



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

# Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile

**KAY BERGAMINI**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

**ALEJANDRA RASSE**

Escuela de Trabajo Social UC



**TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA**

Año 17 / N° 155 / Mayo 2022

ISSN 0718-9745

# Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile

**KAY BERGAMINI**

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y  
Núcleo de investigación sobre Gobernanza y Ordenamiento Territorial (NuGOT)

**ALEJANDRA RASSE**

Escuela de Trabajo Social UC, Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS) y  
Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES)

## 1. Introducción

En el marco de la creación de un grupo de nuevas políticas territoriales emergidas en la última década<sup>1</sup>, durante el año 2020 se promulgó en Chile la primera Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) de su historia (Interior, 2020). Estas políticas, en tanto promueven una mirada territorial, representan un desafío de gobernanza frente a la lógica sectorial del Estado. En el caso de la PNDR, a esta problemática se suma la complejidad de abordar las brechas históricas en pobreza y bienestar entre localidades urbanas y rurales, las dificultades que impone la diversidad de la ruralidad, el aislamiento y, en ocasiones, la falta de capacidades y recursos en los gobiernos locales. Asimismo, frente a la ya asentada institucionalidad de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), tanto la estructura de gobernanza como los instrumentos y sistemas de información y monitoreo de la PNDR están aún en formación, lo que genera un espacio de análisis, reflexión y mejora.

La urgencia que imponen las brechas de calidad de vida en desmedro de los habitantes rurales, la necesidad de revalorización y protección de su patrimonio, o la creciente conflictividad en estos territorios, contrasta con la escasa presencia de las temáticas rurales en la agenda pública y con lo acotado de la reflexión en relación con

gobernanza, institucionalidad y políticas con foco rural. A partir del análisis del proceso de la PNDR, el objetivo de este artículo es sistematizar su implementación e institucionalización, discutiendo sus potencialidades, desafíos e implicancias, como una forma de contribuir a empujar el debate público en torno a ruralidad y alimentar la discusión respecto de los desafíos de política pública que estos territorios imponen a la gobernanza territorial del país.

La implementación de la PNDR ha recaído en la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) del Ministerio de Agricultura, que ha ido generando la institucionalidad mediante la creación del Consejo Nacional Asesor de Desarrollo Rural (CNDR) el año 2021 (Interior, 2021b), y realizando coordinación con otros ministerios a través de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (Comicivyt) (MINVU, 2015). Ambos autores de este artículo han participado activamente como actores del proceso de implementación de la PNDR desde el año 2018 hasta 2021, asesorando a ODEPA con recomendaciones para la tramitación e implementación inicial de esta política y la conformación del Departamento de Desarrollo Rural, incluyendo orientaciones en aspectos estratégicos y técnicos.

<sup>1</sup> Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) (MINVU, 2014) y Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) (Interior, 2021a), promulgadas en 2014 y 2021, respectivamente.

Para sistematizar y analizar el proceso de implementación e institucionalización de la PNDR, se desarrollaron tres estrategias complementarias de recolección y análisis de información cualitativa.

En primer lugar, se realizó un análisis de documentos oficiales y normativas vinculadas a la formulación e implementación de la PNDR, y de las demás políticas que componen el marco actual de políticas territoriales. En segundo lugar, se realizaron seis entrevistas a expertos y actores clave en la formulación e implementación de la PNDR<sup>2</sup>. En estas entrevistas se consultó su evaluación de la PNDR en el marco de los actuales desafíos que representa la ruralidad y las nuevas políticas territoriales. El material recolectado se organizó en una matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), utilizando sus cuatro cuadrantes como categorías predefinidas para la codificación; en una segunda etapa, se generaron categorías emergentes que permiten identificar los temas centrales propuestos desde los entrevistados<sup>3</sup>. Por último, se realizó un taller de análisis con los profesionales de ODEPA que han desarrollado el proceso de implementación de la PNDR, que permitiera contrastar su visión con la aportada por los expertos entrevistados. Para esto, se trabajó con ellos desarrollando una matriz FODA de la PNDR y su proceso de implementación y, luego, revisando en conjunto la matriz FODA generada a partir de las entrevistas a expertos.

Con todo lo anterior, se desarrolló un proceso de triangulación y análisis de la información, para generar una visión integral del proceso de implementación e institucionalización de la PNDR. Con base en este material, el artículo está organizado en cuatro secciones principales. La primera aborda y describe el proceso histórico de promulgación de políticas territoriales en el país, identificando las que actualmente están vigentes y su relación entre ellas, con foco en la PNDR. La siguiente sección describe la situación actual de la PNDR, entregando detalles de su proceso de implementación, caracterizando el marco de gobernanza en el que se desenvuelve. En una tercera sección se presentan los resultados de la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la situación actual con relación a la PNDR, sustentados en las entrevistas realizadas, documentación revisada e interpretación que hacen los

autores de este texto, para dar cuenta de una priorización de obstáculos y desafíos futuros en la materia. La última sección detalla las recomendaciones de políticas públicas a realizar al alero de los obstáculos y desafíos detectados, y las reflexiones finales producto del trabajo realizado.

## 2. Políticas territoriales en Chile

### 2.1. Breve historia reciente de las políticas territoriales en Chile

De acuerdo con Arenas (2009), las primeras acciones de ordenamiento territorial en Chile aparecen en la década de 1950, desde la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y la Corporación de Fomento (CORFO). Estas se intensifican desde mediados de los años 60, cuando se ponen en marcha estrategias sucesivas en el plano de la organización y administración territorial (Orellana, Arenas y Moreno, 2020) a partir de la creación de la Oficina Nacional de Planificación Nacional (Odeplan) (Arenas, 2009). Durante estos años, se suceden distintas formas de entender y planificar el territorio: la “estrategia de desarrollo regional polarizado”, de Frei Montalva; la “estrategia de desarrollo espacial de largo plazo”, con Allende; y, finalmente, en dictadura, la regionalización del país y la inmersión en una economía de libre mercado (Arenas, 2009), sumando en menos de una década tres modelos de desarrollo territorial distintos.

En los territorios rurales, estos procesos se concatenan con la implementación de la reforma agraria en los años 60, como estrategia político-económica para terminar con el latifundio y promover un campesinado que optimizara la producción agrícola, para mejorar los ingresos y condiciones de vida de los habitantes del mundo rural. Este proceso se profundiza el año 1970 a partir del gobierno de Allende (Pezo Orellana, 2007).

El año 1973, con el inicio de la dictadura, las reformas agrarias llevadas a cabo en el mundo rural fueron finalizadas y muchos campesinos tuvieron que vender sus tierras. La economía rural se transformó hacia grandes agroindustrias con explotaciones orientadas esencialmente a la exportación, en contraste con la subsistencia de pequeños productores familiares enfocados en el

2 Pilar Cereceda (primera presidenta del Consejo Nacional de Desarrollo Rural, CNDR), Claudia Concha (Directora del Centro de Innovación Social Integral de la Universidad Católica del Maule), Gonzalo Valdivieso (Director del Campus Villarrica UC), Arturo Orellana (académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC), Beatriz Bustos (académica de la Escuela de Geografía de la Universidad de Chile) y Danae Mlynarz (Directora Rimisp oficina Chile).

3 a) Gobernanza intersectorial; b) Gobernanza interescalar; c) Consejo Nacional de Desarrollo Rural; d) Contenidos; e) Instrumentos; f) Procesos; y g) Otros.

Figura 1. Línea de tiempo de políticas, órganos y documentos relevantes en la materia.

