, Cuernavaca, México, Universidad Nacional Autónoma de la México (UNAM).

Berdegú, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. y Schejtman, A. (2010). *Comunas Rurales de Chile*. Santiago, Chile.

CASEN (2017). *Territorios rurales. Síntesis de resultados*. Observatorio Social. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Gobierno de Chile. Disponible en: <https://lc.cx/Lfsbto>

Centro de Estudios del Desarrollo (2013). Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo. *Asuntos Públicos (CED)*. Disponible en: <https://lc.cx/LfmfdV>

Dijkstra, L., Hamilton, E., Lall, S., & Wahba, S. (2021). *¿Cómo definir ciudades, pueblos y áreas rurales?*. ONU-Habitat. Disponible en: <https://lc.cx/LTK8dX>

DIPRES (2020). Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). Ministerio del Interior y Seguridad Pública (noviembre 2019 – junio 2020).

Echeverri Perico, R. (2011), "Reflexiones sobre lo rural", Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Documentos de Proyectos (LC/W. 397), M. Dirven y otros, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Entrena Durán, F. (2004), "Los límites difusos de los territorios periurbanos: una propuesta metodológica para el análisis de su situación socioeconómica y procesos de cambio", *Sociologías*, vol. 6, N° 11. (1998), "Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización", *Recensiones*, vol. 56.

Fonte, M., & Ranaboldo, C. (2007). Desarrollo rural, territorios e identidades culturales. perspectivas desde América Latina y la Unión Europea. *Revista Opera*, (7), 9-31.

Gaudin, Y. & Padilla, P., R. (2023). *Nuevas narrativas para una transformación rural en América Latina y el Caribe. Hacia una medición y caracterización renovada de los espacios rurales*. Naciones Unidas, Santiago.

González, P. (2019). Definiciones relacionadas a la ruralidad. BCN, Chile. Recuperado el 12 de septiembre de 2024. Disponible en: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26971/1/Definiciones_relacionadas_a_la_ruralidad.pdf

Molano L., O. L., (2007). Identidad cultural un concepto que evoluciona. *Revista Opera*, (7), 69-84.

Moreno, J. (2013). *Descentralización y Zonas Extremas*. Tesis de Licenciatura. Universidad de Chile.

Orellana, A., Moreno, D., Irizarri, D., & Mollenhauer, K. (2021). Análisis de la perspectiva de integración de la política nacional de desarrollo rural. *Revista Urbano N° 42*, Chile.

Salamanca Osorio, J. (2023). Las Estrategias de Desarrollo Regional desde la percepción de actores regionales. *Polis (Santiago)*, 22(64), pp. 299-344. <https://dx.doi.org/10.32735/s0718-6568/2023-n64-1720>

Pinochet, A., M. (2010). *Dificultades y Posibilidades en la Construcción de los Territorios en la Nueva Ruralidad: el Caso de la Nueva Comuna de San Rafael*. Tesis de grado. Universidad de Chile.

Proyecto NODO (2021). *Comunidades y entornos rurales en Chile. Análisis y perspectivas sobre la población mayor*. Santiago de Chile, Sistema de las Naciones Unidas en Chile. Disponible en: www.proyectonodo.cl, chile.un.org

Rodríguez, A. (2011), "Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural", Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina, Documentos de Proyectos (LC/W. 397), M. Dirven y otros, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Silva Pérez, Rocío. (2010). Multifuncionalidad agraria y territorio: Algunas reflexiones y propuestas de análisis. *EURE (Santiago)*, 36 (109), 5-33. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300001>

Soto, C. (2021). *Revisitando el concepto de la ruralidad: una aporte a la Política Nacional de Desarrollo Rural*. Tesis de título. Universidad de Chile.

Soza, S., & Corre, L. (2014). Regiones extremas chilenas y su invisibilidad económica. *Revista Si Somos Americanos N° 14*. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?>

SUBDERE. (2023). Presentación de la Unidad de Territorios de Convergencia: *Reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas rezagadas en Materia Social*. Disponible en: <https://lc.cx/wDD1pm>

Szmulewicz, E. (2014). Zonas de interés turístico y ordenamiento territorial Chile, en *Anuario Turismo y Sociedad*, Vol. XV, pp. 237-250. DOI: 10.18601/01207555.n15.14

Valdéz, A., Foster, W., Ortega, J., Pérez, R. & Vargas, G. (2022). *Desafíos de la agricultura y desarrollo rural en Chile*. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias del Ministerio de Agricultura (pp. 57-78). Gobierno de Chile.

Fuentes formales:

Decreto N°19 que aprueba la Política Nacional de Desarrollo Rural. Publicado el 20 de enero de 2020.

Decreto N°43 que aprueba reglamento que fija la Política Nacional de Zonas Extremas. Publicado el 25 de enero de 2023.

Decreto N°90 que aprueba el nuevo reglamento que fija la Política Nacional sobre Zonas Rezagadas en materia social y deja sin efecto el Decreto Supremo N° 975, del año 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Publicada el 06 de septiembre de 2023.

Decreto N°469 que aprueba la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Publicado el 05 de julio de 2021.