



UNIVERSIDAD  
DE CHILE

POLICY BRIEF  
POLICY • BRIEF



**La Política Nacional Rural  
2020: aportes para el  
proceso constituyente**

# La Política Nacional Rural 2020: aportes para el proceso constituyente

**Beatriz Bustos**, Académica Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile  
**Yasna Contreras**, Académica Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile  
**Ximena Insunza**, Académica Facultad de Derecho, de la Universidad de Chile

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

El actual proceso constituyente representa una invitación a repensar las bases institucionales de nuestra convivencia social. Si bien, se ha discutido bastante sobre el pacto político, este documento busca aportar a la reflexión de aquellos que estén interesados en participar en el proceso constituyente, indistintamente de la función que cumplan. Consideramos que dentro del debate, se debe abordar el pacto territorial con miras a garantizar una relación más justa entre territorios urbanos y rurales.

Pese a que la Constitución Política de la República de 1980 reconoce en su artículo 3 que los “órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”, a la fecha, el Estado no ha sido garante de una distribución equitativa, descentralizada y solidaria del poder en territorios de distinta naturaleza y con comunidades con multiplicidad de intereses.

Durante los últimos 40 años, la estrategia de desarrollo nacional se ha basado en la exportación de commodities como

cobre, madera, salmónes, frutas, entre otros. Esta estrategia implicó al menos tres cambios significativos. Primero, un crecimiento económico sostenido de 5,1% entre los años 1990 a 2009. Segundo, disminución del crecimiento que entre los años 2009 a 2020 osciló en torno al 4,04% (Banco Central, 2020). Tercero, se redujeron los indicadores de pobreza, pasando de 16,4% en 1990 a 2,2% el 2020 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2019).

A pesar de los avances económicos y la centralización de la riqueza en algunos territorios del país, los efectos ambientales de la explotación de materia prima y los continuos problemas de acceso y movilidad desde/entre espacios rurales y urbanos, dan cuenta de una desigual distribución de la riqueza producida por esa estructura productiva y por las estrategias de planificación territorial.

Para comprender este fenómeno, resulta clave analizar desde una mirada interdisciplinaria qué dimensiones de la Política Nacional de Desarrollo Rural deben cuestionarse y/o debatirse con miras a reducir los más de 40 años de consoli-

ción de procesos de desigualdad territorial. Las políticas de neoliberalización territorial y su relación con determinadas políticas y programas entienden las zonas rurales como extractivas y centro de la actividad económica exportadora, perdiendo de vista el rol de las comunidades y los impactos que dichas decisiones han producido.

Mientras algunos sectores de las zonas urbanas concentran riqueza y actúan como fuerzas impulsoras de innovación y crecimiento, las zonas y comunidades rurales quedan relegadas y tienden a ser tratados como agentes y actores pasivos y residuales. Ante ese escenario nos cuestionamos ¿cuál es el lugar de las áreas rurales en las próximas décadas? En este policy brief proponemos una respuesta que puede alimentar la discusión constituyente a fin de abrir la conversación a nuevas comprensiones del pacto territorial que debiese estar en el nuevo texto fundamental. Una primera respuesta a tan compleja interrogante resulta de la revisión de la recientemente aprobada Política Nacional de Desarrollo Rural (en adelante PNDR), (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2020). Revisar la política resulta clave para nosotras, porque refiere a un cambio de paradigma de lo rural, pero también, porque tiene como desafíos centrales aquellas dimensiones olvidadas: atender la deficiencia en conectividad y movilidad, lejanía con los grandes mercados, reducir los porcentajes de pobreza y de movilidad hacia espacios rurales; establecer mejores relaciones con los mercados de comercialización de sus materias primas; mejorar las condiciones de vida y ambientales de las comunidades y de los territorios habitados.

## 2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA: Lo rural, concepto y evolución

Históricamente los territorios rurales han estado subsumidos en las políticas agrícolas impulsadas por el Ministerio de Agricultura, o a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio del Interior, denotando el sesgo productivista y de control territorial del Estado. Incluso, la PNDR tiene como actor clave al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a un conjunto de ministerios que integran la Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT)

La visión urbana de los territorios en Chile- enquistada desde la dictadura- ha convertido a las zonas rurales en territorios enfrentados a tres condiciones (i) por un lado, son altamente atractivos para procesos productivos extractivos y para

atracción de obra trabajadora con menores costos; (ii) por otro, generan menos oportunidades de bienestar para las comunidades y para los trabajadores que viven o llegan a esos espacios; (iii) someten a las comunidades y a sus territorios a constantes o latentes procesos de desplazamiento lo que cuestiona en sí el supuesto paradigma de lo rural y el sentido que para la política tienen sus comunidades.

En una perspectiva histórica, lo diverso y complejo de la realidad rural chilena del siglo XXI fue ya expuesto en el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2006). En ese documento se daba cuenta que lo rural había cambiado, que las concepciones históricas que guiaban las políticas públicas y el imaginario social sobre lo rural, vinculados a la hacienda y lo agrícola, no estaban dando cuenta de las profundas transformaciones que el modelo agroexportador había gatillado en los últimos 40 años, pero tampoco de la diversidad geográfica, cultural y étnica que lo rural comprendía.

El informe propuso entonces hablar de “nueva ruralidad”, marcando así, un giro en la forma de concebir lo rural y las relaciones entre espacios urbanos y rurales. Dicho giro incluía un amplio abanico de dinámicas entre espacios urbanos/rurales, ya sea en la forma de “agrópolis” (Canales & Canales, 2013) o “regiones commodity” (Daher, 2003; Bustos & Prieto, 2019).