Año	1979	1980	1985	1990	1996	2012	2013	2014	2015	2020	2021
<b>Rural</b>		DL 3516		Comisión Interministerial para el Desarrollo del Ilo Rural	Modernización de la Vida Rural 1996-2000	Comité Técnico Interministerial para la Elaboración de la PNDR		Política Nacional de Desarrollo Rural 2014 - 2024		Política Nacional de Desarrollo Rural	
<b>Territorial</b>									Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (Comicivyt)	Consejo Nacional de Desarrollo Ilo Rural (CNDR)	Política Nacional de Ordenamiento Territorial
<b>Urbano</b>	Política Nacional de Desarrollo Urbano		Política Nacional de Desarrollo Urbano			Comisión Asesora Presidencial para el Desarrollo Urbano	Política Nacional de Desarrollo Urbano				
							Consejo Nacional de Desarrollo Urbano				

Políticas

Otros Documentos o Normas Relevantes

Gobernanza

Fuente: elaboración propia.

consumo directo y mercado local o nacional en rubros de baja rentabilidad (Pezo Orellana, 2007).

En paralelo, comienza a implementarse la idea de las políticas diferenciadas en el territorio con foco en el sistema de asentamientos urbanos (Orellana, Arenas y Moreno, 2020), estableciendo como primera política territorial la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979, que paradójicamente impulsó la eliminación de los límites urbanos respecto de los territorios rurales, promoviendo el crecimiento en extensión de las ciudades. En los territorios rurales, el Decreto Ley N° 3.516 fue implementado en 1980, generando una expansión del área urbanizable en los espacios rurales, pero carente de infraestructura, equipamiento y servicios con un alto consumo de suelo agrícola (Vicuña, 2013). Los nefastos efectos de estas políticas provocaron que, en el año 1985, se promulgara una nueva PNDU considerando el suelo urbano como bien escaso, que requiere estar bajo planificación (Arenas, 2009; Vicuña, 2013).

A partir del retorno a la democracia, en 1990, se mantiene el modelo regional diseñado en dictadura y gradualmente comienza a entregarse poder a las regiones, a través de la implementación de Gobiernos Regionales, la elección de consejeros regionales y el traspaso de algunas atribuciones, incluidas las de planificación territorial. El mecanismo más visible de descentralización fue el diseño de Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) que permitía orientar la inversión de decisión regional, con foco en disminuir las disparidades territoriales que pudiesen existir (Arenas, 2009; Orellana, Arenas y Moreno, 2020). Más allá de estas medidas, el balance de este periodo y hasta 2010 indica que, si bien existieron distintos avances en materia de descentralización regional, la institucionalidad pública regional no logra articularse y las estrategias, políticas e inversiones tienden a ser definidas centralmente y a estar fragmentadas sectorialmente (Orellana, Arenas y Moreno, 2020).

En este punto, un hito clave lo constituye el ingreso de Chile a la OCDE el año 2010, ya que –dentro de diversas recomendaciones realizadas al país– se establece la necesidad de incorporar o actualizar políticas territoriales (OCDE, 2009). Pese a que Orellana, Arenas y Moreno (2020) manifiestan que el periodo 2010-2018 es de estancamiento del proceso de descentralización y de mejora de la administración y gestión territorial, es durante estos años que se formulan y promulgan las polí-

ticas territoriales que serán implementadas en el futuro.

En este marco, la Política Nacional de Desarrollo Urbano inició su elaboración el año 2012, a partir de una comisión asesora presidencial, buscando crear una carta para mejorar la calidad de los habitantes y el desarrollo de las ciudades, entre otros aspectos de contextos urbanos (Orellana, Arenas y Moreno, 2020). Se promulgó el año 2014, creándose además el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, para su implementación.

En el caso de la PNDR, una de las principales recomendaciones del ingreso de Chile a la OCDE se relacionaba con pasar de una mirada sectorial del Estado centrada en la agricultura a una focalizada en el desarrollo rural, que permitiese incorporar las particularidades territoriales del país y aprovechar las sinergias que se producen de un enfoque integral (OCDE, 2009). Cabe señalar que esa ya era una discusión que había iniciado –en los primeros años de la década del 2000– la CEPAL, respecto de redefinir lo que los países de América Latina estaban entendiendo por ruralidad (Fernández, Fernández y Soloaga, 2019).

A partir del año 2012, comienza a trabajar el Comité Técnico Interministerial para la elaboración de una PNDR, que queda liderada por el Ministerio de Agricultura y coordinada por la Subdere. El trabajo de este comité finalizó el año 2014, siendo oficiado para implementación el 28 de febrero, al terminar el gobierno de Sebastián Piñera (Comité Técnico Interministerial, 2014). Este trabajo fue revisado por las nuevas autoridades en el contexto del segundo gobierno de Michelle Bachelet, quedando pendiente su promulgación.

El año 2015 se crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (Comicivyt) (MINVU, 2015), en la que recae la elaboración y tramitación de la PNDR<sup>4</sup>, con base en el trabajo realizado previamente. El resultado fue una nueva propuesta de PNDR que no llega a oficializarse, siendo nuevamente revisada en el segundo mandato de Sebastián Piñera a partir de 2018. Finalmente, en enero de 2020, el texto definitivo de la PNDR es aprobado por la Comicivyt, comenzando su vigencia en mayo del mismo año, mediante su publicación en el Diario Oficial (Interior, 2020).

La última política en iniciar su elaboración en la Comicivyt, el año 2016, fue la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT), cuyo proceso traspasó los segundos

4 Esta comisión recibe en 2018 rango legal (Ley N° 21.074), con lo que se establece que debe proponer al presidente una Política Nacional de Desarrollo Rural (Interior, 2018).

gobiernos de Bachelet y Piñera. Se promulgó el año 2021 (Interior, 2021a), con la visión de orientar las acciones para el desarrollo del territorio nacional. La conclusión de la PNOT muestra la voluntad expresa de ordenar y articular los diferentes instrumentos con bajadas regionales, a través de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT) (Orellana, Arenas y Moreno, 2020).

## 2.2. Caracterización de las políticas territoriales en Chile

En la actualidad conviven, entonces, las tres políticas territoriales mencionadas. En la Tabla 1 se puede ver una matriz donde se identifican algunos temas, dando cuenta de similitudes y diferencias.

Dentro de las similitudes, es posible señalar que todas

incorporan un objetivo general y principios. Respecto de los objetivos, todas plantean como fin mejorar la calidad de vida de las personas, aún cuando la PNOT parte de la visión territorial para conseguir eso y la PNDU es genérica y acotada. Los principios de la PNDR y PNOT son idénticos y mencionan temáticas relevantes en la actualidad como sustentabilidad, participación o descentralización. El resto de los elementos se orientan a la territorialidad, lo que es llamativo sobre todo en la PNDR, cuyo foco debiese estar puesto en los territorios rurales. Por otro lado, la PNDR tiene otros principios cuyo objetivo está en las ciudades. De todas maneras, es interesante notar lo dinámico de los temas, ya que —a la luz de la discusión vigente en el país— podría verse que faltan principios relacionados con género o con multiculturalidad.

Tabla 1. Comparación de las políticas territoriales de Chile.

