



Proyectando desarrollo con coherencia: análisis comparativo de instrumentos de planificación territorial local en la Región de Los Lagos

Projecting Development with Coherence: A Comparative Analysis of Local Territorial Planning Instruments in the Los Lagos Region

Historial del Artículo

Recibido:

11 de octubre de 2024

Revisado:

7 de diciembre de 2024

Aceptado:

20 de diciembre de 2024

Sebastián Felipe Navarrete Vergara^a, María Cecilia Drago Núñez^b

^aFiliación: Università degli Studi di Padova. Correo: snavarretv@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9719-2641>

^bFiliación: Pontificia Universidad Católica de Chile. Correo: mariceciliadr.n@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-3302-9554>

Palabras clave

Análisis cuantitativo de datos textuales, desarrollo local, planificación, Región de Los Lagos

RESUMEN

La definición y el significado de constructos como el *desarrollo* tienen consecuencias reales en nuestra forma de actuar y de entender la realidad. Dado que el territorio es un concepto espacial para aprehender la realidad, el modo de comprender el desarrollo también tiene consecuencias en cómo lo consideramos. El presente trabajo analiza estas implicancias en el contexto de la Región de los Lagos, Chile, utilizando el contenido de los planes de desarrollo comunales como indicador de cómo se entiende este concepto a nivel de política local. Para ello, se utilizó un análisis cuantitativo de datos textuales del tipo comparativo con el objetivo de determinar temas relevantes y diferencias significativas respecto del plan de las comunas de Calbuco, Fresia, Los Muermos y Maullín tanto a nivel general como en lo concerniente a la concepción de desarrollo existente. Los hallazgos muestran que, si bien se encontraron varias similitudes, cada plan intenta adaptar su contenido a la realidad local incorporando matices únicos que reflejan su configuración territorial, demostrando un acentuado enfoque *place-based* en la planificación del territorio. Finalmente, se plantea el potencial del método utilizado para evaluar la coherencia entre distintos instrumentos de planificación territorial ocupando un enfoque multinivel a fin de evitar fenómenos perniciosos como el *decoupling*.

Keywords

Local development, Los Lagos Region, planning, Quantitative analysis of textual data

ABSTRACT

The definition and meaning of constructs such as development have real consequences on our way of acting and understanding reality. Since territory is a spatial concept to apprehend reality, how we understand development also has consequences on how we consider it. The present work analyzes these implications in the context of the Los Lagos Region, Chile, using the content of communal development plans to indicate how this concept is understood at the local policy level. To this end, a quantitative analysis of comparative textual data was used to determine relevant themes and significant differences regarding the plan of the communes of Calbuco, Fresia, Los Muermos, and Maullín both at a general level and concerning the conception of existing development. The findings show that although several similarities were found, each plan attempts to adapt its content to the local reality by incorporating unique nuances that reflect its territorial configuration, demonstrating an accentuated place-based approach in territorial planning. Finally, the potential of the method used to evaluate the coherence between different territorial planning instruments is raised, taking a multilevel approach in order to avoid harmful phenomena such as decoupling.

Introducción

En el contexto académico actual, conceptos como *desarrollo* continúan siendo términos complejos que a veces dificultan un diálogo común entre las distintas disciplinas dedicadas a su estudio. Lo cierto es que la definición de conceptos complejos como este es crucial a modo de establecer un punto de partida para su comprensión. En palabras de Pike et al. (2007), las concepciones de *desarrollo* se vinculan sobre cómo entendemos la realidad misma en sus dimensiones temporales y espaciales, por lo tanto, reconocer su complejidad intrínseca es un requisito para su comprensión.

En esta línea, aceptar la naturaleza compleja del desarrollo es un hecho que no escapa de juicios normativos. Sidaway (2011), por ejemplo, critica el término por su difícil aprehensión en términos prácticos, pero sobre todo por su capacidad para configurar la realidad a la que da lugar este fenómeno, constituyendo un acto violento *per se*. En este sentido, la idea del *desarrollo* como un concepto metonímico, es decir, como un término cuyo significado se refiere a una lista de términos que lo componen, como señala Swyngedown (2011), es una afirmación controversial porque afirma que el desarrollo no es un concepto neutro y que tiene implicaciones reales y tangibles moldeables de acuerdo con la intencionalidad de quiénes lo producen.

Aunque existen diferentes teorías sobre el *desarrollo*, todas coinciden en que el desarrollo es un discurso. Se trata de una manifestación formal del acto comunicativo que, según Arendt (1970), siempre tiene una dimensión de poder ya que requiere un propósito comunicativo. Por ello, ningún discurso es neutro en términos de intereses y no es posible separar su significado de su contexto de producción, del mismo modo que siempre debe entenderse como un proceso en constante totalización y no como un producto, siguiendo la terminología desarrollada por Santos (2000) para la definición del concepto de territorio. Esta aseveración es coherente por cuanto el sentido inicial del término de desarrollo se vinculó fundamentalmente al crecimiento económico, sobre todo en Latinoamérica (Gudynas, 2020) y una premisa inherente al crecimiento entendido en una economía capitalista es su sentido infinito, en constante realización (Treacy, 2021).

Al aceptar esta idea, es claro que independientemente de la definición aceptada, cada una de ellas posee una intencionalidad y una forma de representar la realidad. De esta manera, si el desarrollo implica una premisa comparativa de transitar de un estado actual percibido

como negativo a uno hipotético, percibido como positivo, es siempre un ejercicio en el que se decide qué atributos resaltar u ocultar, un accionar alejado de ser neutro. Como menciona Farinelli (2000), toda representación de la realidad legitima un cierto poder, ya que incluye permanentemente un componente ideológico. Para el autor, los discursos son explícitos en términos de representación, por lo que es posible señalar que el desarrollo cuando se exhibe en el acto comunicativo, ya sea como texto o discurso, hace explícita cierta intencionalidad de lo que debe ser.

Con todo, la forma de entender el *desarrollo* imperante durante el siglo XX, especialmente en la región latinoamericana, correspondió a las teorías de modernización y su fuerte vínculo con la idea de crecimiento económico como el fin y el medio para lograr un mejor estado (Gudynas, 2020; Viterna & Robertson, 2015). Esta manera de comprenderlo ha dejado una huella inmanente en el modo de entender qué significa *desarrollo* o el acto en sí de desarrollarse, lo que ha derivado en que muchas de las manifestaciones prácticas del *desarrollo* contemporáneo perpetúen patrones hegemónicos e incluso imperialistas (Schöneberg et al., 2022), idea que ha suscitado críticas al modo dominante de entender este término bajo el alero del concepto de posdesarrollo.

Ahora bien, una de las implicaciones prácticas de la adopción del concepto de desarrollo en la realidad chilena se refleja en los llamados Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO). De acuerdo con la definición otorgada por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MIDESO) en Chile, estos corresponden al principal instrumento de planificación y gestión a escala municipal, cuyo objetivo es “contribuir a una administración eficiente de la Comuna y promover iniciativas y proyectos destinados a impulsar el progreso económico, social y cultural de sus habitantes” (MIDESO, 2003).

Por cuanto corresponde a un discurso, es posible comprender al Plan de Desarrollo Comunal como un instrumento de planificación territorial cuya orientación deriva de la definición de *desarrollo* entendida por aquellos que lo producen. Esta premisa se ilustra de mejor modo al seguir la tesis planteada por Ejumudo (2013) sobre la realidad nigeriana, en donde el autor ve el *desarrollo* como un proceso que no es ni accidental ni natural, sino que requiere de una planificación activa a modo de lograr cambios estructurales en el sistema económico. En suma, es válido aseverar que el texto materializado en un PLADECO representa una visión del territorio que se busca alcanzar o perpetuar; así la intencionalidad

política es un elemento característico de estos planes, tal como desarrolla Killick (1976) en su temprana crítica a la planificación del desarrollo en países de bajos ingresos.

A la anterior premisa, se suma aquella relacionada con la finalidad en sí de la planificación. Como un concepto teleológico, es complejo definirlo sin recurrir a su objetivo. De acuerdo con Painter (2010), cualquier proceso de planificación conlleva la existencia de distintos agentes que, en el caso territorial, poseen una cuota de poder cuya estructura es difusa, pero que plantea una clara impronta espacial. Esta premisa se relaciona de manera clara con lo postulado por Gómez-Orea (2002) quien, en un intento de diferenciar entre ordenamiento y planificación territoriales, destaca en este último la definición de un modelo futuro para el cual se establecen rutas a seguir y decisiones que tomar a fin de lograrlo. Por ende, se evidencia la dimensión de poder que permea la acción de planificar, aspecto relevante para el estudio de la planificación del desarrollo en el caso específico de los PLADECO, por cuanto este término también se presenta a sí mismo como una perspectiva a lograr en él y por el territorio.