La nueva ruralidad se ha utilizado durante los últimos 18 años como marco analítico-conceptual, para explorar y explicar los cambios en los territorios rurales a lo largo del último proceso de inserción global neoliberal (Hernández-Aracena y Orellana, 2010; Kay, 2009). Incluso, el paradigma de la ruralidad moderna de la PNDR tiene el mérito de sortear sesgos positivistas que definen lo rural a partir de umbrales de población y funciones productivas específicas. Sin embargo, al intentar escapar de la visión dicotómica, no define estrategias que aseguren la movilidad entre diferentes espacialidades; se focaliza preferentemente en municipios rurales de menor tamaño, lo que evidencia la falta de mirada interescalar y relacional del territorio.

Una reflexión más crítica de lo rural, lo entiende como un proceso multiescalar ligado a cambios en las prácticas productivas. Más aún, referir a lo rural exige repensar nuevas formas territoriales que generen inversiones más allá de las decisiones y delimitaciones administrativas imperantes. La mirada histórica de lo rural en Chile ha tenido consecuencias en las condiciones laborales de la fuerza de trabajo rural



(precariedad, flexibilidad, feminización, proletarianización), en las relaciones sociales (tanto internas como urbano-rurales), en la movilidad entre espacios rurales o desde espacios rurales a otros urbanos, así como la escasa participación política de las comunidades rurales en los procesos de toma de decisiones (Canales & Canales, 2013), incluyendo cuestionarse el rol de diversas comunidades étnicas (aymaras, mapuches, diaguitas, entre otra) que habitan el territorio nacional.

La “nueva ruralidad” cuestiona la definición tradicional de “ruralidad”, también en su comparación material y funcional con lo urbano. Por tanto, la ruralidad ya no es algo atrasado o anticuado que hay que modernizar-urbanizar; se ha convertido en el centro geográfico e ideológico de inserción global para las economías basadas en recursos naturales dentro de los circuitos globales de acumulación (Barton et al., 2008; Barton y Murray, 2009; Bebbington, 2001; Murray, 2006; Overton et al., 2012). Lo paradójico que es en ese supuesto paradigma no se cobija a quienes reterritorializan y se apropian constantemente del territorio: sus comunidades.

En igual sentido, años antes RIMISP (2004), propuso el concepto de Desarrollo Territorial Rural, entendido como *“un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural”* *“La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso*

*y sus beneficios”* (Schejtman, A., & Berdegué, J. 2004:4). El propósito del desarrollo para RIMISP, es acabar con la pobreza rural, sin embargo, amplía el espectro de acción entendiéndose que, si bien es un esfuerzo económico, no acaba en ello, y debe considerar también comprender e intervenir en la dinámica urbano-rural, avanzar y profundizar procesos de descentralización y participación política en territorios rurales, así como desacoplar la identidad rural de lo agropecuario. En definitiva, distribuir el poder y generar mecanismos inclusivos para las propias comunidades.

No obstante lo anterior, tuvo que transcurrir más de una década y un impulso externo - el informe de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE, 2016)- para que el gobierno entendiera que existía una necesidad de política pública respecto del Desarrollo Rural. El informe, diagnosticó que, si bien la estrategia agroexportadora había contribuido a mejorar los indicadores nacionales de desarrollo, éste se manifiesta territorialmente de manera desigual: las actividades que más aportan al PIB se desarrollan en territorios rurales que no perciben los beneficios de dichas actividades, por el contrario, dependen económica y políticamente de los centros político-administrativos. La falta de coherencia y coordinación entre organismos públicos, profundiza aún más esta desigualdad territorial. Bajo una definición más amplia de ruralidad (sugerida por el organismo internacional), cerca del 30% de la población nacional habitaría territorios rurales, por lo que la falta de una política de desarrollo rural con mirada territorial e intersectorial atentaba contra la posibilidad de mejorar la calidad de vida de una parte importante de la población.

### 3. ANTECEDENTES Y ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA: La Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), objetivos, principios y estrategias

Tras años de trabajo que involucró a los ministerios sectoriales, sociedad civil y academia, y con un primer lanzamiento en 2014, que no tuvo repercusión en la práctica por el cambio de gobierno, y un proceso de actualización, fue promulgada en enero de 2020 la primera Política Nacional de Desarrollo Rural<sup>1</sup>. Esta política adopta la nueva definición de territorio rural propuesta por la OCDE (OCDE, 2016), en contraposición a la conceptualización que guiaba hasta el momento la acción estatal, y que correspondía a una definición estadística, más que política.

La PNDR reconoce como desafíos comunes que enfrentan los territorios rurales: *“la deficiente conectividad (vial, 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 beneficiarse de las economías de escala, los nuevos patrones de producción y comercialización para las materias primas, la baja diversificación económica, y la necesidad de una mayor valoración de su patrimonio cultural y natural.”* (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2020, p.1).