Tema	PNDR	PNOT	PNDU
Fecha de promulgación	5 de mayo de 2020.	5 de julio de 2021.	4 de marzo de 2013.
Cuerpo legal	Dto. 19/20 MININTERIOR.	Dto. 469/19 MININTERIOR.	Dto. 78/2014 MINVU.
Necesidad de actualización	En 10 años.	Cuando existan cambios estructurales que modifiquen sustantivamente el contexto que da origen a sus fundamentos esenciales.	No indica.
Gobernanza de implementación	CNDR, Comicivyt y ODEPA.	Comicivyt y Subdere.	CNDU y MINVU.
Instrumentos de planificación territorial vinculados	No tiene.	PROT.	PRI, PRC y PS.
Ámbitos de aplicación	Comunas rurales y mixtas.	Territorio nacional en general.	Ciudades.
Fecha de proyección	De largo plazo, alineada con Agenda 2030 y ODS.	30 años.	No indica.
Visión	Impulsar el desarrollo integral de la población que habita en territorios rurales del país.	Orienta las acciones para el desarrollo de un territorio armónico, integrado, seguro, resiliente e inclusivo, en su diversa y amplia geografía, permitiendo que se expresen sus potencialidades y propiciando la dinamización de sus riquezas económicas, ambientales, sociales y culturales, con una mirada de carácter nacional, a través del ejercicio de un proceso de desarrollo sustentable, que incorpore las dimensiones social, económica, con identidad territorial. Todo ello, impulsado por políticas públicas concebidas a través de una gobernanza con sentido estratégico y sinérgico, con una ciudadanía involucrada en el devenir del territorio, y cuyo objeto sea el bien común.	No indica.

Tema	PNDR	PNOT	PNDU
		<p>En virtud del contexto normativo vigente, resulta indispensable que los sistemas territoriales y sus potencialidades sean la base del ordenamiento del territorio, y que propenda a la compatibilización de las dimensiones social, económica y ambiental en el territorio, considerando la compatibilidad de funciones entre las necesarias ampliaciones de las infraestructuras logístico-productivas del país; el aprovechamiento del potencial en materia energética; el turismo; la localización de proyectos de inversión, las nuevas estrategias de negocios de comercio exterior y la resiliencia ante los riesgos a que se expone la población, ya sean de origen natural o provocados por las propias actividades humanas, todo ello en conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.</p>	
<b>Objetivos</b>	<p>Mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales, generando las condiciones adecuadas para su desarrollo integral, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma que concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles, y que propicia sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil. De esta forma la PNDR espera contribuir a lograr un mayor equilibrio territorial en el país, potenciando particularmente el desarrollo sostenible de sus asentamientos poblados de menor tamaño.</p>	<p>Proporcionar un marco que oriente estratégicamente el ordenamiento y la gestión del territorio, en base a sus potencialidades, singularidades, y relaciones funcionales, por cuanto en este convergen los diversos intereses y acciones para la creación de oportunidades, contribuyendo al desarrollo sustentable, a una economía baja en emisiones y al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.</p>	<p>Generar condiciones para una mejor calidad de vida de las personas.</p>
<b>Ámbitos</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bienestar Social, disminuyendo las brechas de acceso a bienes y servicios.</li> <li>2. Oportunidades Económicas, mejorando el desempeño y dinamismo local.</li> <li>3. Sustentabilidad Medioambiental, valorando los espacios naturales y gestionando sus riesgos.</li> <li>4. Cultura e Identidad, resguardando y poniendo en valor su patrimonio material e inmaterial.</li> </ol>	<p>No indica.</p>	<p>Integración Social, Desarrollo Económico, Equilibrio Ambiental, Identidad y Patrimonio, e Institucionalidad y Gobernanza.</p>

Tema	PNDR	PNOT	PNDU
<b>Principios</b>	Sustentabilidad. Diversidad territorial. Equidad territorial. Integralidad. Dinamización productiva y competitividad territorial. Participación. Descentralización. Gradualidad.	Sustentabilidad. Diversidad territorial. Equidad territorial. Integralidad. Dinamización productiva y competitividad territorial. Participación. Descentralización. Gradualidad.	Gradualidad. Descentralización. Equidad. Integración social. Participación. Identidad. Compromiso. Calidad. Eficiencia. Adaptabilidad. Resiliencia. Seguridad.
<b>Ejes Estratégicos</b>	Existen ejes por cada ámbito.	a) Sistema de asentamientos humanos. b) Sistema económico-productivo. c) Sistema natural. d) Sistema de infraestructura y logística. e) Sistema socio-territorial integrado.	No indica.
<b>Condicionantes</b>	No indica.	Riesgos de Desastres. Adaptación a Cambio Climático.	No indica.

Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, en otros temas existen diferencias, esencialmente porque la construcción de cada política fue sin una metodología homologada que permitiera una lectura coherente entre ellas, en algunos casos conceptual y, en otros, estructural. En términos más operativos, no hay coherencia en la frecuencia de actualización, en los plazos de la proyección, en los ámbitos territoriales o en los instrumentos bajo los cuales aplica. En el contenido respecto de la visión: la PNDR es concreta y acotada, pero descrita como un objetivo; la correspondiente a la PNOT está desarrollada extensamente; y la PNDU no presenta. La PNDR y la PNDU son similares en cuatro ámbitos que desglosan la operatividad de esta en aspectos sociales, económicos, ambientales y culturales esencialmente. Finalmente, los ejes estratégicos y condicionantes son tratados de manera distinta en cada una.

Más allá de lo anterior, considerando lo que ellas expresan, es claro el foco de la PNOT hacia el territorio con una mirada más sistémica de los procesos espaciales que ocurren, mientras la PNDR y la PNDU ponen el énfasis en la calidad de vida de las personas. A la luz de las dinámicas que ocurren, entonces, los aspectos a mejorar desde la perspectiva de los contenidos se relacionan con: los estándares que deben cumplirse para habitantes del mundo rural o urbano; la representación y coordinación espacial de las políticas; mayor claridad y fuerza en los instrumentos que permiten su implementación; y, finalmente, una gobernanza coherente que permita su puesta en marcha armónica y equilibrada.

Para cerrar esta sección, es posible señalar que se configura un set de políticas en proceso de implementación,

dentro del que se cuenta la PNDR, que si bien representan un avance, ha tenido una mirada *top-down*, con espacios de participación ciudadana no vinculantes, que no han logrado permear las capas en los distintos niveles territoriales, en especial debido a la dependencia jerárquica, fiscal y administrativa entre niveles de gobierno, obstaculizando la coordinación y colaboración entre ellos (Montecinos, 2021).

### 3. La Política Nacional de Desarrollo Rural

La PNDR consta de cuatro partes: (i) una visión de los territorios rurales, la ruralidad y el desarrollo rural, (ii) objetivos y principios, (iii) ámbitos de aplicación, ejes estratégicos y lineamientos por ámbito, y (iv) una estructura de gobernanza para el desarrollo rural. Estos elementos pueden verse con mayor detalle en la Tabla 2.

En esta etapa de ejecución inicial, las principales dificultades prácticas que ha encontrado el equipo de implementación de ODEPA han sido: (i) la falta de incentivos para la adhesión sectorial a la política y, en general, a la coordinación intersectorial en torno a la ruralidad; (ii) la no disposición de cargos regionales estables de desarrollo rural, que permitan la descentralización y el trabajo permanente en ese nivel territorial; (iii) la diversidad de la ruralidad en el país, que implica un importante despliegue de recursos de todo tipo para su abordaje integral e incorporación participativa; y (iv) la falta de instrumentos normativos y/o líneas programáticas propias de la política, que permitan darle visibilidad y eficacia.