Según Orellana et al. (2020), los PLADECO son una importante herramienta de análisis para diagnosticar las necesidades territoriales de las comunas, ya que explicitan distintas características temáticas del contexto. De este modo, es posible establecer que estos instrumentos de planificación territorial son uno de los instrumentos más cercanos a la idea de un enfoque basado en el lugar (*placed-based approach*) ya que, en primer lugar, asumen que la realidad geográfica es importante y, en segundo lugar, reconocen que la política pública es relevante en cómo gestionar el territorio en línea con lo postulado por Barca et al. (2012). De este modo, es factible comprender el valor de estos planes como un instrumento de planificación territorial que considera la complejidad, diversidad y el dinamismo territorial inherente (Arenas & Orellana, 2019) adoptando este enfoque.

Por lo tanto, se considera imperativo comprender el modo en que este concepto se ha plasmado en el territorio. Así, este trabajo pretende analizar cómo se entiende el concepto de *desarrollo* en el PLADECO de cuatro comunas pertenecientes tanto a la Región de Los Lagos como a la Provincia de Llanquihue, en Chile: Calbuco, Fresia, Los Muermos y Maullín, las cuales se declaran unidades territoriales de interés debido a su comportamiento diferenciado respecto a la unidad administrativa regional y provincial que las contienen. Al respecto, la literatura que aborda temáticas de instrumentos de planificación territorial y desarrollo en la Región de Los Lagos ha

indagado fundamentalmente en las escalas regional y nacional de planificación, en las que se destaca el rol del Gobierno Regional de Los Lagos (Díaz, 2010; Díaz & Mora, 2011; Gallardo et al., 2020). Esta perspectiva, aunque fructífera, ha omitido el análisis a escala comunal y, por consiguiente, la posibilidad de realizar estudios comparativos de instrumentos de planificación asociados a esta escala como lo son los planes de desarrollo comunal.

En este sentido, el objetivo de este texto radica en identificar diferencias y similitudes temáticas existentes en los planes de desarrollo comunal de las unidades administrativas seleccionadas, elementos que constituyen indicadores sobre cómo es entendido el concepto de desarrollo en estas comunas. A modo de guiar este escrito, se propone la siguiente hipótesis: pese a los avances en materia de descentralización y su naturaleza particular con respecto a la realidad local, los planes comunales de desarrollo de las comunas de Calbuco, Fresia, Los Muermos y Maullín, Chile, presentan una visión estandarizada del desarrollo. Como un objetivo secundario, el presente escrito persigue demostrar el potencial del análisis de textos comparados en función de evaluar la coherencia territorial entre distintos instrumentos de planificación territorial.

Luego de introducir el marco conceptual, el texto presenta el área de estudio y sus particularidades con un énfasis en los desafíos reconocidos en la Estrategia Regional de Desarrollo. Posterior a esto, se desarrolla el método, tanto para justificar la elección de los casos de estudio, como para el análisis cuantitativo de textos; sobre este último, se pormenoriza la creación del *corpus*, *subcorpora* y los tipos de análisis textual realizados. En los siguientes apartados se describen y discuten los hallazgos realizados en función de la hipótesis planteada para finalmente entregar ciertas conclusiones y lineamientos para estudios futuros en la materia.

Materiales y métodos

I. Área de estudio

La Región de Los Lagos corresponde a una de las dieciséis regiones en las que Chile se encuentra dividido político-administrativamente, y se localiza en la zona sur, contigua a las regiones de Los Ríos al norte, de Aysén al sur, Argentina al este y el océano Pacífico al oeste. Está dividida en cuatro provincias: Osorno, Chiloé, Palena y Llanquihue, las que se subdividen nuevamente en comunas con sus respectivos municipios. Estos últimos constituyen un servicio público, siendo órganos encargados de la administración local en contacto directo con los ciudadanos (Fernández, 2013).

La región abarca el 6,4% del territorio nacional, siendo la quinta región más grande del país y que, según proyecciones de población para el 2023, presentaba 908.000 habitantes aproximadamente, correspondiente al 4,5% del total nacional. Según el Censo realizado en el año 2017, la ciudad de Osorno y Puerto Montt, capital regional, concentraron la mayor cantidad de población, con 161.460 y 245.902 habitantes respectivamente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile [BCN], s.f.).

Dentro de esta misma materia, la región de Los Lagos ha presentado un crecimiento en la tasa de urbanización pasando de 60,9% en 1992 a 73,6% en 2017 dada la migración campo-ciudad a la que se ha visto expuesta. Es así como diferentes poblados se han expandido en materia urbana, formándose así una jerarquía entre los distintos asentamientos: Puerto Montt con su infraestructura portuaria, Osorno como centro regional complementario a la capital, y centros subregionales y complementarios, como Castro, Quellón y Chaitén, las cuales integran las áreas rurales y zonas aisladas de la región (Gobierno Regional de Los Lagos, 2022).

Con respecto a sus actividades económicas, la región se destaca por las relacionadas principalmente con el sector primario, como son la ganadería, la acuicultura y la industria forestal, a través de la salmonicultura, la producción de astillas, el ganado bovino y extracción de mariscos (BCN, s.f.).

Tal como se mencionaba anteriormente, la provincia de Llanquihue es una de las que subdividen la región de Los Lagos y es en ella donde se encuentran las divisiones comunales de interés para el presente estudio, las cuales son: Calbuco, Fresia, Los Muermos, Maullín. Estas cuatro comunas se ubican en la franja longitudinal costera de la región (Figura 1) y abarcan el 26% de la superficie de la provincia y el 8% del total regional, siendo Fresia y Los Muermos de mayor extensión con 1.278 y 1.245 km², respectivamente (BCN, s.f.).

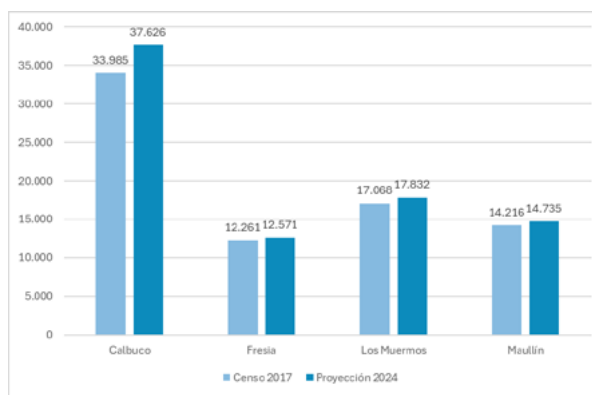
Según el Censo 2017, el área de estudio concentra el 7,8% de la población regional, donde Calbuco destaca entre las demás con una población total de 33.985 habitantes, una densidad de 57,5 hab/Km² y un gran crecimiento poblacional entre 2017 y las proyecciones para 2024 (Gráfico 1), con una variación de 10,7% (Instituto Nacional de Estadísticas, 2017).

En concreto, los datos de crecimiento poblacional permiten estimar el tiempo de duplicación de la población pertinente a cada una de estas comunas que, dado el comportamiento

Figura 1. Localización de las comunas de estudio



Gráfico 1. Variación de población en las comunas de estudio 2017 - 2024



Fuente: elaboración propia con base en BCN (2024).

diferencial en la materia, son distintos al promedio regional y provincial. Estos resultados se exponen en la siguiente tabla.

En esta misma línea, la población por grupos de edad muestra una marcada tendencia al envejecimiento entre los años 2017 y 2024. Los rangos de edad de 0 a 14 y

15 a 29 años muestran una baja en todas las comunas de estudio, mientras que los rangos 30 a 44, 45 a 64 y 65 y más han ido en aumento, sobre toda esta última con una variación promedio de 900 personas (Tabla 1; Gráfico 2). Sin embargo, el rango de edad predominante sigue siendo el de 45 a 60 años, dejando en evidencia una población adulta con tendencia al envejecimiento (BCN, 2024; Instituto Nacional de Estadística, 2017).

Con respecto a la tasa de pobreza por ingreso, Calbuco, Fresia, Maullín presentan una disminución entre el año 2017 y 2022 de alrededor de un 5%, obteniendo valores de 11,2%, 12,7% y 8,55% respectivamente, mientras que Los Muermos aumentó 1,2%, llegando a 11,6%. Si bien en su mayoría existió una baja, las comunas aún se mantienen por sobre el valor regional de 7% (BCN, 2024).

Por otra parte, la tasa de pobreza multidimensional, la cual se estima según 5 dimensiones: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión Social (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2023), también ha presentado variaciones a lo largo de los años. Según el BCN (2024), las cuatro comunas de estudio evidencian una baja entre los años 2017 a 2022, pero con valores muy por sobre el regional de más de 10%. Calbuco muestra la mayor diferencia en el periodo de tiempo mencionado, presentando 41,1% durante el 2017 a 33,1% en 2022, pero que, aun así, corresponde a la tasa más alta en comparación con las otras comunas del área de estudio. Por otro lado, Maullín fue la comuna con menor variación, disminuyendo tan solo 0,6% durante 2017 a 2022 (de 30,8% a 30,2%).

La ruralidad en el área de estudio se ha visto disminuida con el paso de los años. En las cuatro comunas la cantidad de población que habita en el sector rural descendió alrededor de un 3% entre el año 2017 a 2024. Aun así, para ambos años la población se ha concentrado principalmente en las zonas urbanas de las comunas (BCN, 2024).