En la Figura 1 se resumen los principales ámbitos de la PNDR, así como también, los principios que la orientan:

#### A. PRINCIPALES OBJETIVOS

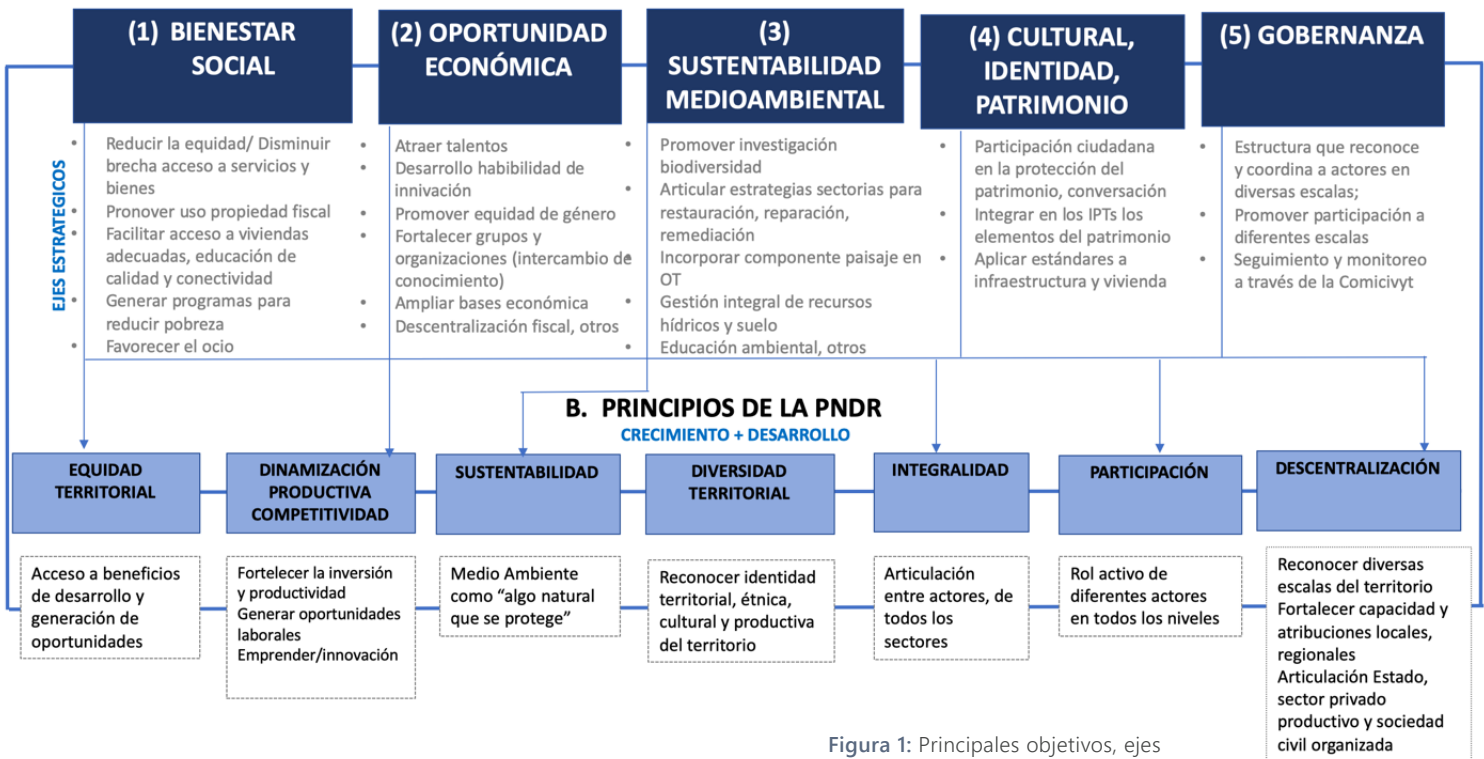


Figura 1: Principales objetivos, ejes estratégicos y dimensiones de la PNDR , 2020

Fuente. Autoras, a partir de la lectura de la PNDR, 2020. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Diario Oficial, Ley N°42.647

1. La Política Nacional de Desarrollo Rural (en adelante PNDR) fue aprobada en enero 2020 y promulgada por el Ministro de Agricultura, Antonio Walker. Diario Oficial N°42.647

Al observar la Figura 1 lo primero que llama la atención, es la grandilocuencia de las palabras que guían los objetivos y principios de la PNDR. Si bien, no cuestionamos la voluntad política de producir cambios, la redacción del propio documento y el centro que asignan a palabras como “desarrollo, crecimiento e infraestructura estratégica”, nos permiten inferir, la dominación del desarrollo económico, por sobre la sustentabilidad de comunidades y territorios rurales. La PNDR resulta extemporánea, ya que emerge cuando las externalidades ambientales sobre zonas rurales altamente productivas resultan complejas de recuperar y reparar o cuando no se han entregado recursos a comunidades rurales que se han desintegrado o que han debido desplazarse dada los efectos ambientales sobre sus territorios y formas de vida.

El destiempo de la PNDR explicaría la alta participación de comunas rurales chilenas que han sido objeto de históricos procesos extractivos, generando con ello problemas de contaminación del suelo; movilidad de las comunidades; erosión, entre otras afectaciones ambientales que claman una constitución que las aborde y se haga cargo. Los resultados del último plebiscito, evidencian el malestar de comunas rurales extractivas, altamente contaminadas y erosionadas, como representativas de la necesidad de que un nuevo texto fundamental acoja sus demandas y los incluya en procesos de toma de decisiones.

En la Figura 2, exponemos las zonas rurales y el porcentaje de aprobación en el proceso del 23 de octubre de 2020, pero también identificamos territorios rurales extractivos donde el apruebo fue superior a la media nacional (78,2%): Freirina, 91,77%; María Elena 91,2%; Diego de Almagro 90,7%, entre otras.