Tabla 2. **Resumen de contenidos de la Política Nacional de Desarrollo Rural**

<b>(i) Visión de los territorios rurales, la ruralidad y el desarrollo rural</b>	Territorio rural	Territorio rural es 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 (hab/km <sup>2</sup> ), con una población máxima de 50.000 habitantes, cuya unidad básica de organización y referencia es la comuna.			
	Visión de territorios rurales	Nueva mirada que promueve un enfoque territorial y no sectorial, fomenta la colaboración de los diversos actores para impulsar el desarrollo local de asentamientos poblados de menor tamaño.			
<b>(ii) Objetivos y principios</b>	Objetivo general	Mejorar la calidad de vida y aumentar las oportunidades de la población que habita en territorios rurales, generando las condiciones adecuadas para su desarrollo integral, a través de la adopción gradual, planificada y sostenida de un paradigma que concibe un accionar público con enfoque territorial e integrado en distintos niveles, y que propicia sinergias entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil. De esta forma, la PNDR espera contribuir a lograr un mayor equilibrio territorial en el país, potenciando particularmente el desarrollo sostenible de sus asentamientos poblados de menor tamaño.			
	Principios	Sustentabilidad, Diversidad Territorial, Equidad Territorial, Integralidad, Dinamización Productiva y Competitividad Territorial, Participación, Descentralización, Gradualidad.			
<b>(iii) Ámbitos, ejes estratégicos y lineamientos</b>	Ámbitos	Bienestar Social.	Oportunidades Económicas.	Sustentabilidad Medioambiental.	Cultura e Identidad.
	Ejes estratégicos	Asentamientos rurales, Vivienda y acceso a servicios básicos, Educación, salud, justicia y seguridad ciudadana, Conectividad física y de telecomunicaciones, Pobreza, vulnerabilidad social y equidad, Esparcimiento, deporte y actividad física.	Capital humano y asociatividad, Diversificación productiva y cadenas de valor, Red de oportunidades, Redes e infraestructura estratégica.	Biodiversidad y servicios ecosistémicos, Sistema hídrico, Recurso suelo, Pasivos ambientales y gestión de residuos, Educación ambiental, Riesgos de desastres y cambio climático.	Patrimonio, Identidad y diversidad cultural.
<b>(iv) Gobernanza</b>	Nivel	Comunal.	Regional.	Nacional.	Seguimiento, monitoreo y evaluación.
	Aspecto	Trabajo en comunas rurales o mixtas, Incorporación en Pladeco, Constitución de mesas comunales.	Trabajo en gobiernos regionales, Incorporación en ERD y PROT, Promoción de participación.	Trabajo de la Comicyt, Consejo Asesor Nacional de Desarrollo Rural.	Plan de acción y evaluación a cargo de Comicyt, Creación del Sicvir.

Fuente: elaboración propia.

#### 4. Principales obstáculos y desafíos para la institucionalización de la PNDR

A la luz del análisis FODA realizado (ver Tabla 3) a partir de las entrevistas a actores expertos y en conjunto con el equipo de implementación de ODEPA, así como de la literatura revisada, los principales obstáculos y desafíos para la implementación de la PNDR están dados principalmente por: el foco productivo y sectorial que

le imprime el estar alojada en el Ministerio de Agricultura, así como las dificultades de coordinación que trae consigo esta posición sectorial y central; la falta de instrumentos que le otorguen atribuciones efectivas (a la política y al CNDR) en el territorio; y las problemáticas que implica la diversidad de la ruralidad en términos de participación, difusión y construcción de institucionalidad. Estos elementos se relacionan entre sí y con las características de diseño de la política, como se analiza a continuación.

Tabla 3. Análisis FODA a partir de entrevista a expertos y miembros del Departamento de Desarrollo Rural

Categoría	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
a) Gobernanza intersectorial	Coordinación interministerial y colaboración de diversos actores.	Trabajo con INDAP (Modernización Prodesal).	Falta trabajar más con la Subsecretaría de Agricultura y especificar líneas de trabajo juntos (+Seremis).	Fantasma sectorial.
		Relación con CNDU.	¿Debe ser Minagri la institución encargada/líder del desarrollo rural en Chile?	Trabajo con contrapartes ministeriales debe tener un objetivo claro a alcanzar.
			Enfoque rural territorial podría ser transversal a las distintas instituciones del Estado.	Poco trabajo articulado con otros servicios Minagri.
			Falta de conocimiento de la PNDR por parte de otros ministerios.	Escasa relación con otros departamentos en Odepa.
			No hay una visión de Estado detrás de la política.	Desarticulación en las acciones dirigidas al mundo rural. Ante problemas multidimensionales, poco trabajo de colaboración entre instituciones.
			Política de un solo ministerio, que además es sectorial y productivista.	Gobernanzas proyectadas se convierten en gobernanzas del antiguo orden.
			Depende de la voluntad de otros ministerios, que no la ven como vinculada a ellos.	Falta instancia de coordinación y planificación territorial: Ministerio del Territorio.
			Falta ente que haga seguimiento y de recursos.	Estado muy sectorial.
			Mecanismos de implementación poco claros: ¿quién se hace cargo? Falta bajada.	(Des)coordinación con Subdere.
				Fragmentación, pérdida de peso de la Comicivyt.
			Vocación más urbana de la Comicivyt.	

<b>Categoría</b>	<b>Fortalezas</b>	<b>Oportunidades</b>	<b>Debilidades</b>	<b>Amenazas</b>
<b>b) Gobernanza interescalar</b>	Difusión PNDR y enfoque rural propuesto en Sere-mis de Agricultura.	Aprovechar el discurso descentralizador de las autoridades.	Trabajo del departamento muy centralizado. Poco contacto con lo rural/territorios.	Falta traspaso de capacidades y atribuciones al nivel local y regional.
	Posibilidad de trabajar con GORE.	Contexto nacional de impulso a la regionalización y descentralización.		
		Importancia de la descentralización y relevancia de PNDR en este ámbito.		
		Descentralizar la definición de políticas sectoriales.		
		Conversación constituyente en descentralización y autonomía territorial.		
		Aprovechar presencia territorial Indap y Prodesal.		
		Fortalecimiento del nivel regional.		
<b>c) Consejo Nacional de Desarrollo Rural (CNDR)</b>	CNDR diverso en todos los ámbitos.	Implementar CNDR en regiones, abierto.	CNDR aún no es autónomo.	Que el consejo no se empodere y pierda su importancia.
	Diversidad CNDR.		Asimetrías de poder CNDR.	No hay responsabilidad en el nombramiento de representantes para CNDR.
			Falta claridad propósito del CNDR.	
			Falta de incidencia de las decisiones del CNDR.	
			Centralismo en carácter nacional y representantes del CNDR.	
			Excesivo peso del estado en CNDR.	
<b>d) Contenidos</b>	PNDR como reflejo de la diversidad de ruralidades en Chile.	Nueva mirada del mundo rural, no solo tradicional.	Vinculación con la PNOT y otras políticas públicas.	Disparidad conceptual respecto de la ruralidad en Chile y posibles dificultades en la aplicabilidad de políticas públicas de diferentes áreas.
	Actualidad de la PNDR.	PNDR abre espacio para estudio de aspectos subjetivos de la ruralidad.	Es solo una política indicativa.	
	Nueva visión de ruralidad, espacio de oportunidades.	Contexto medioambiental puede impulsar o reforzar ideas del desarrollo rural.	PNDR es muy general.	