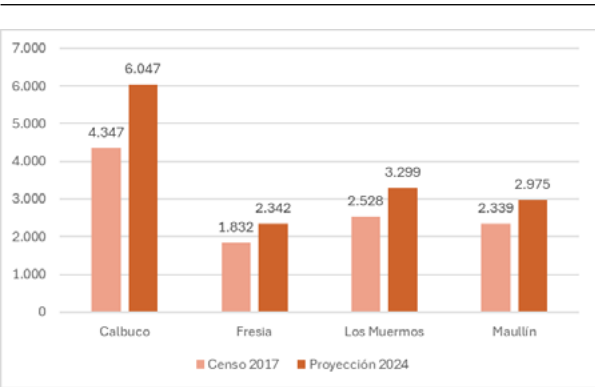
Siguiendo la misma línea, según la Estrategia Regional de Desarrollo 2030 (Gobierno Regional de Los Lagos, 2022), Fresia y Los Muermos se caracterizan por un eminente carácter rural, relacionadas con la agricultura y pesca campesina, y el turismo de pequeña escala. De estas comunas se tiene como imagen objetivo generar valor agregado y diversificación de su base económica - productiva en conjunto con los desafíos que trae consigo el cambio climático y así proteger el patrimonio natural, cultural y del paisaje.

Tabla 1
Tiempo estimado de duplicación poblacional

Comuna	Porcentaje de crecimiento poblacional 2017 - 2024	Tiempo estimado de duplicación poblacional
Calbuco	10,7%	6,54 años
Fresia	2,5%	28 años
Los Muermos	4,5%	15,5 años
Maullín	3,7%	18,9 años

Fuente: elaboración propia con base en BCN (2024).

Gráfico 2. Variación de población por grupo de edad de 65 años o más entre año 2017 y 2024



Fuente: elaboración propia con base en BCN (2024).

Las comunas de Maullín y Calbuco, al encontrarse en torno al eje de Puerto Montt - Puerto Varas, presentan un gran dinamismo social y económico, en el cual se busca para el 2030 disminuir la desigualdad que existe entre los espacios urbanos y rurales con el fin de resguardar el uso de suelo rural por sobre la expansión urbana (Gobierno Regional de Los Lagos, 2022). Así, es posible plantear que, dentro de una presunta homogeneidad regional, un enfoque en la realidad comunal refleja distintos matices en términos de los procesos que caracterizan estas particulares configuraciones territoriales. A continuación, se presentan distintos desafíos que poseen en la actualidad las comunas de estudio (Tabla 2).

Los desafíos expuestos en cada comuna demuestran las distintas aristas que se tienen en consideración para el progreso del territorio y la calidad de vida de su población. Temas como salud, turismo y vialidad son de los más recurrentes, lo cual revela los lineamientos más importantes en el camino hacia el desarrollo de estos durante los próximos años.

Tabla 2

Desafíos de las comunas de estudio de acuerdo con la Estrategia Regional de Desarrollo

Comunas	Desafíos
Calbuco	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar un instrumento de ordenación territorial que integre los sistemas de información geográfica con las tecnologías disponibles para capturar la información y describir el territorio. - Propiciar la integración de piezas urbanas geográfica y socialmente segregadas. - Poner en valor los recursos paisajísticos de la comuna. - Mejorar la conectividad tanto en espacio rural como urbano. - Mejorar espacios públicos, como caminos con pavimentos permeables, áreas verdes, bordes costeros urbanos, y espacios dedicados a cubrir las necesidades de los adultos mayores y las mujeres de la comuna. - Desarrollar una nivelación de estudios para habitantes que no han completado la Educación Media. - Fortalecer la identidad comunal. - Mejorar y ampliar la cobertura y calidad de la educación escolar como un pilar para el desarrollo. - Avanzar en la puesta de valor del patrimonio, con actividades innovadoras que resguarden la identidad y tradiciones, y que puedan diversificar la oferta y desarrollando productos y actividades turísticas para así aumentar la demanda y la fidelización de los visitantes. - Mejorar el acceso a servicios básicos como el agua potable e internet, particularmente en zonas rurales e insulares.
Fresia	<ul style="list-style-type: none"> - Incluir a las comunidades indígenas en el desarrollo productivo de las zonas costeras, quienes administran dichos espacios. - Estabilizar la empleabilidad de la comuna y reducir su estacionalidad. - Disminuir la tasa de pobreza, de adultos mayores y de hogares vulnerables. - Mejorar la oferta turística en la comuna. - Recomponer la infraestructura vial y conectividad.
Los Muermos	<ul style="list-style-type: none"> - Generar condiciones para lograr un crecimiento económico que sea sostenido, de tal forma que no genere alteraciones ni desequilibrios. - Mejora de redes viales y conectividad en zona urbana. - Reforzar la entrega de educación de calidad con características integradoras donde la familia sea parte fundamental en el desarrollo y evolución de los educados. - Generar sinergias entre el sistema educacional y el sistema productivo, de manera tal que los alumnos adquieran habilidades para integrarse a las actividades económicas locales o de otros lugares. - Elaborar una política de salud que descentralice la atención a los sectores rurales, fortalezca las infraestructuras rurales, aumente la capacitación y calificación de los funcionarios de atención primaria entre otros, además de generar recursos para la optimización de la situación actual. - Identificar polos de desarrollo económico y crear indicadores que permitan incentivar inversiones públicas y privadas.
Maullín	<ul style="list-style-type: none"> - Resguardar el estado natural y físico de los ricos ecosistemas existentes en la comuna. - Generar políticas de aumento de la inversión y generación de nuevas empresas en la comuna. - Mejorar la infraestructura de servicios básicos. - Mejorar la calidad de vida y bienestar de los habitantes de la comuna mediante la buena atención y el acceso oportuno a la salud primaria. - Aumentar la calidad de la Educación Municipal y Comunal, fortaleciendo la gestión y las acciones educativas. - Propiciar la identidad cultural de Maullín. - Propiciar un crecimiento territorial planificado y armónico en Maullín. - Fomentar la actividad turística en la comuna, para transformarla en un eje prioritario de crecimiento y desarrollo económico sustentable.

Fuente: elaboración propia (2024) con base en Gobierno Regional de Los Lagos (2022), Ilustre Municipalidad de Los Muermos (2021), Ilustre Municipalidad de Fresia (2024), Municipalidad de Calbuco (2017), Municipalidad de Calbuco (2018) y Municipalidad de Maullín (2019).

II. Metodología

a) Selección de casos

La selección de casos de estudio se realizó mediante una valoración cualitativa de las características antrópicas y los desafíos existentes en cada una de las comunas de la Región

de Los Lagos, de acuerdo con lo descrito en la Estrategia Regional de Desarrollo. En este sentido, las comunas de Calbuco, Fresia, Los Muermos y Maullín corresponden a unidades territoriales distintas en comparación a las restantes tanto en la Provincia de Llanquihue como a nivel regional en aristas como la diferencia en el crecimiento poblacional a lo largo de los años y el dinamismo social

y económico ya mencionadas durante la descripción del área de estudio.

En materias antrópicas, las comunas de estudio se destacan por su comportamiento homogéneo en tópicos como las actividades económicas predominantes, la prevalencia de relativamente altos niveles de pobreza, una población más envejecida que el promedio regional y una gran ruralidad. En cuanto a las características físicas, su particular localización en el sector occidental de la Provincia de Llanquihue otorga atributos edafológicos y geológicos diversos tanto del resto de la región como de la provincia, elemento que se suma a su posición climática.

En este sentido, se han escogido estas cuatro comunas por sus características similares tanto en las dimensiones físicas como antrópicas. Aún más, existen desafíos similares que estas unidades territoriales experimentan y que incluso el Gobierno Regional de Los Lagos reconoce (2022), elementos que se han recogido y expuestos en la descripción del área de estudio.

De este modo, se seleccionaron cuatro textos como casos de estudios para realizar una comparación representativa y analizar cómo se entiende el concepto de desarrollo en los distintos PLADECOS (Tabla 3).

Tabla 3
Planes de desarrollo comunal elegidos

Comuna	Año de publicación	Año de caducidad
Calbuco	2018	2023
Fresia	2019	2026
Los Muermos	2021	2025
Maullín	2019	2023

Los Planes de Desarrollo Comunal son elaborados por consultores en colaboración con la comunidad y toma un plazo de 6 meses a 1 año en su elaboración, dependiendo de la complejidad de la comuna. Estos deben incluir en su estructura ciertas materias y temas del plan, los cuales son: Desarrollo económico, Desarrollo social, Ordenamiento territorial, Seguridad ciudadana, Servicios públicos y Medio ambiente (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2003). En el caso de las comunas de estudio, estos aspectos se encuentran considerados durante el desarrollo del plan. Sin embargo, poseen diferencias en la profundidad con lo que lo abarcan, además de integrar nuevos elementos de análisis, como es el caso de Fresia que posee un apartado

para el estudio de Riesgo de Desastre y Emergencia de una manera más profunda que las otras comunas (Ilustre Municipalidad de Fresia, 2019).