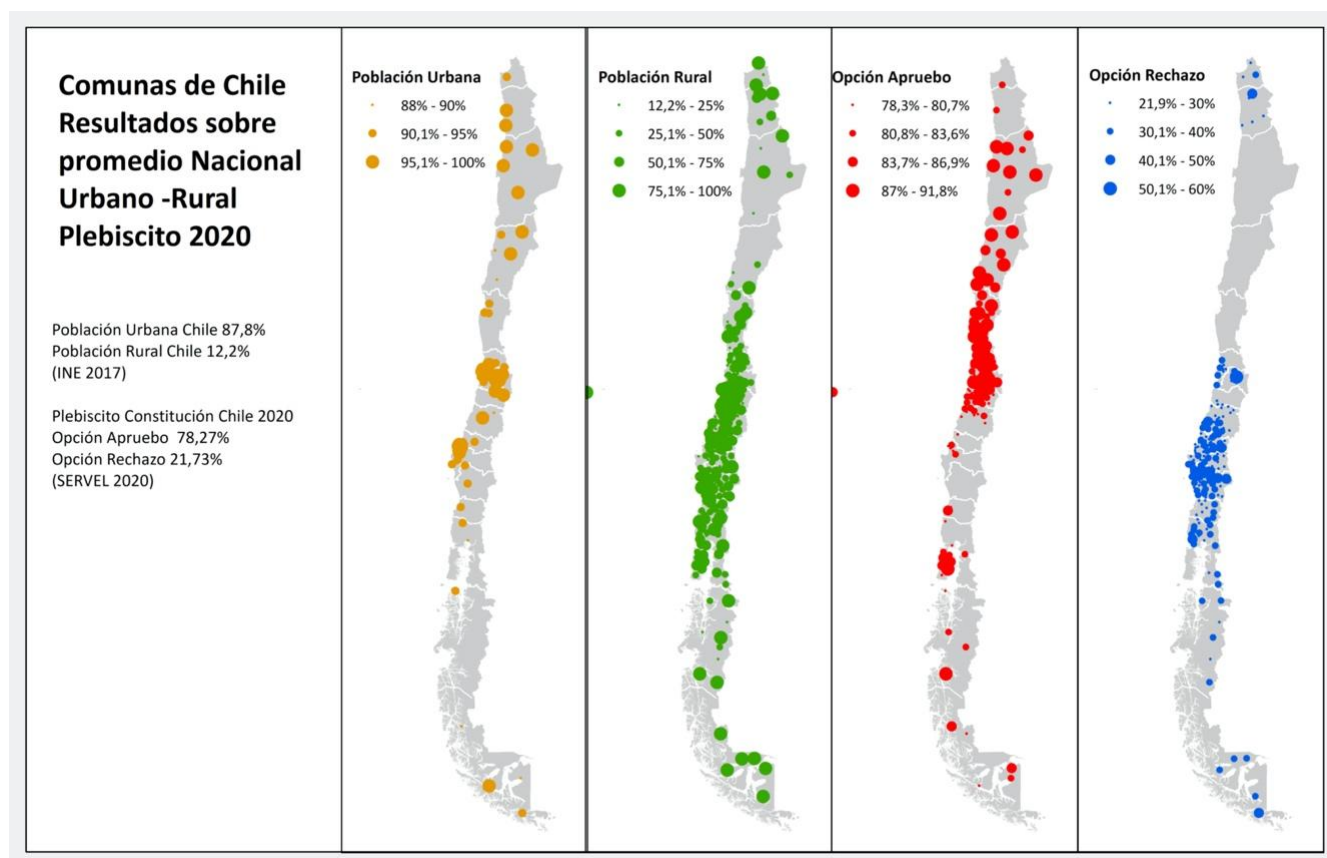


Figura 2: Zonas Rurales Apruebo

Fuente. Autoras a partir de resultados SERVEL, 2020; Instituto Nacional de Estadísticas, 2017

La concepción de la sustentabilidad de la PNDR tiene como desafíos claves proteger el medio ambiente o activar algunos recursos no usados. Ello exige, consultarle al COMICIVYT cómo concibe el medio ambiente, el territorio y qué relación tienen las comunidades en esa definición.

La PNDR, definida como la primera en abordar los territorios rurales, promueve como objetivo mejorar la calidad de vida de los habitantes de territorios rurales. Analizar su contenido (Tabla 1 - ver Anexos), nos invita a reflexionar sobre las continuidades y puntos ciegos de la acción estatal frente a la realidad y dinámicas de desigualdad territorial, e incluso, la escasa articulación que existe en la relación urbano-rural. Al observar la Tabla 1, evidenciamos que la comprensión relacional y el centralismo en quiénes deciden la construcción de políticas cuestiona el supuesto paradigma de lo rural en la nueva PNDR.

Con miras a un nuevo pacto territorial para los habitantes y paisajes de todo el país, la comprensión binaria, dicotómica, mono-escalar y sectorializada de las Políticas de Desarrollo Territorial se configuran en uno de los sesgos más significativos, que evidencian por qué no dan garantías de acceso igualitario a bienes, recursos y acceso a diferentes comunidades, dimensiones que están en el centro de lo que comprendemos cómo desigualdad territorial. A continuación, ponemos en discusión aquellas dimensiones claves de la PNDR en el actual pacto territorial:

#### **a) Enfoque productivo**

La PNDR mantiene un enfoque productivo toda vez que avizora al territorio desde la “comodificación” de los espacios rurales. No basta con referir a un paradigma de lo rural, cuando no hay reconocimiento a la diversidad de zonas rurales; al rol de cada comunidad; a las formas como ellas construyen su vida cotidiana. Si bien, la PNDR es una hoja de ruta que guía la planificación, debiese reconocer el rol vinculante de las comunidades rurales, así como estrategias que los transformen en actores activos de la construcción de políticas.

La política mantiene un sesgo económico y productivista en tanto define como objetivo mejorar la competitividad de los territorios rurales, valorizar bienes locales, y promover la explotación de recursos no usados. A diferencia de la “vieja noción de ruralidad” que vinculaba al Estado a través de subsidios, esta política promueve el uso de inversión como “la”

herramienta de intervención territorial, pero no da garantía como ello evitará los constantes desplazamientos de comunidades y la degradación ambiental.

Los principales enfoques de esta política tienen en el centro la visión desarrollista que imperó la década de los '90. No queda claro cómo se asegurará la competitividad de las áreas rurales, y cómo ello pondrá en cuestión la identidad y particularidad de los sistemas productivos rurales. Si bien, se alude a explotación de recursos no usados, ello evidencia una lógica extractiva del suelo rural, lo que va en contradicción con la mirada sustentable que aparentemente promueve la PNDR. También, debemos estar atentas a qué significa una “infraestructura estratégica” en zonas rurales, y cómo ellas podrían poner en riesgo procesos continuos de desplazamiento de las comunidades rurales.

#### **b) Inexistencia de un nuevo paradigma de lo rural en cuanto a los modos de vida**

Se explica principalmente cual es la problemática que el documento pretende abordar, pero no se especifica, en modo alguno cómo se respetará ni cómo se protegerán potenciarán los modos de vida de las comunidades rurales. Preocupa que en el documento no se explicita cómo la diversidad de modos de vida rural será resguardada, particularmente, si las estrategias se focalizan en la movilidad urbano-rural.

#### **c) Modelo de gobernanza no empodera a las comunidades**

En cuanto a la descentralización de las zonas rurales, la política no entrega garantías respecto a cómo las comunidades participarán de los procesos de decisión, y cómo se distribuirán los recursos y externalidades derivadas de los procesos productivos. La PNDR mantiene la lógica presidencialista/sectorialista, en tanto, siempre debe ser propuesta al/la Presidente de la República; sus decisiones están concentradas en 12 ministros del Estado, y a pesar de concebir el accionar público integrado a diferentes niveles, no da garantías de ello.

De igual manera, no hay instrumentos que aseguren la coordinación efectiva con la política de Borde Costero a cargo del Ministerio de Defensa, la política de indígena, responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social, con la política de inversiones públicas, promovidas por el Ministerio de Obras Públicas, tomador de decisiones por su importancia en el tema presupuestario, y la injerencia del Ministerio del Me-



dio Ambiente es muy menor. Tampoco se dan a conocer los mínimos que deberían contener los instrumentos para una coordinación efectiva entre los diversos actores, debilidad que ha sido evidenciada en la literatura y en la jurisprudencia en varias políticas públicas de los últimos años.

**d) No establece cambios que garanticen una mejor distribución de los beneficios**

Las preguntas que siguen vigentes y que no tienen respuesta en la PNDR son ¿cómo se distribuyen los recursos en espacios rurales?; ¿cómo se hará efectiva la descentralización del poder y de los procesos de toma de decisiones? ¿cuál es la responsabilidad de las industrias y empresas en territorios rurales?, ¿cómo y dónde distribuyen las ganancias y externalidades negativas causadas por la extracción y erosión del suelo?; ¿cómo garantizar el derecho humano al agua? y ¿cómo se hace cargo del desplazamiento de comunidades rurales? ¿cómo reparar territorios rurales erosionados con comunidades constantemente desterritorializadas?

Más simbólico nos parece que la PNDR a pesar del diagnóstico que realiza, no ve al patrimonio rural más allá de la hacienda o la concentración económica en pocos actores. No hay relación con el ordenamiento territorial en el sentido de reivindicar la diversidad de territorios rurales y vocaciones diferenciadas. No reconoce el rol de los inmigrantes en tanto cubren las necesidades laborales producidas por la emigración neta de largo plazo de trabajadores (trabajadores sub-empleados).

**La Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR) en relación con la Política Nacional de Desarrollo Urbano**

Al realizar un ejercicio de comparación entre la PNDR y la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2014), construimos la Tabla 1 (ver Anexos) con el propósito de identificar las dimensiones de las políticas; sus objetivos, la visión de desarrollo, las estrategias, así como también, aquellas convergencias y divergencias.

La Tabla 1 (ver Anexos) tiene el mérito de vincular diferentes dimensiones y aspiraciones de dos políticas claves a estudiar en el actual proceso constituyente. Si bien, ambas nacen de buenas intenciones y están rodeadas de palabras bonitas, se evidencia una superposición de la mirada urbana por sobre la rural. Incluso, la PNDU del 2014 tiene estrategias, herramientas y acciones más concretas respecto a la PNDR de 2020, en cuanto a cómo se incorpora a las comunidades en decisiones de políticas habitacionales y urbanas. En cambio, la PNDR no da garantías de cómo las comunidades podrán ser parte de diferentes proyectos o programas. No basta con declarar palabras para referirse a ellas como acciones.

Uno de los grandes desafíos de ambas políticas, es identificar cómo se romperá con el binomio urbano – rural. Ambas políticas enuncian el rol de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, como instrumento clave para delinear de qué forma diseñamos acciones que comprenden la movilidad entre territorios urbanos y rurales que son heterogéneos en sus escalas, en sus funciones y en las formas de relacionarse.

Vemos con preocupación que ambas políticas sean presididas por comisiones ministeriales y técnicas (Anexos - Tabla 1). Ambas persiguen incorporar a las comunidades, pero cabría cuestionarse ¿de qué forma daremos garantía de procesos de participación deliberativos o vinculantes? Cómo llegaremos a las comunidades rurales más apartadas, más alejadas, o más castigadas para hacerlas partícipes de estos procesos. Aquí, el desafío es significativo, y no basta con escribirlo. Definir una Comisión Técnica Interministerial “Ciudad, Vivienda y Territorio” como responsable de decisiones políticas a diferentes escalas, es totalmente opuesto a lo declarado como objetivo y principio de gobernanza.

A nuestro juicio, otro desafío constituyente que deriva del análisis de la Tabla 1 (ver Anexos), Figura 1 y Figura 2, es la pregunta sobre cómo construimos instrumentos de planificación territorial que sorteen las ya tradicionales definiciones administrativas del territorio. La PNDU es más específica al darle un rol significativo a las cuencas hidrográficas. La PNDR no es clara, y deja en cuestión el significado de palabras como “activos o infraestructura estratégica”, entre otros. Más aún, la Tabla 1 exige proponer cambios a las leyes vigentes, dando así, garantía a los propósitos y dimensiones por las políticas propuestas, especialmente la PNDR (Figura 1, ver Anexos).

Evidenciamos desde el análisis de la PNDR y la PNDU que la primera llegó tardíamente. La segunda tiene el mérito aún, de

acoger una significativa voluntad de sus comunidades de participar. Pero ¿cómo encantamos a sujetos rurales empobrecidos que habitan en territorios escasos de movilidad? ¿Cómo incorporamos a comunidades étnicas que son parte de la historia de las zonas rurales? ¿cómo recuperamos la memoria territorial de comunidades que se van extinguiendo?

#### 4. RECOMENDACIONES PARA EL PROCESO CONSTITUYENTE: Aportes en el proceso constituyente ¿Qué debemos tener en cuenta?

La política, posicionada desde la perspectiva económica no ha logrado incorporar efectivamente otras lecturas que permitirían un mejor entendimiento del fenómeno, pero notablemente ha invisibilizado las transformaciones vividas por importantes sectores de la población y el territorio, que han visto como la integración económica global ha generado nuevos desafíos tanto a su vida cotidiana como a su relación con el Estado. Este documento propone que en un momento constituyente como el que estamos viviendo, es necesario que la nueva constitución garantice que el proceso de elaboración de políticas públicas sea un espacio que aborde la problemática problema desde perspectivas interdisciplinarias que permitan abarcar las múltiples dimensiones que conceptualizan la desigualdad o sus manifestaciones, para que así consideren la transformación radical que ha experimentado el término desigual tras décadas de políticas sociales neoliberales, particularmente en territorios rurales, permitiendo un nuevo pacto urbano-rural, con una perspectiva integradora del territorio que aborde la desigualdad territorial existente.

En este sentido, es indispensable, en primer lugar, la **comprensión de lo rural** como un espacio diverso (cultural, étnica y paisajísticamente) pero autónomo, integrado a redes globales de valor, pero también, demanda ser incorporado políticamente al territorio nacional. Es en los territorios rurales donde el vínculo entre naturaleza y sociedad está más expuesto, por lo que la importancia de la base biofísica para la vida y actividad económica en territorios rurales, implica que es importante reconocer la forma en que fenómenos como el cambio climático en territorios degradados y erosionados desafia la planificación territorial de los espacios rurales.

Es por ello, que la nueva constitución debe considerar no solo mecanismos de protección de la naturaleza (ya sea en

forma de derechos o garantías) sino también, responsabilidades del Estado y los particulares para la reparación y restauración, asegurando así, la viabilidad de los modos de vida rurales a las presentes y futuras generaciones.

En segundo lugar, **romper con el binomio urbano-rural** (Dialéctica Territorial) implica plantear políticas que relacionen dichos espacios; que asuman la alta movilidad de las comunidades, pero que también, den garantías constitucionales de cómo protegemos modos de vida que son diversos y complejos. No basta con decir que se romperá el binomio urbano-rural. También se requiere un comité presidido por agentes institucionales y comunitarios que representen la diversidad de territorios y escalas que existen en Chile. Cualquier institución que represente lo urbano seguirá develando el fuerte centralismo y urbanismo en la comprensión de políticas rurales.

Una propuesta que desee romper con relaciones binarias debe plantear políticas con acciones, recursos, actores y distribuciones equitativas de poder. Debe incorporar la dimensión demográfica y de movilidad a objeto de identificar el rango etéreo de sus comunidades; sus razones de movilidad. Necesitamos encuestas de movilidad en espacios rurales. El Censo debe demostrar además, cuántas familias de espacios rurales se mueven o son desplazados y por qué.

Lo dicotómico también, exige que la constitución repense una nueva escala territorial. No es lo mismo una zona rural de valle donde habitan comunidades mapuches, respecto a una zona rural cordillerana donde habitan aymaras. Las demandas son diversas, por ende, se requieren cambios normativos, recursos, reglas y regulaciones que miren la relación urbano – rural, que le den autonomía a los territorios rurales para hacerse cargo de sus particularidades en conexión con el proyecto nacional. Las transformaciones de dinámicas entre espacios rurales y urbanos son procesos de renegociaciones y luchas continuas entre diversas comunidades y topografías territoriales. Lo anterior, va más allá de decisiones

políticas y técnicas, que si bien son necesarias requieren una participación y representación equitativa.

En tercer lugar, se debe abogar por **una nueva gobernanza** que garantice, por un parte, la toma de decisiones a nivel local en articulación con el nivel central, a fin de que los representantes centrales de distintos ministerios consideren las particularidades del territorio. Este modelo de gobernanza deberá asegurar que los habitantes de los territorios puedan acceder a la información sobre las distintas dimensiones que les permitan tomar las mejores decisiones para determinar el desarrollo que ellos desean construir y no tengan que estar sometidos a decisiones impuestas por otros. Por otro lado, será indispensable que la distribución del poder político tenga un correlato real de recursos financieros necesarios que aseguren el cumplimiento de las decisiones que ellos tomen. Una de las grandes falencias detectadas es la falta de capacidad a nivel local para llevar a cabo las transformaciones que impliquen robustecer los modos de vida propios de lo rural, por falta de financiamiento propio de decisión autónoma. La lógica del Banco integrado de Proyectos (BIP) del Ministerio de Desarrollo Social obliga a comunidades rurales a justificar en lógicas de rentabilidad económica inversiones que localmente tienen un sentido enorme, pero al competir con otros proyectos en el nivel central se pierden. El mensaje para los territorios rurales de este sistema ha sido que sus preocupaciones son marginales para el Estado.

En conclusión, el nuevo texto constitucional debe preocuparse de albergar reglas que permitan no solo la supervivencia de lo rural sino su florecimiento, en términos distintos a los propuestos en la actual PNDR, garantizando una efectiva distribución del poder político a los territorios con un modelo de gobernanza en el que participen todos los actores relevantes de manera incidente, y garantizando que lo local cuente con los recursos necesarios que provengan de una mejor distribución de los beneficios que allí se generan, permitiendo de esa forma, que sean ellos los protagonistas de su desarrollo y de la manera en la que éste se lleva a cabo.

## 5. MATERIAL DE CONSULTA Y REFERENCIA

- Banco Central**. (11 de noviembre de 2020). Informe de Política Monetaria. ([https://www.bcentral.cl/documents/33528/2475116/ipom\\_sep\\_2020.pdf/1ebcbbc2-b0f2-eef8-139d-e092da2b170b?t=1599065310770](https://www.bcentral.cl/documents/33528/2475116/ipom_sep_2020.pdf/1ebcbbc2-b0f2-eef8-139d-e092da2b170b?t=1599065310770), Ed.) Santiago, Chile.
- Barton**, J. R., Gwynne, R. N., & Murray, W. E. (2008). Transformations in resource peripheries: an analysis of the Chilean experience. *Area*, 40(1), 24-33.
- Barton**, J. R., & Murray, W. E. (2009). Grounding Geographies of Economic Globalisation: Globalised Spaces in Chile's Non-Traditional Export Sector, 1980-2005. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 100(1), 81-100.
- Bebbington**, A. (2001). Globalized Andes? Livelihoods, landscapes and development. *Ecumene*, 8(4), 414-436.
- Bustos**, B., & Prieto, M. (2019). Nuevas aproximaciones teóricas a las regiones-commodity desde la ecología política. *EURE (Santiago)*, 45(135), 153-176. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000200153>.
- Canales**, A., & Canales, M. (2013). De la metropolización a las agrópolis. El nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. *POLIS Revista Latinoamericana*, 34, 1-3.
- Constitución** Política de la República de Chile (1980). Editorial Jurídica de Chile. En <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/60446/3/132632.pdf>
- Daher**, A. (2003). Regiones-commodities: Crisis y contagio en Chile. *EURE (Santiago)*, 29(86), 89-108. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600005>.
- Hernández-Aracena**, R., & Orellana, L. P. (Eds.). (2010). *La Ruralidad Chilena Actual; Aproximaciones desde la Antropología*. CoLibris.
- Kay**, C. (2009). Estudios Rurales en América Latina en el Período de Globalización Neoliberal: Una Nueva Ruralidad?. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(4), 607-645.
- Ministerio** de Desarrollo Social y Familia. (12 de Noviembre de 2019). Evolución de la pobreza 1990-2017 ¿Cómo ha cambiado Chile? Santiago, Chile.
- Ministerio** del Interior y Seguridad Pública. (12 de noviembre de 2020). *Política Nacional de Desarrollo Rural*.
- Ministerio** de Vivienda y Urbanismo (4 de marzo de 2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*.
- Murray**, W. E. (2006). Neo-feudalism in Latin America? Globalisation, agribusiness, and land re-concentration in Chile. *Journal of Peasant Studies*, 33(4), 646-677. <Go to ISI>://WOS:000246621000003
- ODEPA**, Oficina de Planificación. (2018). *Desarrollo Rural. Oficina de Estudios y Políticas Agrarias*. Santiago de Chile : Oficina de Estudios y Políticas Agrarias.
- OCDE**. (2016). *Estudios de Política Rural de la OCDE - Chile*. Santiago Chile: SUBDERE.
- Overton**, J., Murray, W. E., & Banks, G. (2012). The Race to the Bottom of the Glass? Wine, Geography, and Globalization. *Globalizations*, 9(2), 273-287. <https://doi.org/10.1080/14747731.2012.658251>
- PROGRAMA** DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), 2006. Informe sobre desarrollo humano. [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_2006\\_es\\_completo.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2006_es_completo.pdf)
- Schejtman**, A., & Berdegué, J. (2004). Desarrollo territorial rural. RIMISP. Debates y temas rurales, 1, 7-46.

### Comité Editorial

Svenska Arensburg, Francisco  
Crespo, Javier Fuenzalida, Amélie Kim  
Cheang, Valentina López, Jaqueline  
Meriño, Claudio Olea, Paulina Osorio,  
Fabian Retamal, Pablo Riveros,  
Rodrigo Soto y Juan Walker

### Fotografías Diseño

Cristóbal Saavedra  
Alicia San Martín

### Como citar este documento:

Bustos, B.; Contreras, Y.; e Insunza, X. (2021) La política Nacional Rural 2020: aportes al proceso constituyente" Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, Santiago.

## 6. ANEXOS

**Tabla 1. Convergencias y Divergencias entre la PNDR y la PNDU**

Dimensiones	Política Nacional de Desarrollo Rural, PNDR	Política Nacional de Desarrollo Urbano, PNDU
<b>Año</b>	2020	2014
<b>Elementos del Diagnóstico</b>	12,2% Población chilena habita en zonas rurales; 82% de superficie chilena corresponde a Zonas Rurales (241 de 346 comunas); Tasa de pobreza rural es el doble a la urbana (37,4% rural; 20,7% nacional, 18,3% urbano)	87,8% de población urbana distribuidos desigualmente; Políticas Habitacionales aumentaron desigualdad socio-urbana y la concentración de la pobreza sin acceso a servicios; hacinados, mal conectados y sin bienes públicos urbanos.
<b>Regiones de mayor concentración urbana o rural</b>	Ñuble (30,6%), Araucanía (29,1%) y Los Ríos (28,3%).	Región Metropolitana (96,3%), Antofagasta (94,1%) y Tarapacá (93,8%).
<b>Visión de Desarrollo</b>	Zonas Rurales son aporte a la economía nacional. Se debe activar nuevos espacios de oportunidad como turismo, industria agroalimentaria, aumentando la competitividad y la valoración de "activos locales"	Promueve en Zonas Urbanas capturar plusvalías de diferentes proyectos de inversión; tiene en su centro desarrollar herramientas de captura de terreno e inversiones que reduzcan la segregación y regulen la especulación
<b>Definición urbano o rural / relación de ambos</b>	Paradigma de lo Rural Moderno estará asociado al avance de sectores productivos no convencionales, explotación de recursos no usados.	Más que referir a lo urbano, alude a asentamientos humanos como sistemas territoriales complejos que integran lo urbano – rural.
<b>Ámbitos de acción</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bienestar Social</li> <li>2. Oportunidades Económicas</li> <li>3. Sustentabilidad Medio-ambiental</li> <li>4. Cultura, Identidad</li> <li>5. Gobernanza</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Integración Social</li> <li>2. Desarrollo Económico</li> <li>3. Equilibrio Ambiental</li> <li>4. Identidad</li> <li>5. Patrimonio</li> </ol>
<b>Institucionalidad</b>	12 Ministros del Comité Interministerial*+ Comité Técnico Asesor + Consejo Nacional (actores públicos, privados, sociedad civil + organizaciones internacionales)	
<b>Principales Acciones</b>	<p>Fortalecer Regionalización del País</p> <p>Promover el uso de propiedad fiscal para desarrollo local sostenible</p> <p>Invertir en iniciativas de inversión a municipios rurales de menor tamaño</p> <p>Fortalecer las capacidades técnicas de municipios rurales</p> <p>Fomentar la colaboración de diversos actores</p> <p>Facilitar acceso a vivienda con mejores condiciones de habitabilidad</p>	<p>Generar y perfeccionar herramientas para disponer de terrenos bien localizados para integración social urbana (Política de Suelo).</p> <p>Garantizar acceso equitativo a bienes públicos urbanos, reduciendo la segregación social urbana.</p> <p>Mejorar la conectividad entre áreas urbanas pero también con espacios locales alejados.</p> <p>Asociar decisiones de inversión pública multisectorial con Instrumentos de Planificación Territorial.</p>
<b>Herramientas de apoyo</b>	Inversión pública, privada; aumento competitividad; subsidios para pobreza rural	Captura de plusvalía, creación de banco de terrenos, creación de sistemas de indicadores

<p><b>Convergencias</b></p>	<p>La PNDR y PNDU se articulan en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (OT)</p> <p>Ambas políticas son presididas por el MINVU</p> <p>Comparten una única institucionalidad a cargo de la toma de decisiones (Comicyt + Comité Técnico Ministerial + Consejo Nacional. Todos sus miembros tienen derecho a voto. Pueden ser subrogados por Subsecretarios de Ministros.</p> <p>Sus estrategias no orientan respecto a cómo romper lurbano/rural.</p> <p>Las escalas territoriales responden a la histórica regionalización y la concepción administrativa y física del territorio.</p> <p>Comprensión del medio ambiente y del patrimonio como objeto, como verde, como algo intocable, aunque la PNDU es más específica, respeto a la diversidad de patrimonios.</p> <p>Si bien, ambas refieren a participación las estrategias y relaciones con Leyes que garanticen participación de diversos actores de forma vinculante no es clara.</p>
<p><b>Divergencias</b></p>	<p>En sus estrategias de cambio no es claro cómo incorporará a las comunidades. Devela una concepción física del territorio como recurso y activo de inversión.</p> <p>No aclara cómo se hará uso de predios públicos.</p> <p>Evidencia una histórica concepción de la zona rural como espacio homogéneo y monoescalar.</p> <p>Refiere a participación y gobernanza pero no da garantías de participación efectiva.</p> <p>Alude a la reparación, pero no explicita a través de qué acciones concretas.</p> <p>Refiere al Patrimonio como Objeto.</p>

\*Ministerios de Comicyt: (1)Vivienda y Urbanismo (Preside), (2) Obras Públicas; (3)Transportes y Telecomunicaciones; (4) Bienes Nacionales; (5) Medio Ambiente; (6) Agricultura; (7) Economía, Fomento y Turismo; (8) Minería; (9) Desarrollo Social; (10) Energía; (11) Secretario General de la Presidencia; (12) Subsecretario de Desarrollo Regional;

Fuente. Autoras a partir de revisión de la Política Nacional de Desarrollo Rural (PNDR, 2020); Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU, 2014); (ODEPA, Oficina de Planificación, 2018).



POLICY BRIEF  
POLICY • BRIEF