Categoría	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
<b>d) Contenidos</b>	Las dimensiones son pertinentes para señalar las brechas de inequidad territorial.	Visibilizarían qué va tomando el mundo rural.	No aborda el modelo de desarrollo.	
	Diagnóstico de la política es acertado.	Relevancia actual de la discusión sobre el agua, crisis climática.	Falta ámbito trabajo.	
	Mejora la definición de lo rural.		No considera interseccionalidad.	
	Enfoque territorial.		Inconsistencia con lenguaje de la PNOT.	
	Dar relevancia a identidad y patrimonio.		Falta fuerza en cambio climático y crisis hídrica, cuencas y seguridad alimentaria.	
	Visión contemporánea de la ruralidad.		Fragmenta administrativamente unidades territoriales que conforman una unidad.	
	Considera evaluación.			
<b>e) Instrumentos</b>	Integración de fuentes de información disponible acerca de los territorios rurales.	Página web activa y con toda la información disponible.	Falta de un Plan Nacional con acciones más concretas.	Desinformación de la PNDR y sus herramientas por parte de nuevas autoridades nacionales y regionales.
	Disponibilidad de herramientas que permiten concretar la PNDR en acciones.	Trabajo y visibilización de las tres herramientas: Guías, Sicivir y Atlas.	Falta de información representativa a nivel de comunas rurales.	Debilidad del PROT como instrumento.
	Pilotos regionales que permitirán ser una guía de implementación.	Vincularse a las ERD.	La PNDR no tiene instrumentos.	Inexistencia de instrumentos de planificación de espacios rurales integrados.
	Los instrumentos que se han generado son buenos.	Vincularse a los PROT.	Falta de un posicionamiento de la PNDR y productos asociados desde plataforma distinta a Minagri.	Faltan datos rurales para hacer seguimiento.
<b>f) Procesos</b>	Participativo, pero no diverso.	Nueva administración y posible potenciación de temas rurales y territoriales.	Conocimiento ciudadano de la PNDR y sus instrumentos.	Cambio de gobierno, cambio de prioridades.
		Trabajo con universidades. Se debe potenciar.	Proceso no consideró experiencias regionales previas.	Nueva administración y posible interés en no impulsar el tema, o dedicarse a modificar contenidos de las PNDR.
				Complejidad de hacer divulgación en áreas rurales.
				Falta mirada integral sobre lo territorial: políticas y procesos no hablan entre sí.
				Diversidad territorial dificulta la implementación.

Categoría	Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
g) Otros	Que el tema se haya puesto en la mesa y hoy sea algo de lo que se habla.	Pandemia, y posibilidad de trabajar desde otros sectores y no la ciudad.	Falta de presupuesto específico, lo que lleva a perder interés de otros actores.	
	Tener una política.		Contamos con pocos recursos económicos para trabajar en iniciativas concretas con otros.	
			Desconocimiento.	

Departamento

Entrevistados

Fuente: elaboración propia.

**1. Gobernanza de implementación de la PNDR.** Uno de los temas más recurrentes en las conversaciones sostenidas es la crítica respecto de la implementación desde ODEPA en el Ministerio de Agricultura. Esta locación de la PNDR genera, por una parte, un sesgo productivista en tanto se trata de una cartera que tiene ese foco y que persigue ese tipo de objetivos (como se argumenta también en Bustos, Contreras e Insunza, 2021). Al mismo tiempo, el carácter sectorial del ministerio obstaculiza la expresión del carácter territorial de la política. En conjunto, ambos elementos son contradictorios con la mirada integral que propone la PNDR y se desajustan respecto de su propio diagnóstico de la ruralidad, que es un punto transversalmente valorado como acertado por los entrevistados, y también presente en algunos análisis revisados (Baeza Rivas, 2020).

Más allá del carácter que le imprime estar alojada en el Ministerio de Agricultura, esta posición también dificulta su posicionamiento fuera de esta cartera, obstaculiza la coordinación con otros órganos sectoriales del Estado y debilita su capacidad de incidencia en niveles inferiores de la administración, como el regional y comunal.

En términos de gobernanza intersectorial, si bien desde el Departamento de Desarrollo Rural se señala que se ha avanzado en establecer vínculos interministeriales y colaboración entre actores diversos, en la práctica esto no tiene una expresión institucional que lo haga sostenible en el tiempo. La PNDR no es conocida en profundidad en los otros ministerios, que asignan la responsabilidad sobre ella al Ministerio de Agricultura, disolviendo su carácter territorial.

Por otra parte, la coordinación actual de la PNDR –así como de todas las políticas territoriales– está en ma-

nos de la Comicivyt, instancia que, de acuerdo con los entrevistados, ha ido perdiendo peso en la administración del Estado. Asimismo, presenta un foco mucho más urbano producto del liderazgo del MINVU en ella, lo que tiene efectos directos respecto de los compromisos que deben asumir los distintos servicios públicos en el cumplimiento de acciones tendientes a la implementación de la PNDR. El Ministerio de Agricultura no posee atribuciones coordinadoras o mandatarias que permitan incidir con éxito en los resultados finales, más allá de la buena voluntad de quienes participen.

En términos de gobernanza interesalar, la bajada a través de las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi) de Agricultura impide permear en los niveles regionales y comunales, o a través de los GORE y municipalidades, que debiesen ser los órganos que hagan efectiva la PNDR. Asimismo, el Departamento de Desarrollo Rural plantea que la política no trae suficientes recursos asociados como para ampliar el trabajo desde los territorios, lo que ha generado una labor muy centralizada. Si bien se ha realizado difusión de la PNDR a través de las Seremi de Agricultura, y pilotos de desarrollo de políticas regionales con algunos GORE, en la práctica se depende de las voluntades, recursos e intereses de los actores en estos niveles.

Los entrevistados coinciden en la necesidad de traspasar atribuciones y capacidades a los niveles regionales y locales, de acuerdo con los procesos de descentralización y fortalecimiento del nivel regional que se ha dado en el último tiempo a través de diversas modificaciones normativas y la elección de gobernadores regionales. Adicionalmente, identifican como oportunidad aprovechar de mejor manera la presencia territorial a través de INDAP y Prodesal, repensando sus características.

**2. Conformación y atribuciones del CNDR.** Este es uno de los temas más criticados de la actual estructura de gobernanza de la PNDR, tanto en términos de sus atribuciones como con relación a su construcción.

El modelo con que habitualmente se compara el CNDR es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU). Este fue creado en conjunto con la PNDU (MINVU, 2014), en cuya resolución se indican los miembros participantes, dando espacio para algunos cargos representantes del sector público, privado, de la sociedad civil y academia, considerando una estructura de funcionamiento tanto en equipo como en recursos y funciones. Este diseño inicial fue validado y complementado luego en los gobiernos sucesivos, que han dado continuidad y estabilidad a este consejo.

En contraste, la PNDR solo señala que se debe crear el CNDR, sin indicar miembros, propósitos o aspectos procedimentales. Posteriormente se emitió un decreto para su conformación (Interior, 2021b), con la descripción de sus miembros y atribuciones, pero su estructura sigue siendo muy limitada al carecer de una secretaría ejecutiva propia (hoy es el Departamento de Desarrollo Rural de ODEPA quien oficia tales funciones), y de instrumentos y recursos para su implementación.

Si bien la conformación del Consejo es valorada por los entrevistados en su diversidad de ámbitos y territorios, también evidencia importantes asimetrías de poder en su interior, en especial por el excesivo peso del Estado entre sus representantes, careciendo entonces de la debida autonomía para su funcionamiento. Junto con esto, los actores entrevistados mencionan que una debilidad central de este Consejo es la falta de claridad en su propósito, y la débil incidencia de las decisiones que en él se toman, al no estar vinculado al devenir de ningún instrumento específico.

Por último, algunos entrevistados cuestionan el modelo de designación de representantes desde arriba, lo que dificulta la construcción de canales directos hacia el mundo rural o mecanismos de rendición de cuentas hacia abajo. En esta misma línea, la constitución de consejos locales o regionales es nombrada como una fórmula de gobernanza más pertinente a los postulados de la propia política.

**3. Carácter indicativo y carencia de instrumentos.** De acuerdo con los entrevistados, la principal debilidad de la PNDR es su carencia de vinculación hacia instrumentos normativos que la hagan efectiva en los territorios. En la práctica la PNDR es indicativa y general: entrega

ciertos principios rectores de cómo deberían articularse y orientarse las distintas políticas e instrumentos públicos que intervendrán los sectores rurales, sin tener herramientas que le permitan incidir directamente y no solo con base en la coordinación entre actores.