Con respecto a los procesos de participación ciudadana vinculados a la elaboración de los PLADECOS, en el caso de las comunas de estudio se observa que son un componente transversal en su elaboración; en efecto, este requerimiento legal (MIDESO, 2003) se plantea como una de sus características claves. De esta manera, todas las comunas aquí analizadas plantean el enfoque participativo en el diseño de su correspondiente plan.

En concreto, en el caso de la comuna de Calbuco se destaca el carácter del municipio como un promotor de la participación ciudadana, en su profundización y en la extensión de este proceso. Asimismo, en el plan de desarrollo comunal de Fresia, este componente se plantea en el sentido de una apertura de espacios de participación y la ampliación de este proceso. Con respecto a Los Muermos, la comuna profundiza aún más en este elemento, definiéndose a sí misma como una comuna equitativa, participativa y conectada. Finalmente, Maullín también recoge este atributo, destacando como en la confección de su plan, se consideró a todas las organizaciones claves de la zona (Ilustre Municipalidad de Calbuco, 2017, 2018; Ilustre Municipalidad de Fresia, 2024; Ilustre Municipalidad de Los Muermos, 2021; Municipalidad de Maullín, 2019).

b) Análisis cuantitativo de datos textuales

Para analizar el contenido de los PLADECOS seleccionados, se adoptó un enfoque comparativo mediante un análisis cuantitativo de datos textuales (*QATD* por sus siglas en inglés) del contenido de los propios PLADECOS, esto es, un procesamiento de lenguaje natural. Este método se considera válido puesto que permite explorar el contenido de un texto asumiendo que la frecuencia con la que se mencionan determinadas palabras refleja la relevancia que el autor otorga a ciertos temas (Montemurro & Zanette, 2009). Además, el análisis cuantitativo de datos textuales posee un potencial verificado tanto para el análisis de políticas públicas como para el diseño de estas, área en la que se encasillan los PLADECOS (Jin & Mihalcea, 2023).

En concreto, el análisis se basó en la frecuencia de las palabras significativas, por lo que se excluyeron los artículos, conectores o caracteres no textuales como números o signos de puntuación dado su escaso valor contextual en este tipo de investigaciones. Asimismo, como el estudio se basó en el texto principal, se excluyeron los anexos presentados en los planes. En cuanto al *corpus* de

análisis, este corresponde al texto agregado de los planes de desarrollo comunal vigentes de las cuatro comunas seleccionadas, en idioma español. Cuenta con 145.822 ocurrencias, 7.264 palabras diferentes (formas) y con un *hapax legomenon* de 40,82%, esto es, la proporción de palabras con una frecuencia única a lo largo del texto (Montemurro, 2001). Se destaca el hecho de que, en el *corpus*, pese a consistir en distintos planes, se cumple la ley empírica de Zipf (Montemurro, 2001) sobre la distribución esperada de palabras en el texto.

En este sentido, en una primera etapa se analizó el *corpus* en general como un conjunto. En el primer análisis los cuatro planes se analizaron de modo integrado a fin de reconocer agrupaciones de temas comunes y transversales a los instrumentos en general. Para aquello, se utilizó una técnica de agrupación temática en clústeres denominada método de Reinert (Reinert, 1983), la cual se basa en la lematización de palabras, segmentación del texto, clasificación de segmentos, agrupación de estos y un posterior análisis de correspondencias. Este paso, también denominado *clustering*, es crucial para determinar qué tipos de temas se consideran comunes entre los textos y sugerir la existencia de coherencia territorial fundamentada en el contenido expuesto. Cabe señalar que el método de Reinert se basa tanto en la frecuencia de palabras como en la coocurrencia de estas como un indicador válido de asociación, elemento relevante para el estudio de conceptos complejos por cuanto se asume que la presencia frecuente de dos o más términos representa una cercanía semántica (Allahdadi et al., 2024; Chaudhari et al., 2011).

En el segundo análisis de esta etapa, se analizaron las especificidades de cada texto, comparando las palabras más significativas pertenecientes a cada PLADECO a modo de comprender qué tópicos los diferencian. El análisis considera el cálculo del Chi-cuadrado para determinar la significancia de las palabras con respecto a una esperada distribución aleatoria (Ratinaud, 2009), a modo de plantear una cercanía entre los distintos planes de desarrollo comunal, por cuanto es útil para detectar diferencias en el léxico utilizado en cada texto como un indicador de particularidad (Rizzoli et al., 2017).

En la segunda fase de este estudio el foco fue en contenido textual específico dentro del *corpus*. Así, se realizaron tanto el método de Reinert como el análisis de especificidades para el *subcorpus* formado por las oraciones en las que el concepto de desarrollo se encuentra presente en todos los textos. La finalidad de este análisis recae en profundizar en el contexto central de esta investigación y comprender las coocurrencias específicas que ocurren en función de este

término; así, es posible comprender qué tópicos encasillan en concreto la manera de entender al desarrollo en los distintos planes y de manera general. En este sentido, una oración se definió como aquella existente entre dos puntos en las que se explicita el término considerado. El texto resultante de esta operación consiste en un *subcorpus* de 21.426 ocurrencias, 3.351 palabras diversas y con un *hapax legomenon* de 53,45%.

Luego de considerar los planes en función del concepto de desarrollo, esta etapa consideró también un estudio particular complementario enfocado en las imágenes objetivo o visiones comunales, dependiendo del caso, para entender qué conceptos son los específicos de cada comuna y vislumbrar ciertas peculiaridades, lo que corresponde a un *subcorpus* de 292 ocurrencias, 149 palabras diferentes y con un *hapax* de 78,52%. Este análisis corresponde a una fase exploratoria que permite sugerir siguientes pasos al identificar temas en los que profundizar en un análisis específico de cada PLADECO.

Por último, es menester señalar que se utilizó la interfaz IRAMUTEQ (*Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*, en francés) a fin de realizar ambos análisis. Esta se constituye como una herramienta de software libre que facilita tanto el análisis de datos textuales como el procesamiento de lenguaje natural basado en un entorno estadístico fundamentado en R.

Resultados

I. Análisis general del *corpus*

A fin de entregar una visión general del *corpus*, se exponen en primer lugar las palabras más frecuentes en el texto. Para aquello, la siguiente nube de palabras (Figura 2) fue generada a modo de facilitar la visualización de la frecuencia relativa de las formas activas presentes en el *corpus*:

De esta manera, las palabras con mayor frecuencia son comuna (1.278), año (779), desarrollo (664), grande (513), sector (492), comunal (429), municipal (426), programa (400), social (396) y salud (377), principalmente sustantivos.

Con respecto a las palabras que corresponden a *hapax legomenon*, destacan sustantivos propios (Óscar, Zúñiga, Xavier, Ñadis), números y formas plurales (verificadores, vehiculares, tramitaciones). Además, otra fuente de este tipo de palabras son conceptos específicos o compuestos como *trichosperma*, zoosanitaria, sociodemográfico, entre otros.

En cuanto al proceso de agrupación del contenido presente en los planes, el 87,23% del texto pudo clasificarse en cinco categorías temáticas relacionadas por la frecuencia de las palabras y su concurrencia textual, mientras que el porcentaje restante se clasificó como “otros”. Los resultados se presentan en la siguiente figura (Figura 3).

En este sentido, el análisis estadístico resultó en la identificación de cinco clases en función del léxico que presentan. Para la denominación de cada clase generada, se consideraron las principales palabras destacadas y su sentido semántico con relación al concepto de *desarrollo*, para lo cual se establecen como componentes. Así, se mencionan como palabras significativas las diez más frecuentes de cada *clúster* correspondientes a aquellas donde se cumple $\alpha \leq 0,025$.

- Clase 1: componente demográfico. Agrupa el 25,6% de todo el corpus. Sus palabras más significativas son año, cantidad, último, población, persona, respeto, observar, hogar, porcentaje y promedio. En general, esta clase destaca por los temas vinculados a la cuantificación, demografía y la estadística social, denotando la relevancia de los datos numéricos en cuanto a la gestión del *desarrollo*.
- Clase 2: componente de sustentabilidad. Agrupa el 19,3% de todo el *corpus*. Sus palabras más significativas son *medio ambiente*, *desarrollo*, *territorio*, *económico*, *humano*, *social*, *medio ambiente*, *capital*, *sostenible* y *vida*. Esta clase está vinculada a temas pertenecientes a los tres componentes clásicos del desarrollo sustentable: social, económico y medioambiental de acuerdo con la definición establecida por la Organización de las Naciones Unidas (Goñi & Goin, 2006).
- Clase 3: componente de intención y planificación. Agrupa el 19% de todo el *corpus*. Sus palabras más significativas son *programar*, *fortalecer*, *fomentar*, *organización*, *promover*, *deportar*, *oficina*, *cultura*, *fortalecimiento* y *apoyo*. En este caso, se agrupan temas vinculados a intenciones sobre el estado actual del territorio, buscando una mejora o destacando temas de la situación actual o futura. De esta manera, destacan verbos en infinitivo, elemento que denota la disposición a realizar acciones.
- Clase 4: componente de aspectos técnicos y planificación. Agrupa el 17,8% de todo el *corpus*. Sus palabras más significativas son *placa*, *equipo*, *objetivo*, *actualización*, *etapa*, *alcalde*, *propuesta*, *seguimiento*, *imagen* y *municipal*. Por último, esta clase se basa en el componente técnico del desarrollo de la planificación, por lo que