Al no existir instrumentos de planificación territorial específicos para los espacios rurales, no existe una contraparte clara de la PNDR ni de sus estructuras de gobernanza que permita identificar un espacio directo de incidencia más allá de lo puramente indicativo. Lo más próximo a la planificación rural son los PROT, pero la forma de vinculación de la PNDR hacia este tipo de instrumentos no es clara, existiendo incluso inconsistencias en el lenguaje y estructura de la PNDR y la PNOT que dificultan entenderlas como una continuidad. Adicionalmente, el PROT como instrumento en sí mismo ha mostrado múltiples dificultades en su capacidad de incidencia y ordenamiento del territorio.

Asimismo, los planes estratégicos regionales (ERD) o comunales (Pladeco) tampoco tienen la obligación de dar seguimiento a esta política, sino que, más bien, depende de que se visualice como una oportunidad para el territorio. Orellana et al. (2020) mencionan el Pladeco como el principal instrumento para la implementación de la PNDR en las comunas rurales o mixtas, no obstante, la revisión de casos muestra que la mayoría está muy lejos de integrarla.

En la práctica, cualquier acción concreta, por ejemplo, a partir de un Plan Nacional de Desarrollo Rural que apoye la implementación de la PNDR, depende en las actuales condiciones de las voluntades de las otras carteras y no de un presupuesto o acciones propias.

**4. Desconocimiento y bajada hacia la ciudadanía, sus principales beneficiarios.** Si bien esta política tiene como propósito mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales, existe una evaluación extendida entre los entrevistados y los documentos revisados respecto de que la bajada hacia los territorios y los sujetos rurales ha sido insuficiente. Hay múltiples elementos que sostienen este juicio.

En primer lugar, si bien algunos de los entrevistados reconocen que se buscó una formulación participativa, esta no fue lo suficientemente amplia y diversa como para abarcar la complejidad del mundo rural. Esto lleva a que muchos actores relevantes del mundo rural se encuentren con una política ya terminada y en implementación, generando suspicacia y distancia.

En segundo lugar, algunos entrevistados señalan que se podría haber considerado en su formulación experiencias regionales o locales previas, lo que no solo apuntaría en una mayor pertinencia, sino además en una vinculación más cercana con aquellos territorios.

En tercer lugar, la PNDR no ha tenido una amplitud de difusión acorde a la vastedad y diversidad del mundo rural. Esto está asociado a la complejidad de hacer divulgación en espacios rurales, a la diversidad territorial que, en sí misma, dificulta la implementación, y a la falta de recursos para hacer participación en una escala mayor. Si bien todas las acciones desarrolladas en el marco del proceso de implementación de la PNDR han incorporado instancias participativas, estas no son capaces de alcanzar de forma significativa la amplitud de territorios rurales. Asimismo, el asiento actual en ODEPA, a diferencia de una repartición como INDAP, con amplia distribución territorial en el mundo rural, resulta una limitante para mayor difusión.

En cuarto lugar, la PNDR no cuenta con una estructura de gobernanza ni recursos que permitan una adecuada participación empoderadora y desde abajo (como se señala en Bustos, Contreras e Insunza, 2021). Esto, en sí mismo, representa un enorme desafío, dada la diversidad de territorios rurales y las dificultades de accesibilidad en algunos de ellos. Sin embargo, resulta un elemento de radical importancia en términos de difusión, factibilidad, pertinencia y legitimidad de las acciones que se lleven a cabo. Asociado a esto, la lógica comunal con la que trabaja la PNDR impide el reconocimiento y trabajo con unidades territoriales diversas, que sean más pertinentes para los sujetos rurales.

Finalmente, la difusión a través de otros niveles territoriales, ya sean los Gobiernos Regionales o municipios, también ha sido limitada tanto por las posibilidades de ODEPA de comprometer acciones directas para llevarla a cabo como del propio interés de estos niveles en participar.

**5. Soporte para su implementación.** Tal como se mencionó, la actual estructuración de la política y su asiento provocan problemas clave tanto de presupuesto para realización de acciones, posibilidad de contar con un equipo de trabajo propio, o generar datos o información del mundo rural que permita hacer seguimiento sistemático de las acciones que se emprenden en el marco de la PNDR.

Un ejemplo claro de esta debilidad es la falta de presupuesto propio del CNDR, que actualmente es sostenido desde el Departamento de Desarrollo Rural de ODEPA. Si bien hasta ahora se ha buscado la articulación con organismos internacionales como la FAO o el BID, así como con otros servicios públicos (esencialmente Subdere) para avanzar en la implementación de la PNDR y de este consejo, esta forma de financiamiento impide un accionar sustentable en el tiempo.

Más allá de lo presupuestario, la totalidad de las labores de implementación de la PNDR recae en el Departamento de Desarrollo Rural, que ha generado acciones de visibilización de la PNDR, coordinaciones intersectoriales para su despliegue en programas y líneas de acción específicas, desarrollado estudios y herramientas aplicadas, conformado el CNDR, y apoyado y promovido pilotos de políticas y consejos de desarrollo rural regionales en aquellas regiones que han estado interesadas. Si bien todas estas herramientas, estudios y pilotos son bien valorados por aquellos entrevistados que los conocen, en la práctica el departamento carece de atribuciones y recursos para hacer gestiones intersectoriales e interescales que adquieran carácter de permanente, y no cuenta con una bajada territorial en regiones y municipios que permita conexión directa con la ruralidad.

Desde el punto de vista de la gestión de información y datos, durante los últimos años se ha desarrollado el Sistema de Medición de la Calidad de Vida Rural (Sicvir<sup>5</sup>) en colaboración con el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), como mecanismo de tener una línea de base y medición en el tiempo de algunos indicadores relevantes para el mundo rural. Si bien esto genera un soporte a la toma de decisiones y la implementación de la PNDR, este sistema tiene muchas limitaciones: la inexistencia de datos representativos de comunas rurales provenientes de encuestas, la inexistencia de datos que permitan análisis subcomunal y la coexistencia de diversas definiciones de ruralidad en distintos servicios públicos, lo que dificulta el uso e interpretación de los datos provistos por esta plataforma en los distintos sectores.

Más allá de los cinco puntos anteriormente descritos, es importante señalar que todos los entrevistados y análisis revisados valoran la existencia de la PNDR, en tanto punto de partida para comenzar a discutir de ruralidad, y generar un debate respecto de las políticas y formas de

5 Ver en <https://www.ine.cl/herramientas/portal-de-mapas/sicvir>

planificación territorial que le son más pertinentes. También hay consenso acerca del diagnóstico que esta hace de la situación de la ruralidad en Chile, valorando en especial su definición de la ruralidad y el enfoque territorial. Asimismo, hay un reconocimiento de la importancia de los ámbitos de trabajo que sugiere, considerando que debería incorporar con mucha más fuerza temáticas relativas a la crisis hídrica, interseccionalidad, reconocimiento y modelo de desarrollo (siendo este último un elemento central en la crítica de Baeza Rivas, 2020, y Bustos, Contreras e Insunza, 2021), no solo por su relevancia central en el mundo rural, sino como oportunidad para articularse con los debates constitucionales.

## 5. Reflexiones de políticas públicas

A partir del análisis realizado, y considerando los problemas y oportunidades que representa la Política Nacional de Desarrollo Rural, a continuación, se hace una reflexión de políticas públicas, vinculando brechas con alternativas de solución posibles. Es importante mencionar que, considerando que en estos temas existen muy diversas visiones de cómo debería avanzarse en el futuro, no se busca proponer alternativas programáticas específicas, sino abrir un espacio de discusión sobre las opciones y posibilidades que se evidencian desde el material revisado.

En dicho contexto, uno de los temas prioritarios es el de la **gobernanza intersectorial de los temas territoriales al alero de la administración de la escala nacional**. La actual forma de coordinación intersectorial, basada en acuerdos ad-hoc entre ministerios, y entidades coordinadoras sin capacidades o recursos propios, como la Comicyt, representa numerosos problemas; al mismo tiempo, la superposición de tareas sectoriales y territoriales en algunos ministerios o servicios lleva a que se esté actuando como juez y parte, como, por ejemplo, el Servicio Agrícola y Ganadero, que por una parte vela por la protección de algunas temáticas relativas a recursos naturales, pero a la vez es el promotor de políticas de impulso que los terminan afectando, lo que inhibe la ejecución de tareas en pos del bien común.

En concreto, se debe avanzar en alternativas como un Ministerio del Territorio, que incorpore, por ejemplo, competencias de organización y ordenamiento territorial de Subdere, planificación y desarrollo urbano del MINVU, desarrollo rural del Ministerio de Agricultura, considere al Ministerio de Bienes Nacionales, o de zonificación del borde costero, por citar algunos elementos.

Pueden existir otras alternativas institucionales, lo relevante es que el foco debe estar puesto en facilitar la implementación de políticas territoriales integrales.

Por otra parte, es importante **abrir la discusión respecto del CNDR, tanto en los fines que debe buscar como en quiénes deben participar. Actualmente, carece tanto de un propósito claro, como de atribuciones, presupuesto propio e instrumentos**. En dicho contexto, el foco debe estar puesto en clarificar su propósito con relación a la existencia de instrumentos (normativos o programáticos) u otros mecanismos que permitan su incidencia efectiva, para que la participación en la instancia sea significativa y distintos actores quieran vincularse a su funcionamiento. Asimismo, se debe clarificar si se considera un mecanismo de representación popular, técnico o político, para definir así las formas de incorporación de sus miembros. Finalmente, necesita presupuesto propio, para contar con autonomía en sus decisiones y agenda, y facilitar la coordinación y difusión a nivel nacional, en el marco de la diversidad territorial que representa la ruralidad.

**La descentralización y desconcentración de las políticas territoriales** se visualiza como otro tema a resolver con urgencia. Respecto de las políticas territoriales, resulta esencial definir mecanismos que permitan vincular armónicamente los niveles regionales y locales a partir de la visión que plantean las políticas nacionales. Estos resultan clave para la materialización territorial de las visiones propuestas, pero deben existir recursos, atribuciones y competencias para ello, y fortalecer los elementos técnicos e instrumentos que permitan su implementación. Al momento de realizar este artículo aún estaban en discusión las formas de Estado regional o autonomías territoriales que se planteaban en la Convención Constitucional. Cualquier opción que se tome requerirá definir arreglos institucionales y mecanismos que permitan hacerse cargo de este punto.

Vinculado a lo anterior, se debe profundizar en **los instrumentos de planificación territorial existentes hacia los cuales la PNDR podría vincularse para aumentar su nivel de incidencia efectiva. Los instrumentos relativos a la ruralidad, a saber, los PROT, ERD y Pladeco, no se relacionan con planes de inversión (nacional, regional o comunal) de manera vinculante, y no cuentan con metodologías homogéneas para su elaboración**. En dicho contexto, resulta relevante evitar sobreponer nuevos planes territoriales a los instrumentos de planificación preexistentes sin resolver la dispo-



sición de mecanismos que aseguren su implementación efectiva en el territorio. De la misma manera, los ERD y Pladeco, con estructuras diversas y elaborados con metodologías dispares, provocan que sea difícil medir el impacto que generan en el desarrollo territorial, siendo una materia que fácilmente el Estado podría homologar e implementar para facilitar el seguimiento.

Del trabajo realizado, surge también la **preocupación por los estándares que se deben aplicar en los territorios rurales**, ya que, si bien existe la intención de avanzar en esto, más bien se observa que depende de las voluntades de gestión e interés de los directivos o profesionales, por sobre un mandato claro en la materia. Se requiere avanzar hacia una evaluación territorial que, sin duplicar instrumentos, pueda tomar, por ejemplo, una forma similar a la evaluación ambiental estratégica, y que considere los criterios y estándares existentes, para que los tomadores de decisión conozcan el contexto territorial y las consecuencias de sus propuestas. Un proceso de este tipo puede estar a cargo del propio CNDR o de una Agencia de Calidad Rural, similar a la que existe respecto de educación.

Vinculada a la reflexión sobre mecanismos de diagnóstico, evaluación y seguimiento, se evidencia la necesidad **de mejorar significativamente la calidad de la información de los territorios rurales para la toma de decisiones**. Para ellos se cuenta prácticamente solo con la información censal y la proveniente de registros administrativos, sin haber encuestas que permitan acceder a otras temáticas, más cercanas a temas subjetivos, percepciones, o calidad de vida y bienestar, lo que oscurece un ámbito relevante a la hora de diseñar políticas y programas para estos sectores.

Es de central relevancia **mejorar la participación ciudadana en la construcción y/o actualización de estas políticas**. Si bien la elaboración de la PNDR incorporó actividades de participación ciudadana en todas las regiones y con amplia convocatoria, no se corresponde con la cantidad de intereses, cosmovisiones y particularidades territoriales en juego al hablar de la ruralidad en el país. Esto representa un enorme desafío dadas las condiciones de dispersión, diversidad y, en algunos casos, aislamiento de los territorios rurales. Producto de lo anterior, no es posible pensar en instancias puntuales de participación que sean capaces de hacerse cargo de esta diversidad, pero sí en la implementación de mecanismos que permitan el flujo continuo de comunicación desde abajo. **Al mismo tiempo, desde la institucionalidad de**

**la política se debe avanzar en estándares y garantías de participación en el mundo rural** pese a todas las dificultades prácticas que pueda representar. Debe ser una de las misiones del CNDR asegurar el despliegue ciudadano rural en términos equivalentes a la posibilidad que tienen los habitantes urbanos de ser considerados en la toma de decisiones.

Esto no implica que sea un objetivo de la PNDR que la ciudadanía en general tenga conocimiento de este instrumento. La difusión de la PNDR y la convocatoria a vincularse al instrumento debería tener como prioridad los gobiernos locales y territoriales, las organizaciones (sociales, comunitarias, gremiales) con interés en la materia, finalmente las instituciones de educación superior, centros de estudio e investigación, fundaciones u otros con foco en estas temáticas. Los habitantes rurales pueden ser convocados e informados a través de estos actores, de acuerdo con su interés en la discusión sobre la política, lo que no obsta a la implementación de mecanismos de participación directa respecto de programas, proyectos u otras decisiones territoriales específicas.

Para asegurar la participación en estos temas, se considera de particular relevancia vincular el currículum escolar a los temas territoriales. Si bien en el actual se considera la educación cívica en estos ámbitos, en la práctica no hay una conexión real hacia la discusión de **instrumentos de planificación territorial, u organización y funcionamiento del Estado, entre otros, que permita a los sujetos, desde su etapa escolar, conocer los espacios de incidencia existentes, utilizarlos, discurrirlos y ampliarlos**.

Para finalizar, resulta relevante problematizar la visión del territorio y del desarrollo rural, explicitando que hoy en nuestros territorios rurales existen visiones en conflicto respecto del modelo de desarrollo más apropiado para lograr una mejor calidad de vida y bienestar. Es deber del Estado avanzar hacia interpretar dichas visiones, y buscar puntos de encuentro o consenso, para la entrega de soluciones basadas en los territorios, sus expectativas y formas de vida, y no genéricas como las actuales.