Figura 2. Nube de palabras ajustada por frecuencia

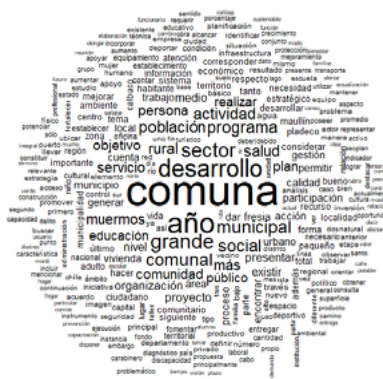
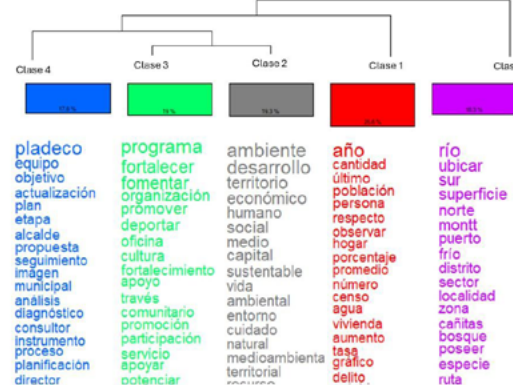


Figura 3. Dendrograma de clases - *Corpus*



se mencionan palabras clave del plan de desarrollo y actores relacionados en la gestión específica del desarrollo comunal.

- Clase 5: componente de localización. Agrupa el 18,3% de todo el *corpus*. Sus palabras más significativas son *río*, *localizar*, *sur*, *superficie*, *norte*, *puerto*, *montaña*, *frío*, *distrito* y *sector*. Este componente es relevante porque se centra en la localización absoluta y relativa del territorio, y en los atributos particulares que devienen de la localización geográfica de las unidades territoriales. Así, se subrayan elementos propios de la configuración territorial comunal.

En cuanto a los elementos diferenciadores de cada plan, es relevante mencionar en primer lugar los temas comunes, es decir, las formas banales. Estos corresponden a términos cuya frecuencia es homogénea entre los planes, por lo que son tópicos cuya relevancia es también similar. En este sentido, existen conceptos como *desarrollo*, *servicio*, *medio*

ambiente, urbano, participación, área, generar, encontrar, gestión y considerar que son los más frecuentes en todos los textos, siendo una línea transversal entre ellos por lo cual se consideran banales.

Ahora bien, en el caso de Calbuco, existen conceptos específicos tales como *isla, hacer, discapacidad, tema, Puluqui, insular, lote, local, cultura e integración*. Algunos conceptos nunca son mencionados en el PLADECO de Calbuco, pero son frecuentes en otros planes, tales como *urbanización, probabilidad, leña, depósito, cuna, variable, crónica, vivienda, plazas, o acuáticos* además de los respectivos nombres de las comunas aledañas.

En cuanto a Fresia, los conceptos específicos son *etapa, consultor, Tegualda, validación, adolescente, niño, ley, trabajo, corriente y colocación*. Como Calbuco, también tiene formas con frecuencia cero, pero que existen en el resto de los planes como *leña, incentivar, kinder, sitio, campaña, sobre, subsidio, ganadero, localizar, o plazas*.

Los Muermos presenta como términos específicos *barrio, SECPLAN, Cañitas, capital, centro, frío, fase, zona, localizar y poseer*. En este caso, los conceptos con frecuencia cero son *reconocimiento, oficina, robo, laguna, autonomía, experto, reglamento, continuo, boca o traspaso*.

Finalmente, la comuna de Maullín presenta como términos específicos *humedal, ave, Quenuir, consulta, Carelmapu, río, acuático, emergencia, morbilidad y migratorio*. Los conceptos con frecuencia cero son *urbanización, probabilidad, leña, posteriormente, crítico, católico, concentrado, depósito, gobierno o incendio*.

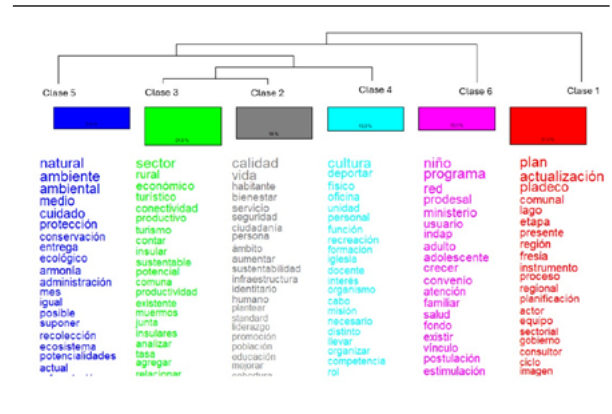
II. Análisis específico de subcorpora

a) Concepto de desarrollo

En cuanto al proceso de agrupación del *subcorpus* correspondiente a la presencia del concepto de desarrollo, se logró clasificar un 85,66% de todo el texto en seis categorías temáticas, mientras que el porcentaje restante fue clasificado como “otros”, aspectos visualizables en la siguiente figura (Figura 4).

Como resultado del análisis estadístico, estas seis clases temáticas fueron identificadas. Para la denominación de cada una de estas, las principales palabras destacadas se consideraron a fin de otorgar un sentido semántico en función del concepto de desarrollo, por lo cual se establecen como componentes. Con la finalidad de otorgar mayor sentido conceptual, se mencionan como palabras

Figura 4. Dendrograma de clases - Subcorpus



significativas aquellas más frecuentes y relacionadas con la categoría semántica otorgada a cada conglomerado donde se cumple la condición $\alpha \leq 0,025$.

- Clase 1: componente de aspectos técnicos y planificación. Agrupa el 21,4% de todo el *subcorpus*. Como palabras más significativas se mencionan plan, actualización, PLADECO, comunal, región, proceso, instrumento, gobierno. Esta clase agrupa palabras vinculadas a la organización regional, planificación y gestión administrativa del territorio, similar al componente homónimo encontrado en el análisis general del *corpus*.
- Clase 2: componente de desarrollo humano. Agrupa el 18% de todo el *subcorpus*. Como palabras más relevantes se encuentran calidad, vida, bienestar, seguridad, sustentabilidad, infraestructura, población, educación. El componente refiere a temas relacionados con el bienestar de los individuos y el desarrollo humano, con un enfoque en sostenibilidad, infraestructura y calidad de servicios.
- Clase 3: componente de desarrollo económico. Agrupa el 21,8% de todo el *subcorpus*. Cuenta con las siguientes palabras significativas: sector, rural, económico, turístico, conectividad, sustentable, productividad, comuna. Se relaciona así con temas recurrentes en la literatura sobre el desarrollo desde una perspectiva de crecimiento económico.
- Clase 4: componente de desarrollo cultural. Agrupa el 13,3% de todo el *subcorpus*. Como palabras importantes se mencionan cultura, deportar, recreación, formación, organismo, misión, oficina. Cabe señalar que el verbo pronominal deportar se entiende en el sentido de descansar y recrearse, con formas relacionadas como deporte y deportivo.

- Clase 5: componente ambiental. Agrupa el 12,4% de todo el *subcorpus*. Sus palabras significativas consisten en natural, ambiental, conservación, ecológico, cuidado, protección, sustentabilidad. El componente se enfoca en la protección y gestión del medioambiente, destacando aspectos ligados a recursos naturales, conservación y ecosistemas.
- Clase 6: componente de programación. Agrupa el 13,1% de todo el *subcorpus*. Las palabras significativas para este grupo mencionadas son niño, programa, convenio, usuario, salud, atención, adulto, adolescente. El foco se encuentra en programas orientados a niños, familias y grupos vulnerables, abordando la atención, salud y convenios comunitarios

Para el análisis de especificidades de este *subcorpus* se consideraron las distintas oraciones relacionadas al término de desarrollo categorizadas por la comuna del PLADECO correspondiente. En este sentido, los temas comunes más significativos y transversales en los cuatro casos de estudios refieren a conceptos como social, programa, municipal, acción, nivel, calidad, haber, comunidad, calidad, grande.

A pesar de esta transversalidad, en el caso de Calbuco existen palabras específicas que producen una distinción entre cómo se entiende el desarrollo en esta comuna con respecto a las demás. Estas son más, deporte, eje, apoyo, identidad, potenciar, cultura, local, sentido o herramienta.

En el caso de Fresia existen términos diferenciadores como etapa, actualización, proceso, regional, vital, equipo, contemplar, dicho, comunal o salud.

Para Los Muermos, los términos diferenciadores consisten en ámbito, capital, dar, estar, fase, tema, SECPLAN, propuesta, administración o resultado.

Por último, en Maullín los conceptos con mayor efecto diferenciador son turístico, cultural, turismo, fomentar, ordenamiento, conservación, promover, oficina o actividad.

b) Imágenes objetivo, visión comunal

Por otro lado, con respecto al análisis concreto de especificidades de la imagen objetivo o visión cada comuna, la frecuencia relativa de los conceptos más relevantes se exhiben en la siguiente tabla (Tabla 4), para aquello, se ignoraron conectores o artículos por cuanto consisten formas banales dado lo conciso de los textos específicos analizados.

Tabla 4

Frecuencia relativa de especificidades en imágenes objetivos o visiones comunales

Forma	Calbuco	Fresia	Los Muermos	Maullín
<i>buscar</i>	0	39,22	27,78	43,48
<i>comuna</i>	47,62	58,82	27,78	0
<i>desarrollo</i>	95,24	39,22	27,78	43,48
<i>suyo</i>	0	78,43	0	130,43
<i>calidad</i>	0	19,61	55,56	43,48

Al respecto, destaca la alta presencia transversal del concepto de *desarrollo*; siendo el único presente en todos los textos analizados. Aun así, expone una frecuencia disímil donde es el concepto central en el caso de la comuna de Calbuco, pero con una presencia marginal en los casos de Fresia y Los Muermos. Por otro lado, el término comuna, pese a ser el foco territorial de los planes analizados, se encuentra ausente en el caso de Maullín y con una frecuencia relativamente baja en el caso de Los Muermos.

Discusión

Sobre los resultados presentados, se observa una similitud en cuanto a los planes de desarrollo comunal: con más del 80% del *corpus* total clasificado en las cinco categorías, se destaca que existen temas comunes considerados como transversales pese a las disimilitudes presentes en las unidades territoriales analizadas.

En este sentido, esta similitud puede deberse o bien a las características propias de los territorios, por lo que comparten desafíos similares, o a una forma estandarizada de entender el desarrollo en todo el territorio chileno. Con relación a esto, es menester recordar que la existencia de un plan de desarrollo comunal es una exigencia por ley, para lo cual existen ciertos lineamientos que permean su existencia y que, como profundizan Orellana et al. (2016) en general las comunas se limitan a diseñarlos por requerimiento legal en lugar de cumplir con todas sus especificidades.

Precisamente, el hecho de que la clase con mayor concentración en el *corpus* sea aquella vinculada al componente demográfico, demuestra hasta qué punto el desarrollo en estas comunas está ligado a la cuantificación y comparación cuantitativa de elementos. Si bien desde 2015, con la publicación de la Guía de Evaluación Ambiental

Estratégica (Ministerio del Medio Ambiente, 2015) para las políticas y planes reguladores, los procesos participativos se han incrementado como una instancia para avanzar hacia la comprensión del territorio por sobre una aproximación cuantitativa a estos, lo cierto es que esta lógica de administración territorial sigue presente en los planes de desarrollo considerados.

Ahora bien, en específico es notable que el concepto de *desarrollo* aparezca vinculado a la segunda clase de agrupación, próxima a las dimensiones del *desarrollo* sostenible. En esta línea, la presencia del *desarrollo* relacionado a conceptos como medio ambiente, social o capital revela que los planes considerados entienden el desarrollo no tan solo ligado a la concepción modernista imperante en décadas pasadas (Viterna & Robertson, 2016), sino que se observa una iniciativa por incorporar la sustentabilidad como un eje rector. Esto se puede evidenciar en temas como el turismo local, donde las comunas de estudios poseen como desafío potenciar este sector a través del cuidado del paisaje y el medio ambiente, para así proteger el atractivo de la zona. Así, esta palabra se convierte en la forma banal más frecuente transversalmente entre los textos, junto con la palabra comuna.

También es destacable el hecho de la cercanía entre las clases 2, 3 y 4, especialmente entre las dos primeras, aspecto relevante ya que revela una interacción semántica entre cómo se entiende el componente técnico de la planificación y la imagen que se quiere lograr con el *desarrollo* vinculándose a conceptos propios de la sustentabilidad, ejemplo de la nueva tendencia de la planificación territorial en Chile que ha incorporado criterios de sostenibilidad de manera constante tras la promulgación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (Gobierno de Chile, 2022). Un ejemplo de este caso son los desafíos presentados por las comunas de Maullín y Calbuco, las cuales buscan el resguardo del uso de suelo rural frente a la expansión de las áreas urbanas, promoviendo el cuidado de la zona rural y sus actividades productivas.

A pesar de los temas comunes y de la existencia de estos grandes grupos temáticos transversales en el *corpus* estudiado, se subraya la existencia de conceptos específicos para cada PLADECO en función de la comuna. Este elemento es crucial para entender por qué estos instrumentos de planificación territorial se consideran basados en el lugar (*place based approach*): a pesar de los requisitos legales comunes plasmados en la legislación chilena y en las guías publicadas, se rechaza *a priori* un enfoque único en la construcción de los planes de desarrollo, aceptando

que existen diferencias a nivel territorial incluso entre las cuatro comunas analizadas, que se encuentran en un contexto físico-geográfico similar.

Las principales diferencias entre los planes derivan de este componente. Por ejemplo, mientras Calbuco destaca conceptos geográficos propios de su morfología como *isla*, *insular* o la localidad de Puluqui, Maullín resalta humedal, ave o la localidad de Quenuir. Esta es una fuente de diferenciación en cuanto al análisis, ya que reconoce las particularidades propias de la configuración territorial y su unicidad, reconocida tácitamente en la perspectiva de *desarrollo* que se persigue lograr con los planes.

Ahora bien, la descripción del espacio físico de los municipios no es la única fuente de temas específicos. De tal modo, también se mencionan problemas contextuales en algunos territorios que no se identifican significativamente en otros. Por ejemplo, el PLADECO de Fresia menciona temas como *adolescentes y niños*, mientras que Los Muermos destaca conceptos como *centro o capital*. En este sentido, no es que en el resto de las comunas no existan adolescentes o niños, o que no haya capital y centralidad, sino que son temas que adquieren relevancia dado su contexto territorial en el cual se desenvuelven.

Los resultados se alinean con lo observado en el *subcorpus* referente al concepto de desarrollo. En este caso, si bien existe una mayor heterogeneidad, lo que se refleja en la existencia de seis clases en lugar de cinco, existen componentes similares que se encuentran presentes también en el análisis del *corpus* agrupado. De este modo, la categoría referente a componente de aspectos técnicos y planificación posee una relevancia relativamente alta en ambos niveles de análisis.

Ahora bien, el hecho de que en el *subcorpus* ligado al término de desarrollo el componente que capta la mayor cantidad del texto sea aquel de desarrollo económico, es destacable, por cuanto refiere a la persistencia de tópicos ligados al crecimiento económico al momento de entender el desarrollo (Gudynas, 2020). Con todo, es necesario destacar que este componente no se encuentra aislado y la presencia de términos relevantes como sustentable en él denota una visión del desarrollo económico que no es posible encasillar categóricamente como neoliberal. Esta última aseveración se reafirma al observar el grado de cercanía entre los componentes de desarrollo económico, cultural y humano en la Figura 3.

Pese a la evidente relación entre las categorías previamente descritas, el componente ambiental se encuentra aislado. Su

relativamente baja relevancia deriva del escaso porcentaje del texto clasificable en este componente, siendo aquel con el valor más bajo. Con todo, se destaca como este agrupa principalmente verbos, aspecto que demuestra una voluntad activa con relación al desarrollo para realizar estrategias de protección, conservación o cuidado. Situación similar ocurre con el componente asociado a la programación, aunque este se relaciona a un mayor nivel semántico con aquel vinculado a aspectos técnicos y planificación del desarrollo.

Las diferencias entre los distintos PLADECO se manifiestan como un aporte para entender a estos componentes. Por ejemplo, al comparar Calbuco y Maullín, es posible comprender que el entendimiento del concepto de desarrollo para el primero se liga a lo cultural (componente 4), mientras que el de Maullín se vincula al de cariz económico (componente 3). Al aplicar esta asociación lógica para cada caso comunal se obtiene la siguiente tabla (Tabla 5).

Esta idea se profundiza aún más comprendiendo el análisis específico de las imágenes objetivos o visiones comunales. Estas corresponden a “la imagen que desea alcanzarse a través de una serie de medidas que realizan los responsables del trabajo de relaciones públicas” (Schröder, 2004), siendo así un resultado de las definiciones estratégicas establecidas que reconoce la existencia de distintos grupos para su conformación.

De esta manera, en este estudio del *subcorpus* existe una presencia inmanente del concepto de *desarrollo*, pero que debe ser entendido en función del texto como un conjunto. Por ejemplo, si bien este concepto es común tanto en Calbuco como Maullín, dado el análisis general de contenido, es esperable que en el caso de la primera este se entienda desde una perspectiva centrada en el reconocimiento de las particularidades físico-geográficas propias de la unidad territorial, mientras que en el caso de Maullín, es posible entenderlo como un cambio de un estado donde se reconocen desafíos propios de la comuna, representados en el estudio general, hacia un nuevo estado valorado como positivo. Esta dinámica es una constante común en cómo se han construido las

imágenes objetivos entre todas las comunas y se alinea con el enfoque en participación ciudadana requerido en estos procesos (MIDESO, 2003). Al respecto, se constata que todos los planes de desarrollo analizados presentan una cuota de participación ciudadana, que es mencionada al momento de describir la metodología de participación y al establecer los lineamientos que este instrumento persigue para cada caso aquí analizado.

En esta línea, si bien existe una cierta homogeneidad entre los textos que nace por los requerimientos legales impuestos en la creación de un plan de desarrollo comunal (MIDESO, 2003) y por características similares existentes entre estas comunas identificados en la fase de selección de casos de estudio, lo cierto es que estos resaltan ciertas particularidades territoriales. Esto sugiere una manera de entender el *desarrollo* comprendiendo el contexto territorial, alejado de las visiones estandarizadas legitimadas en las teorías modernistas del *desarrollo* (Viterna & Robertson, 2016) que, si bien pueden ser similares como al comparar los casos de Fresia y Los Muermos, poseen sus propias características situadas.

Es coherente añadir que los tópicos relevantes de cada comuna se relacionan con los desafíos identificados durante la definición del área de estudio con relación a la Estrategia Regional de Desarrollo. Por ejemplo, elementos como la identidad, el deporte o la cultura que se identifican para el caso de Calbuco, responden a desafíos como fortalecer la identidad comunal, el desafío que plantea la educación escolar comunal y la puesta en valor del patrimonio. El mismo ejercicio aplica Fresia y Los Muermos, cuyos desafíos se ligan a la gestión y administración, con un componente económico secundario. Para Maullín esta relación también se manifiesta, por cuanto diversos elementos planteados en esta materia se vinculan con el desarrollo turístico, la inversión o la calidad de vida en general, temas donde un foco en el desarrollo económico es coherente.

De este modo, se postula que no es correcto establecer que la visión de *desarrollo* plasmada en los planes de desarrollo de los municipios de Calbuco, Fresia, Los

Tabla 5
Componentes del concepto de desarrollo vinculados a cada comuna

Criterio	Calbuco	Fresia	Los Muermos	Maullín
Componente de desarrollo asociado	Desarrollo cultural	Aspectos técnicos y planificación	Aspectos técnicos y planificación	Desarrollo económico
Palabras significativas	Deporte, identidad, cultura	Etapas, actualización, proceso	Fase, propuesta, administración	Turístico, fomentar, promover

Muermos y Maullín siga un paradigma *one size fits all*, esto es, ignorando la complejidad intrínseca del territorio en el que las políticas impactan (Barca et al., 2012). Al respecto, si bien existen autores que denuncian que la participación ciudadana llevada a cabo en estos procesos es más que nada de corte legitimador (Jorquera & Pineda, 2014), esto es, en el grado de simbolismo ocupando la terminología de Arnstein (1969), el hecho de que estos instrumentos son inherentemente territoriales la principal razón por la cual recogen particularidades territoriales en un ímpetu por diferenciar la comuna en cuestión y situar sus propios desafíos. En efecto, pese a la existencia de cierto grado de estandarización dado los tópicos comunes, los PLADECO de las comunas analizadas son coherentes con su configuración local propia, poseen una perspectiva del desarrollo diferenciada y dan respuesta a desafíos particulares; elementos que conllevan la existencia de imágenes objetivas varios matices de diferencia.

Conclusiones

A partir de los resultados analizados, se postula que no es posible aceptar la hipótesis propuesta inicialmente. Aunque existen temas comunes, como demuestra el análisis de los *clústeres* y las especificidades tanto a nivel general como de *subcorpora*, los instrumentos de planificación territorial considerados también incluyen las particularidades territoriales de los municipios correspondientes, ya sea tanto en la aprehensión de características propias del medio físico-geográfico, como en el reconocimiento de problemáticas particulares que aquejan a cada comuna o en temas que de por sí se han identificado como relevantes para cada una de estas unidades territoriales. De tal manera, pese a que cada uno entiende el concepto de desarrollo de manera distinta, la existencia de tópicos comunes denota cierto grado de coherencia territorial.

En este sentido, se recomienda realizar un análisis exhaustivo de cada uno de los planes de desarrollo comunal considerados en este estudio para comprender el significado específico del *desarrollo territorial* para las áreas de estudio. Al comprender el significado de los textos, será posible evaluar la coherencia entre los planes y entender sus implicancias en el territorio. Si bien se estudió también el *subcorpus* de las imágenes objetivas y visiones comunales, lo cierto es que un análisis minucioso de cada plan es necesario a fin de comprender su contenido; para esto, las técnicas cuantitativas aquí utilizadas son útiles, pero no es posible acotar el análisis textual solo a las conclusiones que estas pueden proveer sin incorporar un profundo análisis cualitativo.

Por otro lado, este estudio se presenta como un primer paso, ya que, para comprender la verdadera coherencia del territorio en términos de *desarrollo*, se debe considerar no solo el PLADECO, sino que también se sugiere considerar en detalle la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Los Lagos como punto clave para la evolución armónica del territorio, en concreto, el cómo se entiende la noción del desarrollo en este y cotejarlo con el contenido de los PLADECO. Este documento es crucial para evaluar si estas perspectivas comunales de desarrollo se alinean con objetivos superiores para así luego cotejarlas con otros lineamientos, ya sean políticas nacionales o incluso internacionales; un análisis comparativo de este tipo también se postula como útil para la identificación de fenómenos provinciales. Con todo, la presente investigación plantea el potencial del análisis comparado de textos en el contexto de planificación territorial y políticas públicas locales, área en la que se recomienda ahondar en investigaciones futuras.

Por otro lado, es vital comprender que un análisis del sistema urbano a esta escala requiere considerar una perspectiva no tan solo espacial, sino que incorporando un componente temporal (Bretagnolle et al., 2009), lo cual se plantea como un complemento adecuado tanto para el análisis de planes de desarrollo comunal de interés para esta investigación, como para otros estudios centrados en esta materia. La complejidad de conceptos como el discutido en este escrito requiere además incorporar un análisis multiescalar, donde el estudio comparado de la escala local, como el aquí efectuado, se consolida como un primer paso para incorporar este concepto en la planificación territorial regional. Esta idea (*multilevel governance*) ha demostrado un gran potencial para comprender fenómenos complejos y desarrollar medidas eficaces en el contexto urbano; empero, si no existe una coherencia entre los niveles, esta capacidad se ve radicalmente mermada (Pisarevskaya & Scholten, 2022; van Straalen & Witte, 2018). En este sentido, el tipo de análisis realizado en esta investigación se plantea como útil para identificar este tipo de discordancias (*decoupling*).

Por último, se requiere puntualizar que las conclusiones de este tipo de análisis deben ser consideradas con respecto a sus alcances. De esta manera, si bien es posible establecer que el análisis textual permite concluir que los planes de desarrollo comunal de las municipalidades seleccionadas no presentan una perspectiva estandarizada del territorio con respecto al desarrollo, lo cierto es que esto es insuficiente para concluir aquello también de la *praxis* territorial; en esta línea, es posible que las intervenciones prácticas en el territorio no sean consistentes con la visión *place-*

based detectada en el análisis textual, por lo que requieren un estudio pormenorizado enfocado en sí mismas. Del mismo modo, es menester considerar que los planes de desarrollo comunales son resultados de procesos políticos, por lo que entender cómo fue llevado el proceso, por ejemplo, de participación ciudadana y sus matices es clave para comprender los resultados aquí expuestos, siendo así un elemento que considerar en posteriores investigaciones centradas tanto en el área de estudio como en otros territorios.

Conflicto de intereses

Los autores no tienen conflictos de interés que declarar.

Declaración de autoría

Sebastián Felipe Navarrete Vergara: Conceptualización, Investigación, Metodología, Curación de datos, Análisis formal, Administración del proyecto, Supervisión, Redacción-borrador original, Redacción-revisión y edición, Visualización, Validación.

María Cecilia Drago Núñez: Investigación, Redacción-borrador original, Redacción-revisión y edición, Visualización, Validación.

Agradecimientos

Los autores agradecen al Departamento de Ciencias Históricas, Geográficas y de la Antigüedad (DiSSGeA, por sus siglas en italiano) de la Universidad de Padua, Italia. En específico al doctor Giorgio Osti por la oportunidad de desarrollar esta investigación.

References

- Allahdadi, M., Fretheim, T., & Vindedal, K. (2024). Value of climate change news: A textual analysis. *Global Finance Journal*, 63. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1044028324001248>
- Arenas, F., & Orellana, A. (2019). Aportes desde el ordenamiento territorial a la descentralización política y administrativa del país. En H. Von Baer & N. Bravo (Eds.), *Desarrollo territorial colaborativo: Descentralizando, poder, competencias y recursos*. Ediciones Universidad de la Frontera.
- Arendt, H. (1970). *On Violence*. Harvest/HBJ Book.
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Barca, F., McCann P. & Rodríguez-Pose, A. (2012). *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*, 52(1), 134-152. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (s.f.). *Región de Los Lagos*. <https://www.bcn.cl/siit/nuestropais/region10>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2020). *Reporte comunal: Maullín*. https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2020&idcom=10108
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2021). *Reporte comunal: Fresia*. https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunas_v.html?anno=2021&idcom=10104
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2024). *Reporte comunal*. <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/comunal.html?unidad=Comunales&anno=2024>
- Bretagnolle A., Pumain D., Vacchiani-Marcuzzo C. (2009). The organisation of urban systems. En Lane, Pumain, Van der Leeuw, & West (Eds.), *Complexity perspective in innovation and social change* (pp. 197-220).
- Chaudhari, D., Damani, O., & Laxman, S. (2011). Lexical Co-occurrence, Statistical Significance, and Word Association. *Proceedings of the 2011 Conference on Empirical Methods in Natural Language Processing*. <https://aclanthology.org/D11-1098.pdf>
- Díaz L, G. (2010). Análisis de un sistema de innovación regional: una aproximación para el caso de la Región de Los Lagos, Chile. *Región y Sociedad*, XXIII (50). https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1870-39252011000100010&lng=es&nrm=iso
- Díaz L, G., & Mora A, R. (2011). Procesos de planificación regional con un enfoque territorial: el caso de la Región de Los Lagos, Chile. *Revista Geográfica de América Central*, 2, 1-10. <https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820720.pdf>
- Ejumudo, K.B.O. (2013). The Problematic of Development Planning in Nigeria: A Critical Discourse. *Developing Country Studies*, 3(4). <https://www.iiste.org/Journals/index.php/DCS/article/view/5076/5171>

- Farinelli, F. (2000). Friedrich Ratzel and the nature of (political) geography. *Political Geography*, 19(8), 943-955. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0962629800000366>
- Fernández, J. (2013). La administración del Estado y las municipalidades en Chile. *Revista IUS*, 7(32), 148-160. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472013000200009&lng=es&tlng=es
- Gallardo, B., Lukas, M., Stamm, C., & Torre, A. (2020). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de geografía Norte Grande*, (73), 161-183. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>
- Gobierno Regional de Los Lagos. (2022). *Estrategia Regional de Desarrollo Los Lagos 2030*. https://www.goreloslagos.cl/resources/descargas/erd_2030/ERD_LosLagos_2030.pdf
- Gobierno de Chile. (2022). *Estrategia de Implementación de la Agenda 2030 en Chile*. https://www.chileagenda2030.gob.cl/storage/docs/Estrategia_de_Implementacion_Agenda2030.pdf
- Goñi, R., & Goin, F. (2006). Marco Conceptual para la Definición del Desarrollo Sustentable. *Salud colectiva*, 2(2), 191-198. <https://www.scielosp.org/pdf/scol/2006.v2n2/191-198/es>
- Gómez-Orea, D. (2002). *Ordenación territorial*. Editorial Agrícola, S.A.
- Gudynas, E. (2020). El pegajoso mito del crecimiento económico y la crítica al desarrollo - O grudento mito do crescimento econômico e as críticas ao desenvolvimento. *Revista nuestra América*, 8(16), 1-21. <https://www.jstor.org/stable/48716382>
- Ilustre Municipalidad de Fresia. (2019). *Actualización Plan de Desarrollo Comunal Fresia 2019 - 2026*. <https://www.munifresia.cl/transparencia/descargas/MecanismoParticipacionCiudadana/Pladeco/PladecoFresia2019-2026.pdf>
- Ilustre Municipalidad de Fresia. (2024). *Plan de Desarrollo Turístico 2027*. https://www.munifresia.cl/transparencia/descargas/MecanismoParticipacionCiudadana/Pladetur/Pladetur_Fresia_2024_2027.pdf
- Ilustre Municipalidad de Los Muermos. (2021). *PLADECO*. https://www.muermos.cl/transparencia2.0/images/A.TRANSparencia_2020/ilovepdf_merged.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2017). *Resultados CENSO 2017*. <http://resultados.censo2017.cl/>
- Jin, Z., & Mihalcea, R. (2023). Natural Language Processing for Policymaking. En E. Bertoni, M. Fontana, L. Gabrielli, S. Signorelli, S., & Vespe, M. (Eds.), *Handbook of Computational Social Science for Policy*. Springer International Publishing.
- Jorquera, A., & Pineda, H. (2014). *El plan de desarrollo comunal como una oportunidad para la participación ciudadana: creación de observatorio de desarrollo local para la comuna de San Bernardo, Chile*. https://revistaepu.udem.cl/wp-content/uploads/sites/7/2017/05/06_Rev_estudios_politicos_estrategicos_vol2_n1_2014_Alvaro_J_Hector_D_PLADECO_66-89.pdf
- Killick, T. (1976). *The possibilities of development planning*. *Oxford Economic Papers*, 28(2), 161-184; <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.oep.a041339>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Chile. (2003). *Metodología para la elaboración de planes de desarrollo comunal*. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/>
- Ministerio de Medio Ambiente. Chile. (2015). *Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile*. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Guia-de-orientacion-para-la-eae-en-Chile.pdf>
- Montemurro, M. (2001). Beyond the Zipf-Mandelbrot law in quantitative linguistics. *Physica A: Statistical Mechanics and its Applications*, 300(3-4), 567-578. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0378437101003557>
- Montemurro, M., & Zanette, D. (2009). Towards the quantification of the semantic information encoded in written language. *Physics and Society*, 13(2). <https://doi.org/10.48550/arXiv.0907.1558>
- Municipalidad de Calbuco. (2018). *Plan de Desarrollo Comunal 2018 - 2023*. <https://www.municipalidadcalbuco.cl/wp-content/uploads/2019/08/INF.-FINAL-PLADECO-2018-2023.pdf>

- Municipalidad de Calbuco. (2017). *Plan de Desarrollo Turístico 2017-2020*. <https://www.municipalidadcalbuco.cl/wp-content/uploads/2018/10/PLADETUR-CALBUCO.pdf>
- Municipalidad de Maullín. (2019). *PLADECO Maullín 2019 - 2023*. https://munimaullin.cl/portada/images/transparencia_activa/Pladeco/pladeco_mauullin_2019_2023.pdf
- Orellana, A., Mena-Valdés, J. A., & Montes-Marín, M. (2016). Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile? *Revista INVI*, 31(87), 173-200. <https://www.scielo.cl/pdf/invi/v31n87/art06.pdf>
- Orellana, A., Moreno, D., Irizarri, D., & Mollenhauer, K. (2020). Análisis de la perspectiva de integración de la política nacional de desarrollo rural. Planes de desarrollo comunal en Chile. *Urbano*, 23(42). <https://doi.org/10.22320/07183607.2020.23.42.06>
- Painter, J. (2010). Rethinking territory. *Antipode: A Radical Journal of Geography*, 42(5), 1090-1118. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00795.x>
- Pisarevskaya, A., & Scholten, P. (2022). Cities of Migration. En P. Scholten (Ed.), *Introduction to Migration Studies. An Interactive Guide to the Literatures on Migration and Diversity*. Ediciones Springer.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2023). Medición de la Pobreza Multidimensional en Chile, Encuesta Casen 2022. <https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Informe%20IPM%20-%20PNUD%20-%20CASEN%202022.pdf>
- Ratinaud, P. (2009). *IRAMUTEQ: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires*. <http://www.iramuteq.org>
- Reinert, M. (1983). Une méthode de classification descendante hiérarchique : application à l'analyse lexicale par contexte. Les cahiers de l'analyse des données. *Numdam*, 8(3), 187-198. http://www.numdam.org/item/CAD_1983__8_2_187_0/
- Rizzoli, V., Romaioli, D., & Contarello, A. (2017). The Crisis Tsunami. Social Representations of the Economic Crisis in the Italian Press. *International Review of Social Psychology*, 30(1), 80-91. <https://doi.org/10.5334/irsp.103>
- Santos, M. (2000). *La Naturaleza Del Espacio: Técnica Y Tiempo. Razón Y Emoción*. Ariel.
- Schöneberg, J., Haudenschild, D., Darvishi, H., Momeni, S., & Ziai, A. (2022). The many faces of Post-Development: alternatives to development in Tanzania, Iran and Haiti. *Springer Nature*, 17, 1123-1234. <https://doi.org/10.1007/s11625-022-01164-5>
- Schröder, P. (2004). *Estrategias políticas*. <https://www.hacer.org/pdf/PS1.pdf>
- Sidaway, J. (2012). Geographies of Development: New Maps, New Visions? *The Professional Geographer*, 64(1), 49-62. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00330124.2011.586878>
- Swyngedouw, E. (2011). *Nature does not exist! Sustainability as symptom of a depoliticized planning*. <https://www.proquest.com/openview/83d77ea4ab98354f745ea9d1404fe967/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2035896>
- Treacy, M. (2021). La ecología política y el marxismo ecológico como enfoques críticos a la relación entre desarrollo económico y medio ambiente. *Revista Colombiana de Sociología*, 43(2), 241-266. <https://doi.org/10.15446/rcs.v43n2.77548>
- Van Straalen, F. M., & Witte, P. A. (2018). Entangled in scales: multilevel governance challenges for regional planning strategies. *Regional Studies, Regional Science*, 5(1), 157-163. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/21681376.2018.1455533>
- Viterna, J., & Robertson, C. (2015). New Directions for the Sociology of Development. *Annual Review of Sociology*, (41), 243-269. https://scholar.harvard.edu/files/viterna/files/viterna_robertson_sociology_of_development.pdf