Lo anterior muestra gran coincidencia con el estudio histórico del ordenamiento territorial realizado por Merlin (2009), quien ha mostrado que los cinco grandes dilemas que se presentan en la implementación de estas políticas corresponden a:

- Desarrollo económico versus igualdad territorial.
- Liberalización versus planificación.

- Eficiencia versus equidad.
- Desarrollo versus medio ambiente.
- Centralización versus descentralización.

Luego del análisis desarrollado en este artículo, se puede expresar que todos esos dilemas se encuentran presentes en alguna medida en esta primera generación de políticas territoriales, y seguirán emergiendo como tensiones incluso cuando se cuente con una nueva Constitución.

Adicionalmente a estos nudos históricos, es relevante considerar la emergencia de nuevos temas. En la actualidad, aparecen con claridad las tensiones que proponen el cambio climático, la sequía y el género, pero en el futuro pueden ser otros elementos para los que se requiere encontrar mecanismos que permitan su incorporación en los planes o políticas territoriales.

Para cerrar, resulta relevante destacar el consenso existente entre todos los entrevistados –y compartido por los autores de este texto– respecto de la importancia de contar con una Política Nacional de Desarrollo Rural. Pese a todas las debilidades y nudos institucionales que dificultan su aplicación efectiva en los territorios, su promulgación representa un hito en tanto hace explícita una visión de la ruralidad y promueve la conversación pública sobre ello desde el Estado. Asimismo, sitúa la discusión sobre lo rural al mismo nivel del debate sobre lo urbano y en el marco de la construcción de un set de políticas e instrumentos propiamente territoriales. Se espera que este documento contribuya a nutrir esta discusión y a repensar nuestra actual institucionalidad, considerando las particularidades y desafíos contemporáneos de la ruralidad.

## 6. Agradecimientos

El trabajo desarrollado corresponde al cierre de un proceso que ha sido el apoyo en la implementación de la PNDR, intentando aportar desde la experiencia y conocimientos académicos. En dicho viaje se ha logrado el elemento más destacado por todos quienes participaron del proceso, que es tener una Política. Cuando uno observa la dificultad de ese logro, para el que tuvieron que pasar tres gobiernos en los cuales se hace además muy difícil conciliar intereses, se valora este simple hecho como un hito muy importante.

En dicho contexto, en primer lugar, agradecemos a José Luis Romero por la posibilidad de apoyar todo este proceso, desde el asesoramiento al Departamento de Desa-

rollo Rural de ODEPA, escuchando e implementando muchas de las sugerencias que se realizaron. También, agradecemos a todo el equipo que participó de este proceso incluyendo a Josefina Montero, Matías Brahm, Daniela Villanueva, Maia Guiskin, Paulina Contreras, Patricio Riveros, Sebastián Urrestarazu y Catalina Careaga.

Es importante para nosotros agradecer a quienes amablemente quisieron participar de las entrevistas, incluyendo a Pilar Cereceda, Claudia Concha, Gonzalo Valdívieso, Arturo Orellana, Beatriz Bustos y Danae Mlynarz.

Para finalizar, entregamos nuestro agradecimiento al Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile, por haber apoyado el desarrollo de este trabajo y en específico a Elisa Piña e Ignacio Casieles por su apoyo y comentarios al texto.

## 7. Referencias

- Arenas, F.**, 2009. El Chile de las regiones: Una historia inconclusa. *Estudios Geográficos*, 70(266), pp. 11-39. doi:10.3989/estgeogr.0444
- Baeza Rivas, F.**, 2020. Un análisis ético de las formulaciones del desarrollo rural en Chile y Europa. *Cuadernos del Cendes*, 37(104), pp. 1-19. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/349702856>
- Bustos, B., Contreras, Y. e Insunza, X.**, 2021. *La Política Nacional Rural 2020: aportes para el proceso constituyente. Policy Brief* (Vol. 1). Universidad de Chile. Recuperado de: <https://portaluchile.uchile.cl/publicaciones/174770/policy-brief-la-politica-nacional-rural-2020>
- Comité Técnico Interministerial**, 2014. *Política Nacional de Desarrollo Rural 2014-2024. Política Nacional De Desarrollo Rural*. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/4049/Politica-Nacional-de-Desarrollo-Rural.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- 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*. Ciudad de México, México.
- Interior, Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, 2018. *Ley N° 21.074: Fortalecimiento de la Regionalización del País*. Santiago de Chile: Ley Chile. Recuperado de: <http://bcn.cl/2f7d4>
- Interior, Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, 2020. *Decreto 19: Aprueba Política Nacional de Desarrollo Rural*. Santiago de Chile: Ley Chile. Recuperado de: <http://bcn.cl/2hs1o>
- Interior, Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, 2021a. *Decreto 469: Aprueba Política Nacional de Ordenamiento Territorial*. Santiago de Chile: Ley Chile. Recuperado de: <http://bcn.cl/2qf3o>

- Interior, Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, 2021b. *Decreto 530: Aprueba Consejo Asesor de la Política Nacional de Desarrollo Rural*. Santiago de Chile: Ley Chile.
- Merlin, P.**, 2009. Aménagement du Territoire: Territorial Development. En Rob Kitchin & Nigel Thrift (Eds.), *International Encyclopedia of Human Geography* (pp. 91-98). Elsevier Science. doi:10.1016/B978-008044910-4.00828-2.
- MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo**, 2014. *Decreto 78: Aprueba Política Nacional de Desarrollo Urbano y Crea Consejo Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago de Chile: Ley Chile. Recuperado de: <http://bcn.cl/2fx4n>.
- MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo**, 2015. *Decreto 34: Crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio*. Santiago de Chile: Ley Chile.
- Montecinos, E.**, 2021. Planificación territorial en Chile: Del modelo Top Down a los desafíos de articulación multinivel. *Revista de Ciencias Sociales*, XXVII(2), pp. 484-500. doi:10.31876/rcs.v27i2.35936.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos**, 2009. *OECD Territorial Reviews: Chile 2009*. (OECD, Ed.). OECD. Recuperado de: [https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-chile-2009\\_9789264060791-en](https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/oecd-territorial-reviews-chile-2009_9789264060791-en).
- Orellana, A., Arenas, F. y Moreno, D.**, 2020. Ordenamiento territorial en Chile: nuevo escenario para la gobernanza regional. *Revista de Geografía Norte Grande*, 77, pp. 31-49. doi:<https://doi.org/10.4067/S0718-34022020000300031>
- Orellana, A., Moreno, D., Irizarri, D. y Mollenhauer, K.**, 2020. Análisis de la perspectiva de integración de la política nacional de desarrollo rural. Planes de desarrollo comunal en Chile. *Revista Urbano*, 23(42), pp. 66-79. doi:10.22320/07183607.2020.23.42.06.
- Pezo Orellana, L.**, 2007. Construcción del Desarrollo Rural en Chile: Apuntes para abordar el tema desde una perspectiva de la Sociedad Civil. En *Actas del 6o Congreso Chileno de Antropología* (Vol. 0, pp. 1061-1076). Recuperado de: <https://www.aacademica.org/vi.congreso.chileno.de.antropologia/99>.
- Toro, D.**, 2016. Hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo Rural. *Revista El Topo*, (7), pp. 96-121. Recuperado de: <http://eltopo.cl/hacia-un-nuevo-modelo-de-desarrollo-rural-en-chile/>.
- 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), pp. 181-219. doi:<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582013000200006>.

**CÓMO CITAR ESTA PUBLICACIÓN:**

Bergamini, K. y Rasse, A. 2022. Política Nacional de Desarrollo Rural: implementación, institucionalización y desafíos para Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 17(155), 1-18. Centro de Políticas Públicas UC.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE