



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Escuela de Pregrado
Carrera de Geografía

**ANÁLISIS TERRITORIAL COMPARATIVO DE LOS RESULTADOS DE LA
IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO TERRITORIAL INDÍGENA
(PDTI) DE INDAP, EN LAS COMUNAS DE CARAHUE Y NUEVA IMPERIAL, REGIÓN
DE LA ARAUCANÍA (PERIODO 2010 – 2018)**

Memoria para optar al título de Geógrafa

GALIT ANDREA RODRÍGUEZ PIZARRO

Profesor Guía: José Marcelo Bravo Sánchez

SANTIAGO – CHILE

2020

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quisiera agradecer el apoyo incondicional de mi familia durante todos estos años y en esta última etapa, gracias por su preocupación, paciencia y consejos. Gracias por darme el mejor ejemplo siempre, esto se los debo y dedico a ustedes.

Quisiera agradecer también al Profesor Marcelo Bravo por haber guiado esta memoria. Muchas gracias por su tiempo, enorme compromiso, dedicación y paciencia. Gracias por confiar en mí desde un comienzo y por ser parte de mi crecimiento personal y profesional.

Para desarrollar esta investigación fue fundamental contar con el aporte de tantos agricultores entrevistados en las maravillosas tierras de Carahue y Nueva Imperial, quienes me compartieron su testimonio y visiones sobre la agricultura familiar campesina. Es por esto que agradezco enormemente su tiempo y cooperación.

Reconocer el apoyo de mis ex compañeros de trabajo de INDAP Nivel Central, quienes me acogieron desde el primer momento cuando llegué a hacer la práctica. A Patricia Contreras, Juan Manuel Maldonado y Fernando Barrera, gracias por su sabiduría, consejos y apoyo siempre.

Agradecer también a todos mis queridos compañeros de la carrera de Geografía, por ser los mejores y darme tantas alegrías con Chico Terry F.C. A mis amigas Sofi, Feña y Vicky, gracias por su hermosa amistad, las admiro y quiero mucho.

A mis amigas de la vida, Valentina, Camila y Cata, por el apoyo, consejos y retos, infinitas gracias.

Finalmente, agradecer a mi compañero Sebastián por su compañía, cariño, risas y paciencia. Gracias por tu contención y apañe siempre Homero.

ÍNDICE

RESUMEN	9
ABSTRACT	10
1. CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN	11
1.1. Introducción.....	11
1.2. Planteamiento del problema	13
1.3. Área de estudio	15
1.4. Objetivos	17
1.4.1. Objetivo general.....	17
1.4.2. Objetivos específicos	17
1.5. Hipótesis de trabajo.....	17
2. CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO	18
2.1. Marco conceptual	18
2.1.1. Definición de territorio	18
2.1.2. La geografía y el territorio rural	19
2.1.3. Desde el campesinado a la Agricultura Familiar Campesina.....	20
2.1.4. Nueva ruralidad.....	22
2.1.5. Desarrollo local y rural	24
2.1.6. Políticas públicas rurales	28
2.1.7. Gobernanza e institucionalidad	29
2.2. Marco teórico.....	32
2.3. Marco legal.....	34
3. CAPÍTULO III: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	36
3.1. Primera etapa: Investigación exploratoria.....	36
3.2. Segunda etapa: Investigación descriptiva.....	37
3.3. Tercera etapa: Investigación explicativa	41
4. CAPÍTULO IV: RESULTADOS	44
4.1. Descripción de las características geográficas, antrópicas y culturales de Carahue y Nueva Imperial	44
4.1.1. Condiciones generales físicas de las comunas de Carahue y Nueva Imperial	44
4.1.2. Condiciones generales de la comuna de Carahue	57
4.1.3. Condiciones generales de la comuna de Nueva Imperial	76

4.2. Efectos del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de INDAP en el desarrollo local de las comunas de Carahue y Nueva Imperial.....	92
4.2.1. Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)	92
4.2.2. Programa PDTI y su implementación en la Región de la Araucanía	97
4.2.3. Implementación del Programa PDTI en la comuna de Carahue	98
4.2.3.1. Efectos económicos y productivos.....	100
4.2.3.2. Efectos sociales y culturales.....	104
4.2.3.3. Efectos territoriales.....	106
4.2.3.4. Efectos organizacionales, participativos y de asociatividad	107
4.2.3.5. Efectos en la gobernanza, política y relacionamiento de actores.....	109
4.2.4. Implementación del Programa PDTI en la comuna de Nueva Imperial.....	114
4.2.4.1. Efectos económicos y productivos.....	117
4.2.4.2. Efectos sociales y culturales.....	121
4.2.4.3. Efectos territoriales.....	122
4.2.4.4. Efectos organizacionales, participativos y de asociatividad	124
4.2.4.5. Efectos en gobernanza, política y relacionamiento de actores.....	126
4.3. Comparación de los resultados de la aplicación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en las comunas de Carahue y Nueva Imperial	132
4.3.1. Comparación de los efectos del Programa PDTI en Carahue y Nueva Imperial	132
4.3.2. Evaluación y percepción de los usuarios respecto al Programa PDTI.....	139
4.3.3. Evaluación y percepción local de la implementación del Programa PDTI.....	142
4.3.4. Resultados generales del análisis comparativo de la aplicación del Programa PDTI en las comunas de Nueva Imperial y Carahue	145
4.4. Factores o variables que influyen en el resultado disímil del desarrollo local tanto de Carahue como Nueva Imperial, producto de la implementación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en ambas comunas	147
4.4.1. Factores y variables que influyen en ambas comunas	147
4.4.2. Factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en Carahue	151
4.4.3. Factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en Nueva Imperial.....	154
4.4.4. Valoración comparativa de los factores y variables en Carahue y Nueva Imperial.....	156
4.4.5. FODA del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en Carahue y Nueva Imperial.....	158

5. CAPÍTULO V: DISCUSIONES Y CONCLUSIONES	161
5.1. Discusiones	161
5.2. Comprobación de la hipótesis	164
5.3. Conclusiones.....	165
BIBLIOGRAFÍA	169
ANEXOS	178

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura N° 1. Área de estudio: Comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de La Araucanía.	16
Figura N° 2. Reconfiguraciones territoriales y su influencia en la ruralidad.	23
Figura N° 3. Dimensiones del desarrollo rural, según Chiriboga & Plaza (1993).....	27
Figura N° 4. La gobernanza según la RAE (2019a).	30
Figura N° 5. La gobernanza según Farinós (2010).....	30
Figura N°6. Esquema de grados de valoración y evaluación empleados en encuestas realizadas en Carahue y Nueva Imperial. Fuente: Elaboración propia.	41
Figura N° 7. Esquema metodológico sintetizado.	43
Figura N° 8. Cartografía de Unidades Geomorfológicas de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	45
Figura N° 9. Cartografía de Geología de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	47
Figura N° 10. Cartografía de Zonas climáticas de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	49
Figura N° 11. Cartografía de Hidrografía de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	51
Figura N° 12. Humedal Moncul (arriba) y Lagunas de Trovolhue (abajo).	52
Figura N° 13. Cartografía de Pisos vegetacionales de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	54
Figura N° 14. Cartografía de red vial de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	56
Figura N° 15. Vista aérea de la ciudad de Carahue.	57
Figura N° 16. Playa de Nehuentúe (arriba) y acantilados de Hueñalihuén (abajo).	58
Figura N° 17. Antiguas instalaciones de ferrocarriles (izquierda) y actual Museo ferroviario al aire libre de Carahue (derecha).	60
Figura N° 18. Lagunas o Humedales de Trovolhue, Carahue, año 2018.	61
Figura N° 19. Vista aérea de la localidad de Nehuentúe, Carahue, año 2017.	61
Figura N° 20. Pirámides de población para los años 1992, 2002 y 2017, comuna de Carahue.	65
Figura N° 21. Cartografía de ubicación de comunidades indígenas de la comuna de Carahue, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	67
Figura N° 22. Cartografía de capacidad de uso de suelo de la comuna de Carahue, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	73

Figura N° 23. Ciudad de Nueva Imperial.	76
Figura N° 24. Puente ferroviario sobre río Chol Chol, Nueva Imperial.....	77
Figura N° 25. Puente sobre río Cautín, Villa Almagro, Nueva Imperial.....	77
Figura N° 26. Ruta S-40, Boroa, Nueva Imperial.....	78
Figura N° 27. Pirámides de población para los años 1992, 2002 y 2017, comuna de Nueva Imperial.	81
Figura N° 28. Cartografía de ubicación de comunidades indígenas de la comuna de Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	83
Figura N° 29. Cartografía de capacidad de uso de suelo de la comuna de Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.	89
Figura N° 30. Organigrama del funcionamiento del programa PDTI.....	95
Figura N° 31. Territorios atendidos por la Agencia de área Carahue, INDAP (Año 2018).	99
Figura N° 32. Cartografía de territorios PDTI y su capacidad de uso de suelo, Carahue.....	102
Figura N° 33. Feria del Hortalicero, Carahue.....	108
Figura N° 34. Línea de tiempo de alcaldes electos en Carahue, periodo 2008 – 2020.....	112
Figura N° 35. Territorios atendidos por la Agencia de área Nueva Imperial, INDAP (Año 2018).	115
Figura N° 36. Cultivos en Catrianche, Nueva Imperial.	118
Figura N° 37. Cartografía de territorios PDTI y su capacidad uso de suelo, Nueva Imperial.	119
Figura N° 38. Feria Campesina, Nueva Imperial.	124
Figura N° 39. Visita técnica de extensionistas. Entre Ríos, Nueva Imperial.	127
Figura N° 40. Línea de tiempo de alcaldes electos en Nueva Imperial, periodo 2008 – 2020.	127
Figura N° 41. Visita de autoridades a tranques y acumuladores de agua, Nueva Imperial....	128
Figura N° 42. Cartografía de valoración a técnicos y extensionistas.	142
Figura N° 43. Cartografía de valoración a agencias de áreas comunales.	143
Figura N° 44. Cartografía de valoración a gestión municipal.	144
Figura N° 45. Cartografía de valoración a Programa PDTI por usuarios.	145
Figura N° 46. Esquema de resumen de valorización de factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en Carahue.....	151
Figura N° 47. Tipos de capital y su incidencia en el factor económico – productivo en Carahue.	152
Figura N° 48. Esquema de resumen de valorización de factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en Nueva Imperial.	154
Figura N° 49. Tipos de capital y su incidencia en el factor económico – productivo en Nueva Imperial.	155
Figura N° 50. Esquema de grados de valorización PDTI en Carahue y Nueva Imperial.....	157
Figura N° 51. Matriz FODA para el Programa PDTI en Carahue y Nueva Imperial.....	158
Figura N° 52. Matriz FODA para la implementación del Programa PDTI en Carahue.	159
Figura N° 53. Matriz FODA para la implementación del Programa PDTI en Nueva Imperial.	159

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1. Diferencias y/o similitudes entre Desarrollo y Desarrollo Local.	25
Tabla N°2. Cálculo de muestra de población para aplicación de encuestas semiestructuradas, comuna de Carahue. Fuente: Elaboración propia.....	39

Tabla N°3. Cálculo de muestra de población para aplicación de encuestas semiestructuradas, comuna de Nueva Imperial. Fuente: Elaboración propia.	39
Tabla N° 4. Población urbana y rural, años 1992 – 2017, comuna de Carahue.	63
Tabla N° 5. Organizaciones campesinas adscritas a INDAP, Carahue.	66
Tabla N° 6. Población urbana y rural, años 1992 – 2017, comuna de Nueva Imperial.	79
Tabla N° 7. Organizaciones campesinas adscritas a INDAP, Nueva Imperial.	82
Tabla N° 8. Cantidad de usuarios PDTI por territorio, Carahue, 2018.	98
Tabla N° 9. Cantidad de usuarios PDTI por territorio, Nueva Imperial, 2018.	114
Tabla N° 10. Cuadro comparativo de los efectos del programa PDTI en las comunas.	133
Tabla N° 11. Comparación de los factores y variables en Carahue y Nueva Imperial.	156

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1. Población por género, comuna de Carahue, año 2017.	62
Gráfico N° 2. Población y tasa de crecimiento periodo 1992 – 2017, comuna de Carahue.	62
Gráfico N° 3. Evolución población urbana y rural, años 1992 – 2017, comuna de Carahue.	63
Gráfico N° 4. Evolución de la densidad en el periodo 1992 – 2017, comuna de Carahue.	64
Gráfico N° 5. Nivel educacional de la población de Carahue, 2017.	68
Gráfico N° 6. Distribución porcentual de la población por pobreza por ingresos, comuna de Carahue, año 2017.	68
Gráfico N° 7. Distribución porcentual de la población por pobreza multidimensional, comuna de Carahue, año 2017.	68
Gráfico N° 8. Viviendas urbanas y rurales, comuna de Carahue, año 2017.	69
Gráfico N° 9. Tipos de viviendas rurales, comuna de Carahue, año 2017.	69
Gráfico N° 10. Cantidad de personas por hogar, comuna de Carahue, año 2017.	70
Gráfico N° 11. Origen del agua, comuna de Carahue, 2017.	70
Gráfico N° 12. ¿Cómo obtiene el agua de la vivienda? comuna de Carahue, 2017.	71
Gráfico N° 13. Cantidad (Ha) y porcentaje de cada clase de suelo en Carahue, año 2013.	72
Gráfico N° 14. Cantidad de empresas por rubro económico, Carahue, 2018.	74
Gráfico N° 15. Explotaciones agropecuarias y forestales, comuna de Carahue, 2007.	75
Gráfico N° 16. Población ocupada por género, Carahue, 2017.	75
Gráfico N° 17. Población que trabaja por sector económico, Carahue, 2017.	75
Gráfico N° 18. Población por género, comuna de Nueva Imperial, año 2017.	78
Gráfico N° 19. Población y tasa de crecimiento periodo 1992 – 2017, comuna de Nueva Imperial.	79
Gráfico N° 20. Evolución población urbana y rural, años 1992 – 2017, comuna de Nueva Imperial.	80
Gráfico N° 21. Evolución de la densidad en el periodo 1992 – 2017, comuna de Nueva Imperial.	80
Gráfico N° 22. Nivel educacional de la población de Nueva Imperial, 2017.	84
Gráfico N° 23. Proporción de la población por pobreza por ingresos, en la comuna de Nueva Imperial, año 2017.	84
Gráfico N° 24. Proporción de la población por pobreza multidimensional, en la comuna de Nueva Imperial, año 2017.	84
Gráfico N° 25. Viviendas urbanas y rurales, comuna de Nueva Imperial, año 2017.	85
Gráfico N° 26. Tipos de viviendas rurales, comuna de Nueva Imperial, año 2017.	85

Gráfico N° 27. Cantidad de personas por hogar, comuna de Nueva Imperial, año 2017.	86
Gráfico N° 28. Origen del agua en la comuna de Nueva Imperial, 2017.....	86
Gráfico N° 29. ¿Cómo obtiene el agua de la vivienda?, comuna de Nueva Imperial, 2017.	87
Gráfico N° 30. Cantidad y porcentaje de cada clase de suelo en Nueva Imperial, año 2013...	88
Gráfico N° 31. Cantidad de empresas por rubro económico, Nueva Imperial, 2018.	90
Gráfico N° 32. Explotaciones agropecuarias y forestales, Nueva Imperial, 2007.	90
Gráfico N° 33. Proporción Población ocupada por género, Nueva Imperial, 2017.	91
Gráfico N° 34. Población que trabaja por sector económico, Nueva Imperial, 2017.	91
Gráfico N° 35. Usuarios PDTI por año, Región de la Araucanía, periodo 2010 – 2018.	97
Gráfico N° 36. Cantidad de usuarios por año, Programa PDTI, Carahue.	100
Gráfico N° 37. Presupuesto PDTI, periodo 2010 – 2018, comuna de Carahue.	100
Gráfico N° 38. Cantidad de usuarios por año, Programa PDTI, Nueva Imperial.	117
Gráfico N° 39. Presupuesto PDTI, periodo 2010 – 2018, comuna de Nueva Imperial.	117
Gráfico N° 40. ¿Se siente satisfecho/a con el programa PDTI? Comuna de Carahue.	139
Gráfico N° 41. ¿Se siente satisfecho/a con el programa PDTI? Comuna de Nueva Imperial.	139
Gráfico N° 42. Componentes del programa PDTI evaluados por usuarios encuestados (1)..	140
Gráfico N° 43. Componentes del programa PDTI evaluados por usuarios encuestados (2)..	141

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1. Subdisciplinas o ramas de la geografía en el estudio de las Políticas Públicas y su influencia en el desarrollo rural.	33
Cuadro N° 2. Qué financia el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI).....	93
Cuadro N° 3. Componentes del Programa PDTI.	94
Cuadro N° 4. Ámbitos y medidas de mejoras del Programa PDTI.	96
Cuadro N° 5. Territorios PDTI en Carahue.	98
Cuadro N° 6. Territorios PDTI en Nueva Imperial.....	116

RESUMEN

La presente investigación se centra en el análisis territorial comparativo de los resultados de la implementación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), a través de una metodología cualitativa y por medio de la percepción de los usuarios y agricultores, buscando identificar los resultados de este programa a nivel territorial.

El área de estudio corresponde a las comunas de Carahue y Nueva Imperial, en la Región de La Araucanía. Ambos territorios concentran una importante cantidad de población mapuche, con altos niveles de pobreza y vulnerabilidad. Asimismo, predominan agricultores con pequeñas explotaciones agrícolas, que reciben apoyo financiero y tecnológico desde INDAP. Esta institución busca promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores, a través de distintos programas en todo Chile.

Los principales resultados obtenidos evidencian la importancia del rol que juegan las políticas públicas y su implementación en cada territorio. Mientras que por una parte se diseña un programa a ejecutar a nivel nacional, son distintos los efectos que tiene en cada comuna, aun cuando tienen similitudes geográficas, socioeconómicas y culturales. En ese sentido, el análisis comparativo de la implementación del PDTI en Carahue y Nueva Imperial, demuestran que el programa no resuelve las problemáticas locales, resaltando la falta de proximidad institucional a las necesidades de los usuarios, así como el bajo nivel de adaptabilidad territorial del PDTI.

Aquello da cuenta de la insuficiente incorporación de nuevos enfoques y temáticas en beneficio del sector agrícola y los usuarios, así como el desafío de fortalecer las políticas públicas rurales, a través de la participación de todos los agentes locales.

Palabras clave: Desarrollo rural, Políticas públicas, Pequeña agricultura, INDAP, Programa PDTI.

ABSTRACT

This research focuses on a comparative territorial analysis of the outcomes of the implementation of the Indigenous Territorial Development Program (PDTI) of the Institute of Agricultural Development (INDAP). The analysis was carried out through a qualitative methodology and perception of users and farmers, seeking to identify the outcomes of this program at the territorial level.

The area of study are the Councils of Carahue and Nueva Imperial, in the La Araucanía Region. Both territories have a significant amount of Mapuche population, with high levels of poverty and vulnerability. Additionally, family farmers with small agricultural holdings, who received financial and technological support from INDAP are the majority in these territories. This institution seeks to promote the economic, social and technological development of family farmers, through different programs across Chile.

The main results of this research show the importance of the role of public policies and their implementation at territorial level. While programs are designed at the national level, the effects it has on each community are different, even when they have geographic, socioeconomic and cultural similarities. Aligned with this, the comparative analysis of the implementation of the PDTI in Carahue and Nueva Imperial, shows that the program does not solve the local problems. This highlights the lack of institutional proximity to the needs of users, as well as the low level of territorial adaptability of the PDTI

This reflects gaps in the incorporation of new approaches and issues in benefit of the agricultural sector and users. It also shows there is a challenge of strengthening rural public policies, through the participation of all local agents.

Key words: Rural development, Public policies, Family Farming, Smallholders, INDAP, PDTI Program

1. CAPÍTULO I: PRESENTACIÓN

1.1. Introducción

Desde la época colonial, el mundo rural ha representado uno de los pilares estratégicos para el desarrollo económico del país. Durante todos estos años, el sector agrícola ha tenido profundas transformaciones no solo respecto a la generación de valor y participación progresiva en los mercados mundiales, sino también cambios en nuevas prácticas económicas, sociales y culturales. Desde los años sesenta, la agricultura chilena ha seguido un sostenido proceso de reordenamiento productivo debido a cambios políticos y económicos (INE, 2009), y en la actualidad, este sector ha logrado consolidarse como un agente de reconocimiento mundial en las exportaciones.

Bajo este contexto, buscando mejorar la calidad de vida de muchos agricultores, el Estado Chileno ha implementado un conjunto de políticas, programas y ajustes institucionales orientados a estimular la productividad y competitividad de este sector. Además, se han mejorado las capacidades productivas y empresariales de la pequeña agricultura, a través de una plataforma de servicios que facilita el acceso a financiamiento, asesoría técnica, fomento al riego, mejoramiento de suelos, nuevos canales de comercialización, apoyo para la asociatividad, entre otros (ODEPA, 2017).

Una de los principales servicios del Estado en apoyo de la agricultura familiar campesina, es el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, que desde hace casi sesenta años, ha estado a cargo de desarrollar programas que buscan resolver los problemas productivos de pequeños productores agrícolas y sus familias. De igual manera, se han hecho esfuerzos institucionales por reconocer los rasgos productivos y sociales de la población indígena nacional, creando el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), que busca fortalecer las distintas estrategias de la economía de los pueblos originarios, en base a las actividades silvoagropecuarias y conexas, de acuerdo a su propia visión de desarrollo (ODEPA, 2011).

La implementación de programas como el PDTI, con enfoque indígena, tiene múltiples efectos a nivel socioeconómico, productivo, territorial y organizacional. Si bien la política pública y el programa es el mismo, la administración que se da en los territorios es diferente y por lo tanto, las coordinaciones, decisiones y financiamiento dependerán de cómo se descentraliza la política pública y cómo se llevan a cabo los lineamientos propuestos desde la institucionalidad. Estas diferencias se han dado incluso en comunas colindantes y con similares características geográficas y socioeconómicas, como es el caso de Carahue y Nueva Imperial en la Región de La Araucanía.

Se esperaría que la implementación del PDTI en ambas comunas fuera similar, sin embargo, la ejecución del mismo programa en territorios preliminarmente similares, ha tenido distintos resultados en cada una de estas comunas. De igual manera, se han ido

desarrollando algunas diferencias, como es el fomento a las actividades productivas y la percepción de los usuarios respecto al desempeño de INDAP.

Por lo tanto, el objetivo principal de la presente memoria corresponde a analizar los resultados que ha tenido el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de INDAP, en las comunas colindantes de Carahue y Nueva Imperial, en la Región de La Araucanía, considerando su similitud respecto a características geográficas, económicas, productivas y sociales.

La memoria se estructura en función de cinco capítulos. El capítulo I de presentación se enfoca principalmente en el planteamiento de la problemática, el objetivo general de la pesquisa y los objetivos específicos, y concluye con la hipótesis de la investigación.

El capítulo II corresponde al marco teórico, el cual se estructura en base a siete conceptos por los que se transita a lo largo de la memoria. A modo general, se describe y profundiza sobre la importancia y transformaciones de los territorios rurales, el desarrollo local y rural, y el rol de las políticas públicas e institucionalidad en la pequeña agricultura. En una segunda parte se explica cómo las diferentes disciplinas sociales han descrito los conceptos que guían la discusión teórica.

En el capítulo III, se presenta el planteamiento metodológico de la investigación, que tiene un carácter más bien cualitativo y es de carácter inductivo. Este trabajo se desarrolló principalmente por medio de la percepción de los usuarios INDAP de Carahue y Nueva Imperial sobre la institución, el programa PDTI y su incidencia como política pública. El trabajo se llevó a cabo en tres etapas investigativas, primero una de carácter exploratorio, la cual contribuyó a consolidar de mejor manera el marco teórico de los procesos analizados. Una segunda etapa corresponde a una investigación descriptiva, detallando los antecedentes y características de las comunas. Por último, una tercera sección de investigación explicativa, para analizar los resultados de la investigación.

El capítulo IV, corresponde a los resultados obtenidos, y se divide en cuatro secciones que corresponden a los resultados de cada objetivo específico planteado. De esta manera, primero se realiza una línea base de Carahue y Nueva Imperial, describiendo sus características físicas, humanas, geográficas y culturales. Posteriormente, en un segundo apartado se presentan los efectos y resultados del programa PDTI en el desarrollo local de estas comunas. En una tercera parte se hace una comparación de los resultados de la aplicación del programa en ambos territorios, tomando en cuenta también aspectos condicionantes previos. Finalmente, se busca determinar los factores o variables explicativas que hayan influido en el resultado disímil del desarrollo local de Nueva Imperial como Carahue, debido a la aplicación del programa en estas comunas.

Finalmente, el último capítulo de esta memoria corresponde a las discusiones y conclusiones obtenidas.

1.2. Planteamiento del problema

En las últimas décadas el mundo rural ha experimentado un constante proceso de cambios y modernización, lo que se ha visto reflejado no solo en la inserción y el posicionamiento del sector agrícola en los mercados nacionales e internacionales, sino también en las nuevas prácticas sociales, culturales, económicas y productivas desarrolladas en el agro. Teubal (2001) menciona que factores como la difusión del trabajo asalariado, la precarización del empleo rural, la creciente producción agropecuaria destinada a los mercados y empresas transnacionales, entre otros, han incidido sobre la dinámica social, económica, y cultural en el medio rural. Luego de la integración del mundo agrario a los circuitos del comercio internacional, la mundialización del mercado agropecuario ha experimentado cambios como la actualización tecnológica y la provisión de nuevos insumos.

A esto se le suman la acentuación de los encadenamientos urbano – rurales, el empleo rural no agrícola, el papel activo de las comunidades y organizaciones sociales y la diversidad ecológica-cultural como patrimonio (J. Rojas, 2008). Aquello refleja que el mundo rural ya no es el mismo de hace 25 años atrás, sino que vendría a conformar lo que algunos autores llaman la “nueva ruralidad”. Es por esto que las áreas rurales enfrentan importantes desafíos con respecto a lo que demandan los grandes mercados internacionales, tales como la búsqueda de ventajas competitivas y de mercado que puedan aumentar los ingresos y mejorar la calidad de vida de los agricultores. A esto se suman desafíos como incorporar un mercado interdependiente y global, fortaleciendo la dinámica transnacional, lo que ha provocado que a diferencia de décadas anteriores, el campo ha asumido un nuevo rol en el marco de un proceso crecientemente globalizado.

En ese sentido, el Estado ha buscado cómo conducir distintas políticas públicas que jueguen un rol fundamental en cuanto a las oportunidades y fortalezas que puedan desarrollar los espacios rurales. Un reflejo de esto son los programas estatales que permitan mejorar, por ejemplo, el acceso a los mercados y facilitar procesos de transferencia tecnológica para dar eficiencia a la producción agrícola de pequeña escala.

En el caso chileno, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es el principal servicio del Estado en apoyo de la Agricultura Familiar Campesina. Creado a finales del año 1962, ha estado a cargo de desarrollar programas enfocados en resolver los problemas de acceso a mercados, créditos y asistencia financiera para pequeños y medianos productores campesinos (INDAP, 2019b). Esta entidad estatal ofrece programas de financiamiento, asesorías y capacitación, dirigidos a los pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias. Programas como el PDTI (Programa de Desarrollo Territorial Indígena), desarrollado a partir del año 2010, son algunos ejemplos de una amplia oferta de instrumentos que benefician a más de 47.000 usuarios a nivel nacional. De esta manera, la institución busca responder a una diversidad de requerimientos, visualizando cada realidad desde el territorio para la planeación y gestión de la atención, con una mirada integrada para identificar oportunidades de desarrollo económico, según las actividades

agropecuarias y conexas desarrolladas en cada región y localidad del país (INDAP, 2019b). Sin embargo, los programas de desarrollo rural no radican únicamente en el trabajo de organismos públicos, sino también requieren un grado de compromiso de los agentes territoriales –gobiernos locales, técnicos, productores, organizaciones, entre otros– que se relacionen con los procesos de creación de estos programas (Lattuada et al., 2012). Del mismo modo, las acciones provenientes del desarrollo de políticas públicas deben mantener una mirada enfocada en la equidad territorial y considerando los múltiples requerimientos del entorno geográfico, social, y productivo del mundo rural, puesto que estas políticas son determinantes en el desarrollo rural y local de cada territorio. Es por esto que la creación de programas y políticas públicas debe estar a cargo de todos los actores del proceso, y que las relaciones entre ellos sean simétricas.

En cierta medida, una de las razones por la que INDAP ha sido criticado es justamente esta: la poca participación de los usuarios en la creación de iniciativas y la toma de decisiones al momento de desarrollar y ejecutar programas en los territorios. Es por esto que una de las críticas que se le hace a la institución es que las políticas se deciden a nivel central y no desde el territorio. De ahí que la implementación de programas como el PDTI, con enfoque indígena, tenga múltiples efectos a nivel socioeconómico, productivo y organizacional, que se traducen en distintos niveles de desarrollo de cada comuna, incluso en comunas colindantes. Por lo tanto, el rol que juega la gestión pública de cada agencia de área comunal es fundamental del punto de vista de cómo se descentralizan las políticas públicas, y cómo se llevan a cabo los lineamientos propuestos desde el nivel central de INDAP. Si bien la política pública y los programas son los mismos, la administración que se da en los territorios es diferente y por lo tanto, las coordinaciones, decisiones y financiamiento dependerán del desempeño de cada agencia de área.

Un claro ejemplo de esto son las comunas de Carahue y Nueva Imperial, territorios colindantes de la Región de la Araucanía que comparten similares características geográficas, antrópicas, socioeconómicas y culturales. Sería factible pensar que la implementación y los efectos del programa PDTI han sido similares en ambas comunas, no obstante, la ejecución del PDTI ha tenido distintos resultados en cada uno de estos territorios, desencadenando diferencias en, por ejemplo, el desarrollo de las actividades productivas o la integración a mercados. También se manifiestan diferencias respecto a la percepción que tienen los usuarios en materias de participación y asociatividad, así como a los desiguales énfasis de intervención de parte de INDAP en cada territorio, entre otros.

Es por esto que el objetivo de esta investigación es analizar los efectos disímiles que ha generado la aplicación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de INDAP en las comunas colindantes de Carahue y Nueva Imperial, teniendo en cuenta su similitud en cuanto a condiciones geográficas, socioeconómicas, culturales y ambientales. Asimismo, se espera determinar los factores o variables que han influido en el resultado disímil de la implementación de este programa en estas dos comunas.

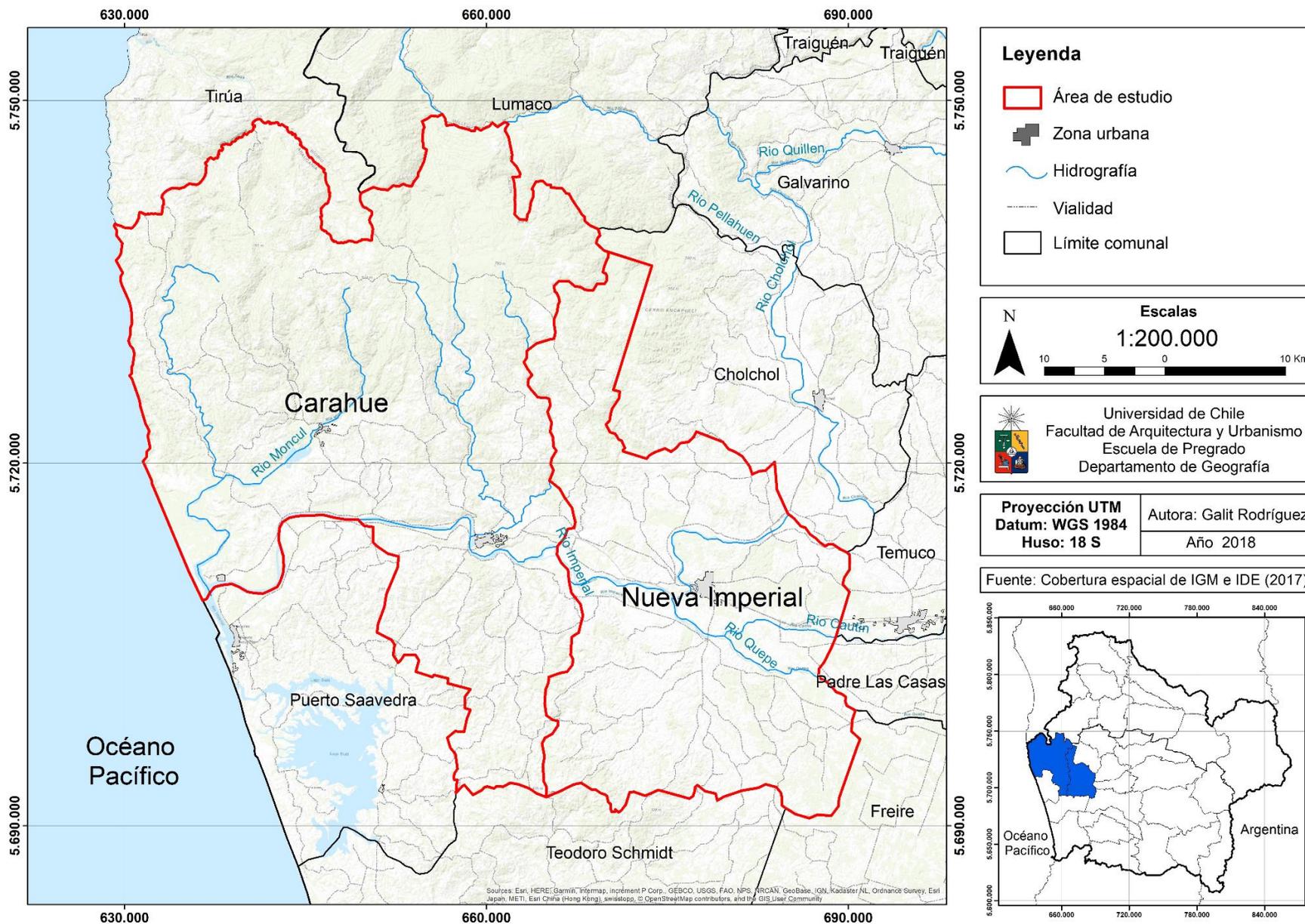
1.3. Área de estudio

El área de estudio de la presente investigación comprende las comunas de Carahue y Nueva Imperial, ubicadas en la provincia de Cautín, en la IX Región de la Araucanía (Figura N°1). Estas comunas se emplazan en la zona poniente de la región, representando la Araucanía costera del sur y se sitúan entre los paralelos 38°23' y 38°54' latitud sur y los meridianos 73°30' y 72°45' de longitud oeste. Ambas comunas presentan una superficie total de 2.073,53 km² y se encuentran en la zona norte de la provincia y al sur de la Cordillera de Nahuelbuta.

La comuna de Carahue tiene una superficie comunal de 1.341 km², lo que corresponde a un 7,28% de la superficie provincial y un 4,21% de la superficie regional (Municipalidad de Carahue, 2013). La comuna se emplaza en la zona norponiente de la provincia y en el margen norte del río Cautín. Se encuentra a 56 km al oeste de Temuco, la capital regional, y limita al norte con la Región del Bío Bío y la comuna de Lumaco, al oeste con el Océano Pacífico, al sur con las comunas de Puerto Saavedra, Teodoro Schmidt y Chol Chol, y al este con Nueva Imperial. En términos generales, la población de Carahue es de 24.533 habitantes, alcanzando la población rural un porcentaje de 46% y la población urbana un 54%. En cuanto a materias de género, el porcentaje de población femenina es de 50,26% (12.331 habitantes), mientras que la masculina alcanza el 49,74% (12.202 habitantes). El total de viviendas es de 9.598 (INE, 2017).

Por otra parte, la comuna de Nueva Imperial tiene 732,53 km² de superficie, lo que representa un 3,97% del área provincial y un 2,29% de la superficie regional (Municipalidad de Nueva Imperial, 2015). La comuna se encuentra en la entrada de la zona costera de la región, en la ribera oriente del río Chol Chol. Se ubica a 30 km al oeste de la ciudad de Temuco y limita al norte con la comuna de Chol Chol, al oeste con Carahue, al sur con las comunas de Teodoro Schmidt y Freire, y al este con Temuco y Padre Las Casas. Nueva Imperial comprende una población de 32.510 habitantes, de los cuales un 41,9% es población rural y un 58,1% es población urbana. La población femenina alcanza un 51,18% (16.640 habitantes), mientras que la masculina es de un 48,81% (15.870 habitantes). El total de viviendas en la comuna es de 12.130 (INE, 2017).

Figura N° 1. Área de estudio: Comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de La Araucanía.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

1.4. Objetivos

1.4.1. Objetivo general

Analizar los resultados que ha tenido el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de INDAP en las comunas colindantes de Carahue y Nueva Imperial (Región de la Araucanía), teniendo en cuenta su similitud en cuanto a condiciones geográficas, culturales, económicas y sociales.

1.4.2. Objetivos específicos

1. Describir las características geográficas, antrópicas y culturales de Carahue y Nueva Imperial, que influyen en el desarrollo local de ambas comunas.
2. Identificar los efectos del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en el desarrollo local de los respectivos territorios de las comunas de Carahue y Nueva Imperial.
3. Comparar los resultados de la aplicación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en las comunas de Nueva Imperial y Carahue, en relación a la influencia que ha tenido desarrollo local para la población de ambas entidades territoriales.
4. Determinar los factores o variables que han influido en el resultado disímil del desarrollo local tanto de Nueva Imperial como Carahue, por la aplicación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en ambas comunas.

1.5. Hipótesis de trabajo

La hipótesis que se sostiene en esta investigación plantea que las comunas de Carahue y Nueva Imperial han tenido diferentes niveles de desarrollo local y rural producto de la implementación del programa PDTI de INDAP, siendo que son comunas colindantes y con semejantes características territoriales, antrópicas y culturales. Esta diferencia podría estar dada por la falta de adaptabilidad territorial del programa a nivel local, expresado en una exigua participación e interés por parte de la población de Carahue, comunidad menos favorecida con los beneficios del programa PDTI.

2. CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

Este capítulo tiene como objetivo plantear el sustento teórico de esta tesis, que analiza los efectos generados por las políticas públicas aplicadas en territorios rurales semejantes, y cómo estos programas públicos influyen positiva o negativamente en el desarrollo rural de estas comunidades. De ahí que en una primera sección se definirán los conceptos a tratar en la investigación, tales como territorio, nueva ruralidad, gobernanza, entre otros. En el trabajo de investigación se utilizaron principalmente referentes hispanos y latinoamericanos, puesto que estos conceptos han sido ampliamente estudiados por estos continentes.

En un segundo capítulo se explica cómo las diferentes disciplinas sociales han descrito los grandes conceptos que guían la discusión teórica: Desarrollo Rural y Políticas Públicas Rurales. En otro apartado de esta misma sección, se analiza cómo han sido abordados aquellos términos desde la geografía y sus subdisciplinas.

Por último, y por tratarse de una investigación relacionada con el ámbito público y la normativa chilena, se desarrollará un marco legal con el objetivo de explicar leyes, reglamentos y/o normas jurídicas que incumben al trabajo de investigación.

2.1. Marco conceptual

2.1.1. Definición de territorio

Si se revisa la evolución del concepto de territorio y las diversas concepciones que tiene dentro de la geografía, hay que partir con que la palabra analizada proviene del latín *territorium*, y según la Real Academia Española (2019), significa una porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación, región, provincia, etc. Es por esto que el concepto generalmente se ha definido a partir de la idea de una delimitación geográfica de un lugar, y se ha asociado a la idea que la relación de las personas con el espacio se presenta de diversas maneras – geográficas, políticas y económicas (Gottmann, 1973). Este autor señala que el territorio es una parte del espacio definida por límites (líneas), que posee un sistema de leyes y una unidad de gobierno, definiendo una división territorial del mundo dentro de la historia de la humanidad.

En tanto para Bozzano (2000), el territorio vendría a ser una expresión compleja que conjuga al medio y a los componentes y los procesos que contiene, los cuales son los grupos sociales, sus relaciones y sus conflictos. De manera más extendida hay que entender que el territorio no se reduce sólo a la complejidad de su continente físico natural, sino que es un lugar donde se desarrollan procesos naturales y sociales, cuya combinación significa un escenario complejo que contiene a estos y sus vinculaciones.

En las últimas décadas el concepto de territorio ha trascendido el pensamiento geográfico, y la apropiación de este concepto forma parte de los cambios teóricos y conceptuales que,

desde otros enfoques disciplinarios o interdisciplinarios que han ocurrido al interior de las ciencias sociales en las últimas décadas (Llanos-Hernández, 2010). A lo anterior se suman los cambios producidos en la misma disciplina geográfica, los cuales se han reflejado en autores como Fernandes Mançano (2005), quien define al territorio como el espacio apropiado por una determinada relación social que lo produce y lo mantiene a partir de una forma de poder. De este modo posee límites, fronteras, y es un espacio de conflictos. El territorio es también multidimensional pues contiene los elementos de la naturaleza y los espacios producidos por las relaciones sociales, es decir, incorpora variables políticas, ambientales, culturales, y económicas («Valoraciones conceptuales y énfasis de la planificación en la formación de gestores», 2004).

Milton Santos (1996) considera al territorio como un “producto social”, resultado de la creación e interacción que ocurre entre los actores sociales que habitan en él, y en el cual es posible apreciar cómo las relaciones sociales van modificando y transformando la naturaleza. Entonces, el territorio es definido por las relaciones sociales, hecho reconocido por Schejtman & Berdegué (2004), quienes señalan que el territorio no es un espacio físico objetivamente existente, sino una construcción social que se traduce en un conjunto de relaciones sociales que dan origen a una identidad y un sentido de propósito compartido por múltiples agentes públicos y privados. Por último y a modo de resumen, López et al. (2005) definen al territorio como un espacio geográfico, en el cual los grupos humanos (individuos, colectivo de personas, empresas o instituciones) ejercen un dominio y han creado vínculos de pertenencia, identidad y apropiación, cargándolo de un significado particular.

2.1.2. La geografía y el territorio rural

Las diferentes disciplinas de las ciencias sociales, han analizado cómo las relaciones sociales van conformando y transformando el territorio. Un claro ejemplo es la geografía rural, la que estudia al territorio o paisaje rural a partir del comportamiento e interacciones entre individuos en el campo. Esta subdisciplina hace un estudio global de todo el territorio, incluyendo el hábitat y los demás sectores económicos dentro del espacio rural, como, por ejemplo, la agricultura, ganadería, pesca, minería, sector terciario, etc. (Buzo, 2007).

La geografía rural y agraria tuvo mayor desarrollo a nivel mundial en la primera mitad del siglo XX, producto de estudios regionales de geógrafos europeos. Luego, en la segunda mitad del siglo pasado, estas disciplinas adquirieron mayor fuerza, con propuestas derivadas de enfoques sistémicos, humanistas y marxistas (Rocha, 2005). De ahí que un grupo de geógrafos humanos latinoamericanos volcaron su atención hacia el estudio del territorio rural, resurgiendo la geografía rural y dándole también énfasis a los aspectos culturales del sector rural.

El territorio rural vendría a conformar un conjunto de regiones o zonas cuya población desarrolla diversas actividades o se desempeña en distintos sectores, como la agricultura, la artesanía, las industrias pequeñas y medianas, el comercio, los servicios, la ganadería,

la pesca, la minería, la extracción de recursos naturales y el turismo, entre otros. En dichas zonas hay asentamientos que se relacionan entre sí y con el exterior, y en los cuales interactúan una serie de instituciones, públicas y privadas (Pérez, 2001). Es por esto que la geografía rural se relaciona con el estudio y análisis económico, social, demográfico, cultural y de uso de recursos en el medio rural, conformando una investigación más bien sistémica (Pacione, 1984).

Para Echeverri & Moscardi (2005), un territorio se considera rural cuando depende de recursos naturales y su base económica se estructura alrededor de la oferta ambiental en que se sustenta (biodiversidad, suelo, agua, entre otros). De esta manera, los territorios rurales tienen el potencial de definir un modelo de desarrollo sostenible y eficiente: en lo *económico* a través de un uso racional de sus recursos; en lo *social* debido a que puede generar incrementos reales de productividad y remuneración a través de mejores mercados laborales; en lo *ambiental* debido a modelos de conservación; y en lo *político*, a través de mecanismos de creación de mayor gobernabilidad (Echeverri & Moscardi, 2005). Siguiendo la misma idea, Wiggins & Proctor, (2001) además de considerar la abundancia de los recursos naturales, suman aspectos como la mala conectividad en el campo (dificultad en los flujos de bienes, personas e información) y la pobreza de muchos de sus habitantes.

2.1.3. Desde el campesinado a la Agricultura Familiar Campesina

Un aspecto importante a considerar es que en el espacio rural se manifiestan conflictos sociales entre grupos con estrategias y objetivos diferentes: campesinos, latifundistas, empresarios, turistas, industriales y el propio Estado (Rocha, 2005). Un grupo fundamental del mundo agrario es la población rural, representada en los pequeños productores agrícolas o también llamados campesinos.

Explicado originalmente desde la sociología rural, el concepto de campesinado está relacionado a una unidad derivada de la organización familiar y parte de la vida comunal (Chayanov, 1975). El autor describió la pasividad económica del campesino, es decir, que su modo de producción es más bien familiar y de subsistencia, por lo que la familia no produce para acumular ni obtener ganancias, sino que actividad productiva está en función de las necesidades del consumo familiar. Es por esto que una vez satisfechas las necesidades básicas de reproducción social del hogar, los campesinos no seguirán produciendo para acumular, sobre todo si esto implica tomar riesgos (Durston, 1996). Sin embargo, John Durston explica que estos comportamientos son circunstanciales y no esenciales a la cultura campesina. Junto a esto, el privilegiar la mera subsistencia parece responder más bien a la necesidad de minimizar los riesgos en los hogares más pobres, cuando la supervivencia física misma está en la balanza (Durston & Crivelli, 1984).

Según la Ley Orgánica 18.910 de INDAP del año 1990, se define al campesino como una persona que habita y trabaja habitualmente en el campo. A esto se le suma que sus ingresos provengan fundamentalmente de la actividad silvoagropecuaria realizada en forma personal, cualquiera que sea la calidad jurídica en que la realice, siempre que sus

condiciones económicas no sean superiores a las de un(a) pequeño(a) productor(a) agrícola. En términos materiales, el pequeño productor agrícola es quien explota una superficie no superior a 12 hectáreas de riego básico, además que sus activos no superen el equivalente a 3.500 UF. Sumado a esto, los ingresos deben provenir principalmente de la explotación agrícola y debe trabajar directamente la tierra, independiente de su régimen de tenencia (INDAP, 1990).

Sin embargo, desde mediados del siglo pasado, ha operado una transformación en cuanto a las características sociales y culturales del campesinado. Si bien el enfoque tradicional de la sociología y antropología respecto del concepto de campesinado sirvieron como antecedentes para plantear este concepto, en la actualidad ha habido una evolución económica de las unidades campesinas. Según Lamarche (1997), hay una transformación desde el campesino a agricultores familiares, que según el contexto histórico en que nos encontramos importa analizar los procesos locales específicos y la expresión cultural de los cambios globales. De esta manera, el agricultor familiar emerge como un nuevo segmento ocupacional de agricultores, donde la unidad de producción agrícola y la propiedad y trabajo están íntimamente ligados a la familia. Es así como se transmite el patrimonio y la reproducción de la explotación (Diez, 2013).

En la actualidad se habla de *Agricultura Familiar Campesina (AFC)*, en la cual según Radovic (2006) siempre ha sido relevante en la producción de bienes primarios en Chile y es parte de la estructura productiva, comercial y laboral de la cadena de producción alimentaria, al aportar cerca del 30% al valor de la producción del sector. De esta manera, la agricultura forma parte fundamental del desarrollo económico del país y es uno de los focos potenciados por acciones del Estado, que buscan fomentar su desarrollo. La AFC presenta oportunidades efectivas de desarrollo, puesto que simboliza un elevado número de explotaciones agrícolas las cuales tienen incidencia en el mercado interno (Mardones, 2011).

Las actividades productivas desarrolladas en la AFC consisten, en el ámbito agrícola, en la producción de hortalizas, frutales, viñas, flores y cultivos de cereales, leguminosas y tubérculos. También se incluye la producción de carne ovina, bovina, caprinos, porcinos, además de leche y aves. Por último, se incluyen las plantaciones forestales, bosque nativo y producción apícola, principalmente miel y cera (Durán et al. 2008). Junto a esto, desde la pequeña agricultura hay diversos requerimientos, en cuanto a información de mercado de productos, comercialización e información técnica, productiva y de infraestructura, información de gestión de las explotaciones e información institucional.

Dentro de la agricultura campesina se incluyen a los agricultores familiares tradicionales y las comunidades indígenas. También otros autores incorporan a los asalariados agrícolas permanentes por el tipo de actividad que hacen en sus predios (A. Rojas, 1986). Lo característico de la AFC es que sus productos se obtienen mediante elaboración artesanal y está ligado a tradiciones familiares, culturales y dependerá de los recursos naturales disponibles en el territorio (Giralt, 2007). Junto a esto, hay una consideración por el medio

ambiente, sumado a la sabiduría ancestral y tradicional. Hoy en día es común encontrarse con campesinos cuyos ingresos provienen de las actividades silvoagropecuarias y también de actividades conexas, además de la posesión de una mayor cantidad de tierras para producir acumulativamente. A esto se le suma la tecnología que ocupa el agricultor, así como de la cantidad de mano de obra asalariada que emplea.

No obstante, durante las últimas décadas han surgido cambios en la agricultura familiar campesina, en cuanto a aspectos culturales y su relación con el mercado y la agroindustria, además de sus necesidades y requerimientos. Aquello se expresa en un cambio en las funciones de los espacios rurales.

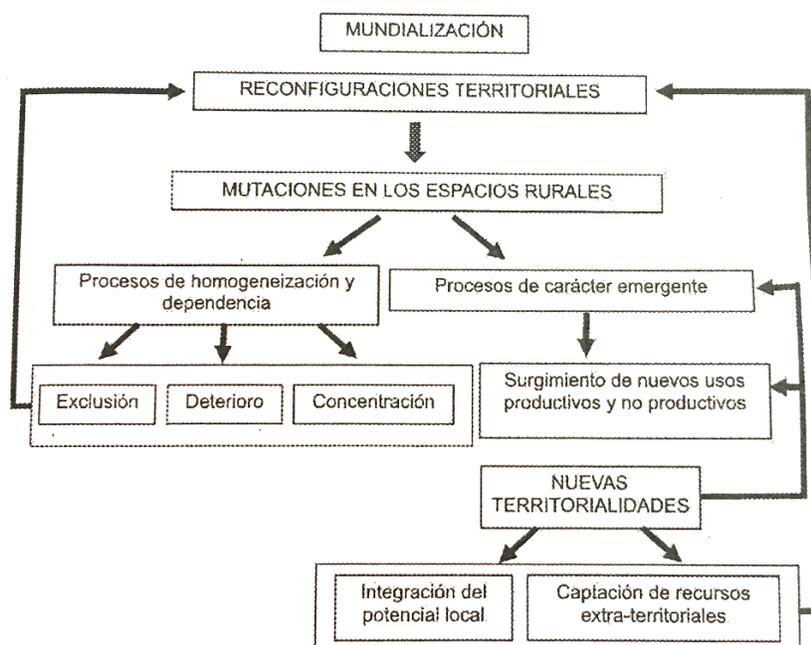
2.1.4. Nueva ruralidad

La geografía rural está inmersa en una etapa de profunda renovación no sólo conceptual, sino también académica. Las transformaciones y procesos que tienen lugar en las áreas rurales plantean la necesidad de incorporar nuevos enfoques y temáticas a las materias más tradicionales (García et al. 1995). Estamos acostumbrados a entender el territorio rural como una entidad socioeconómica con un conjunto de atributos económicos, sociales y culturales que lo diferencian tajantemente de lo urbano, que funciona como fuente de recursos naturales y materias primas y soporte de actividades económicas, y suponiendo que la población rural se ocupa tradicionalmente en actividades propias del sector primario. También se piensa que las sociedades rurales se caracterizan por una homogeneidad social, en contraste con la heterogeneidad propia de las relaciones urbanas (Grajales & Concheiro, 2009).

No obstante, en los últimos cuarenta años, el medio rural ha experimentado cambios muy importantes: la migración campo–ciudad, el cambio de la visión o de la valoración que el mundo urbano tiene del medio rural, y una descentralización política que da mayor capacidad en la toma de decisiones a nivel local y regional (Ceña, 1993). Es así como han aparecido cambios en el medio rural que han hecho surgir nuevos conceptos tal como la *Nueva Ruralidad*.

Arias (2002), utiliza el concepto de Nueva Ruralidad para describir el cambio en las funciones de los espacios tradicionalmente “no urbanos”: aumento en la movilidad de personas, bienes y mensajes, deslocalización de actividades económicas, nuevos usos especializados (segunda residencia, sitios turísticos, etc.), surgimiento de nuevas redes sociales, así como diversificación de usos (residenciales, de esparcimiento y productivas), que los espacios rurales ejercen de manera creciente. Dicho en otras palabras, la nueva ruralidad está relacionada con las transformaciones en la organización espacial de la agricultura y de las demás actividades productivas, surgiendo nuevos usos productivos y no productivos. Esto vendría a conformar nuevas territorialidades, expresado en la integración del potencial local y la captación de recursos extra-territoriales (Figura N°2). A esto se le suma la multidireccionalidad de los intercambios migratorios o la reconfiguración de los mercados laborales (Grajales & Concheiro, 2009).

Figura N° 2. Reconfiguraciones territoriales y su influencia en la ruralidad.



Fuente: Nogar & Jacinto (2010).

Esta definición rompe con el dualismo urbano-rural propio de las definiciones tradicionales y establece una nueva forma de relación de densidades, incluyendo concentraciones poblacionales que forman parte de territorios rurales, de centros urbanos con funciones rurales, al tiempo que incluye todos los sectores económicos que tienen lugar en este tipo de territorios, más allá de las actividades agrícolas o de sus encadenamientos directos (Echeverri & Moscardi, 2005).

En el continente latinoamericano a los inicios de la década de los 90', comenzó una transición hacia un régimen global de nueva ruralidad y multifuncionalidad de los espacios rurales. Luego de una liberalización comercial y apertura de las economías nacionales a los mercados mundiales, se ha producido una ampliación y profundización de las relaciones de mercado en el campo y la integración de la agricultura a la economía mundial (Llambí & Pérez, 2007). Aquello significó un cambio en el campo en cuanto al surgimiento de actividades no agrícolas en el empleo y el ingreso de la población rural. A esto se le suma la valorización cada vez mayor de las externalidades económicas positivas y los servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas rurales para el bienestar de la población en general (Llambí, 2004), tales como funciones residenciales, recreativas, de preservación y valoración de los patrimonios paisajísticos, ambientales y culturales (Linck, 2001).

En el caso chileno, el proceso de modernización capitalista en la agricultura cobra mayor fuerza a mediados y fines de la década de los años 80'. Tal como menciona (Berdegúe & Rojas, 2014), el sector es definido con el concepto de campesino, término al que luego se agrega el de "pequeña agricultura". Luego de la implementación de mayores políticas de fomento productivo por parte del gobierno militar, se registra un ascenso acelerado de una

nueva agricultura más bien capitalista, dinámica y orientada a los mercados internacionales. Sin embargo, las altas tasas de pobreza rural y los bajos niveles salariales en el sector agrícola son la otra cara de la moneda. Por otro lado, en cuanto al espectro productivo chileno, la diversidad de actividades relacionadas a la agricultura consisten en: la agroindustria, servicios (turismo rural, agroturismo), extracción de recursos naturales, artesanía, ganadería, pesca, comercio, entre otros.

Es así como el concepto de nueva ruralidad plantea que es necesario un orden político, el cual permita generar una nueva perspectiva para formular y poner en práctica las políticas públicas de desarrollo rural. Es necesario transformar el enfoque tradicional que se tiene sobre el desarrollo rural –basado en una perspectiva exclusivamente sectorial– y sustituirlo por uno que asuma un horizonte territorial, que vaya más allá de la actividad agropecuaria para contemplar la diversidad creciente del espectro productivo y ocupacional (Echeverri & Ribero, 2002). En resumen, se requiere una visión territorial que comprenda la toma de decisiones de actores sociales y las políticas públicas, en donde se integren al territorio elementos como la ordenación del espacio, la administración de servicios públicos y la interacción social y económica (Linck, 2001).

2.1.5. Desarrollo local y rural

Tal como se ha explicado anteriormente, el medio rural ha presentado cambios estructurales, y en ese sentido, lo interesante de la nueva ruralidad es la búsqueda de un desarrollo acorde a las nuevas condiciones dadas a partir de esta reconfiguración. A lo largo de la historia, el concepto de “desarrollo” ha tenido diversas definiciones: se ha vinculado al término de crecimiento, progreso, modernización, etc. Hasta los años 60’ cuando este concepto, estaba relacionado con el crecimiento netamente económico, en donde este era una condición para obtener el desarrollo. Sin embargo, durante la década de los setenta surgieron ideas de desarrollo social, más relacionado a la satisfacción de necesidades básicas y mejorar la calidad de vida (Boisier, 2007).

Con los años, se sumaron conceptos como innovación tecnológica, desarrollo equitativo, redistribución de la renta, capital humano y crecimiento endógeno, lo que permitió separar el concepto de desarrollo y crecimiento económico. De esta manera, el desarrollo se entiende como una *forma de transformación estructural y organizacional de la sociedad que conduce a un mejoramiento general de la calidad de vida a partir de la reducción de la pobreza y de las desigualdades* (Silva, 2013). Teniendo en cuenta una definición más amplia del concepto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), lo concibe como un *proceso a través del cual se amplían las oportunidades de los individuos, entre ellas, una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y a los recursos indispensables para un nivel de vida digno* (Stein, 2003).

En la década de 1980 surgen las propuestas de desarrollo local haciéndole frente a los efectos del proceso de globalización y ante la insuficiencia de las políticas macroeconómicas de desarrollo, con el objetivo de resolver problemas relacionados a la

creación de empleo y la necesidad de mejorar del bienestar social. Asimismo, se centra en darle mayor presencia a los niveles locales y regionales en la planificación del desarrollo. El desarrollo local vendría a representar una estrategia diferente en la sociedad global, ya que no es un proceso exclusivamente económico sino también uno de tipo político, en el cual los actores sociales, políticos y económicos toman decisiones. A diferencia de fenómenos anteriores de desarrollo, que se aplicaban de arriba hacia abajo, el desarrollo local propone una estrategia de abajo hacia arriba, invirtiendo esta tendencia (Alcañiz, 2008).

Si bien tanto el concepto de desarrollo como el desarrollo local, están orientados a una construcción social, la diferencia entre ellos radica en el énfasis en los participantes, su proceso y resultados: para el desarrollo local es relevante dar mayor participación a los representantes locales, además de considerar las características culturales y físicas de cada territorio. Por otra parte, el desarrollo se aplica por igual en todas partes, y se da mayor importancia al capital, una posición muy centralista sobre la toma de decisiones, tecnología y recursos naturales (Tabla N°1).

Tabla N° 1. Diferencias y/o similitudes entre Desarrollo y Desarrollo Local.

Desarrollo	Desarrollo local
Hace referencia a un desarrollo planificado por el Estado desde “fuera” y desde “arriba” mediante la implementación de políticas públicas.	Más que políticas se habla de estrategias, como propuestas surgidas desde los territorios, desde “dentro” y desde “abajo”. Desarrollo endógeno.
Concede más importancia al capital, a la tecnología y a los recursos naturales en sus planteamientos.	Además de los mencionados para el desarrollo, se añade los activos intangibles como la información y los recursos humanos.
Mínimo proceso de diálogo y participación con los actores locales.	Es indispensable el diálogo social y la participación de los representantes locales.
Concepto abstracto y homogéneo de desarrollo que se aplica por igual en todas partes.	Contenido heterogéneo de desarrollo, ya que tiene en cuenta las diferencias y particularidades culturales y físicas del territorio donde se implementa.
Marco internacional estatal.	Marco internacional global.

Fuente: Alcañiz (2008).

Según (Casanova, 2004), define el desarrollo local como *un proceso en el que una sociedad local, manteniendo su propia identidad y su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, logrando mayor intervención y control entre ellos*. Para llevarlo a cabo, es fundamental que participen los agentes, sectores y fuerzas que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado, los cuales deben contar con un proyecto común que combine: la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con la finalidad de elevar la calidad de vida y el bienestar de sus pobladores.

Las características del desarrollo local han sido reformuladas por diversos autores, lo que lleva a comprenderlo como un proceso dinamizador de la comunidad para mejorar su calidad de vida. En otras palabras, significa un espacio de solidaridad activa, considerando las instituciones, grupos e individuos, en el cual las personas son protagonistas y partícipes de su propio desarrollo (Silva, 2013). De esta manera, el desarrollo local viene a conformar un nuevo paradigma de desarrollo, de tipo territorial y gestionado por las bases sociales, promoviéndose un desarrollo sano, autodependiente y participativo. Se busca crear condiciones para armonizar el crecimiento económico, la solidaridad social y el protagonismo de todas las personas, y en este sentido, la buena gestión del desarrollo local se relaciona con prácticas de planificación estratégica porque puede permitir la participación de actores locales y organizaciones al momento de la toma de decisiones (Carpio, 2002).

Es así como el desarrollo rural representa una estrategia para contrarrestar los efectos negativos del modelo económico imperante en los países subdesarrollados, en los cuales la pobreza ha aumentado en áreas rurales (Silva, 2013). Si bien las políticas de este sector buscan mejorar la calidad de vida en el campo, según Riffo (1998) no han logrado estrechar las brechas que pretendían y aún existen áreas marginales no modernizadas y persiste la pobreza tradicional rural. Aquello se debe principalmente a que no se ha apostado por la diversificación de las actividades propias del agro, mediante el esfuerzo colectivo.

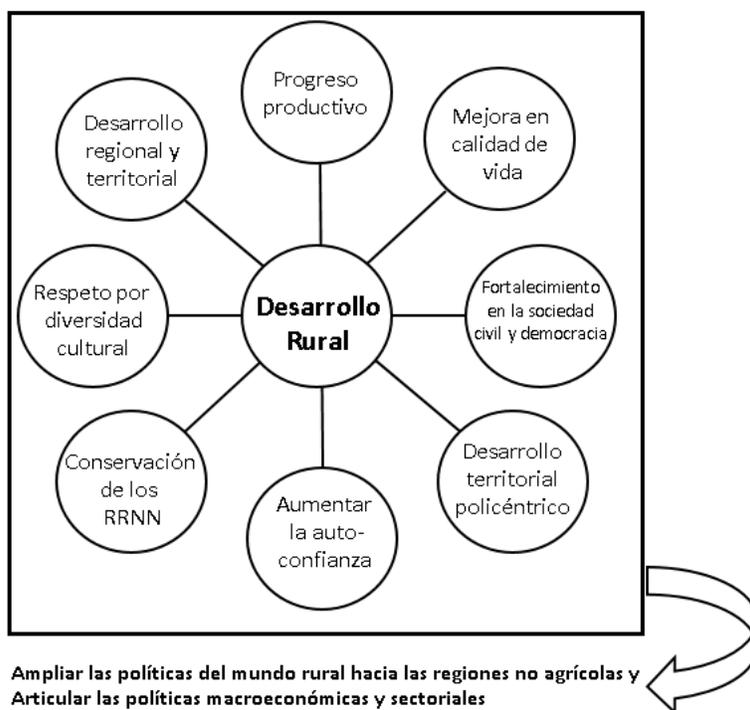
De este modo, Ceña (1993) y Pezo (2007) mencionan que el desarrollo rural es todo *proceso orientado a mejorar el nivel de bienestar de la población rural, además de la contribución que el medio rural hace de forma más general al bienestar de la población en su conjunto*. Contempla intervenciones en planos sociales, económicos, culturales, medioambientales y políticos, desplegadas en o hacia el medio rural por iniciativa y concurso de diferentes actores. Asimismo Márquez (2002), lo define como un *proceso de crecimiento económico y cambio estructural que permite mejorar las condiciones de vida de la población local que habita un espacio e identifica tres dimensiones del mismo: económica, sociocultural y la político administrativa*. Aquello podría mejorar las condiciones de vida y trabajo, así como de la preservación del medio ambiente y uso sostenible de los recursos naturales.

El desarrollo rural vendría a ser un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado en ella. Puede entenderse como la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los espacios rurales, que a su vez implica el incremento de los niveles de renta, la mejora en las condiciones de vida y de trabajo y la conservación del medio ambiente (Valcárcel-Resalts, 1992 y Gómez Orea, 2002). Una visión similar es que propone la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2014) (dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública), que entiende el desarrollo rural como el *conjunto de acciones e iniciativas destinadas a promover el mejoramiento integral de la calidad de vida de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los sectores urbanos, velando por el uso sustentable de los recursos naturales*.

La particularidad del desarrollo rural es que considera tanto a las personas como a los territorios abarcados y su conexión con la actividad económica que éstos realizan. Es así como la importancia de la propiedad, tenencia de la tierra y su distribución incide en cómo se configura el territorio, definiendo la conexión de personas con el espacio e influyendo en sus actividades económicas. Desde una perspectiva territorial, Berdegú & Schejtman (2007), consideran relevante fortalecer el rol de los actores, de las políticas públicas y de las instituciones, e impulsar acciones desde el territorio. Transformando productiva e institucionalmente el territorio, se busca disminuir la pobreza en áreas rurales: mientras que la transformación productiva busca articular de manera competitiva y sustentable la economía del territorio con los mercados dinámicos, la transformación institucional tiene como objetivo la interacción entre los actores locales y con agentes externos, buscando la participación de la población en el progreso y posteriores beneficios que se obtengan. Además, los autores mencionan la importancia de los procesos de encadenamientos entre el mundo rural y urbano, reflejado en ocupaciones no agrícolas (como fuente de ingresos adicionales de hogares rurales).

Por su parte, Chiriboga & Plaza (1993) indican que el desarrollo rural debe tener una dimensión más bien multisectorial que permita, entre otras cosas, articular las políticas macroeconómicas y sectoriales, y ampliar las políticas del mundo rural hacia las regiones no agrícolas (Figura N°3).

Figura N° 3. Dimensiones del desarrollo rural, según Chiriboga & Plaza (1993).



Fuente: Adaptado de Silva (2013).

De ahí que Schejtman & Berdegú (2004) explican que en cada proceso de desarrollo rural, el territorio es una construcción social que funciona en base a los objetivos y alcances del

proyecto que se proponen los agentes de los procesos de desarrollo territorial rural. Sin embargo, puede haber factores limitantes para algunos territorios, tal como un microclima o la accesibilidad, que determinen la visión que tienen los agentes sobre el territorio. Otro ejemplo son las comunidades con cierta identidad cultural o étnica que las distingue de otros espacios. Es por esto que las políticas públicas deben ajustarse a las características del lugar a trabajar.

2.1.6. Políticas públicas rurales

Las políticas públicas son fundamentales para el progreso de territorios rurales, puesto que son el principal motor para generar y potenciar el desarrollo local y rural, sumado a que es un proceso social complejo donde interactúan múltiples fuerzas sociales y político – institucionales en el ámbito nacional (Samper & Torrens, 2015). Definido por Aguilar y Lima (2009), las políticas públicas son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. En otras palabras, las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce.

Según Cardozo (2013), la política pública es un *fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de decisión, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil* (Cardozo, 2006). Es por esto que las políticas públicas interactúan con diferentes actores en los territorios, quienes buscan incidir tanto en las políticas como en las dinámicas territoriales.

Por otro lado, las políticas y programas públicos responden a dinámicas propias de cada país y sus territorios, pero deben considerar la confrontación de diversas experiencias territoriales, para que, de este modo, puedan (re)elaborarse continuamente las políticas y el aprendizaje social e institucional. De ahí que se pueden conocer otras experiencias y requerimientos desde el territorio, representado en diversas políticas sectoriales en las distintas áreas, las cuales inciden directa o indirectamente en el desarrollo rural de cada lugar. Todas las políticas pueden y deben articularse lo más posible en una visión coherente, que pueda expresarse en la formulación e implementación de una política pública integral e integradora para el desarrollo territorial del país, en la cual han de enmarcarse las iniciativas generadas desde los territorios (Samper & Torrens, 2015).

Tal como mencionan los mismos autores, en Latinoamérica en general, ha habido dificultades para generar y mantener políticas perdurables en el mediano y a largo plazo en cuanto al desarrollo rural. Estas suelen ser volátiles y sujetas a los cambios de gobierno, e incluso de autoridades ministeriales durante una misma administración (Samper & Torrens,

2015). A nivel nacional, como consecuencia de una profunda crisis económica y de las protestas de las organizaciones de medianos y grandes agricultores del sur de Chile, a partir de 1983 el gobierno militar se ve obligado a dictar un conjunto de políticas tendientes a una mayor protección del sector y a una mayor intervención del Estado en su desarrollo a través de programas y subsidios de fomento productivo. Tal como mencionan los autores, se pone término así a una lógica ultraliberal a la que se había subordinado a toda la economía, incluyendo la agricultura. La nueva política empieza a dar frutos y se registra el despegue acelerado de una nueva agricultura capitalista, muy dinámica y orientada a los mercados internacionales (Berdegú & Rojas, 2014).

Con los años, la política agrícola chilena se había caracterizado por privilegiar un modelo exportador de materias primas con escaso valor agregado, desvinculado de cualquier medida de desarrollo social. Así Pezo (2007), lo describe más específicamente mencionando que, si bien para el campesinado existían programas de fomento productivo subsidiarios, patrocinados por la INDAP, estos terminaban endeudando a los productores. Además de establecer vínculos dependientes que no han logrado éxito en la generación de desarrollo autónomo de las organizaciones usuarias. Por otro lado, para el resto de los usuarios existen políticas focalizadas, asistenciales, compensatorias y minimalistas a través de fondos de inversión social (FOSIS), los cuales aportan recursos pequeños con fines sociales. Estos buscan resultados en indicadores cuantitativos como la reducción de la pobreza, número de usuarios atendidos o el PIB, con el objetivo de mantener la gobernabilidad e imagen país. Sin embargo, los avances en cuanto a llevar a cabo una verdadera política pública rural han sido pocos (Pezo, 2007).

No obstante, según Sotomayor (2007), en la actualidad la política pública rural chilena ha alcanzado un alto grado de consolidación institucional, puesto que se caracteriza por la entrega de subsidios públicos a agricultores e agroindustrias. Este tipo de subsidios está destinado a mejorar la competitividad sectorial y los recursos son ejecutados a través de diversos programas e instrumentos de fomento. Estos programas son evaluados en forma continua, y si bien continúan estables, es indispensable realizar sucesivos perfeccionamientos, así como mejorar áreas y territorios en donde está este servicio.

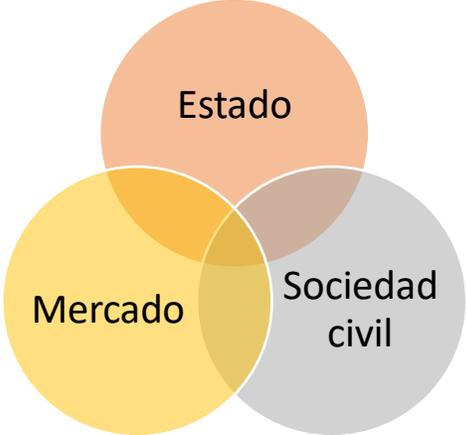
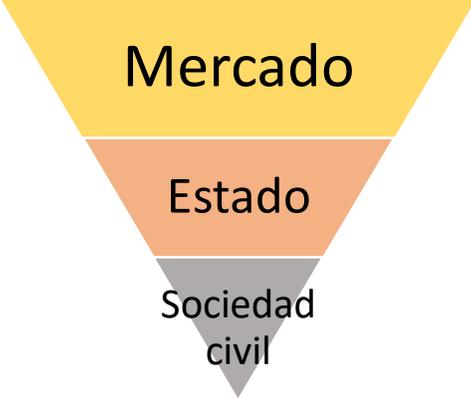
Otro aspecto relevante de una buena política agrícola es promover la construcción de una institucionalidad local descentralizada, que genere condiciones de mayor participación, una adecuada gobernanza y un entorno económico propicio para la inclusión de toda la población.

2.1.7. Gobernanza e institucionalidad

La globalización y su relación con el mercado, junto a la descentralización político-administrativa del Estado, según Polanco (2010), hacen de la gobernanza el modo de regulación más adaptado a territorios emergentes. Se ha buscado durante años la descentralización de la gestión pública, y durante la última década del siglo XX, han surgido nuevos espacios para generar proyectos en búsqueda del desarrollo territorial, inducidos

por políticas públicas. Sumado a las dificultades propias del desarrollo rural, no se han podido ignorar las asimetrías de poder en los territorios y que están en función modelos de gobernanza inducidos por las políticas públicas.

La Real Academia Española (2019a) define gobernanza como *el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía* (Figura N°4). Se podría entender que hay una relación equitativa entre los tres componentes, sin embargo, no es posible hablar de democracia plena puesto que los intereses de la clase dirigente o de los poderes económicos, muchas veces supeditan al propio Estado, actuando ambos por separado o en convivencia (Farinós, 2010) (Figura N°5).

Figura N° 4. La gobernanza según la RAE (2019a).	Figura N° 5. La gobernanza según Farinós (2010).
 <p data-bbox="235 1243 727 1312">Fuente: adaptado de Farinós (2010) y RAE (2017).</p>	 <p data-bbox="799 1270 1274 1312">Fuente: adaptado de Farinós (2010).</p>

Según PNUD (1997), citado por Zurbriggen (2011), la gobernanza es *el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país a todo nivel. Involucra mecanismos, procesos e instituciones a través de las cuales ciudadanos y otros grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias.* Tal como lo menciona Loyo (2002), la gobernanza pasó a referirse meramente a la acción del gobierno o ejercicio del gobierno en una región, en un marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (PNUD, 1997, citado en Prats, 2005)

La fuerte influencia de la gobernanza en las políticas públicas se traduce en cómo la sociedad establece y gestiona las reglas que guían tanto el establecimiento de políticas como su implementación, y es donde los actores económicos y sociales interactúan para tomar decisiones. Es decir, se podría entender más bien como un proceso que como un

resultado, puesto que es el proceso que gestiona la inclusión espacial de diversos sectores y ámbitos del territorio. En forma complementaria, hay que considerar los aportes de Prieto (2003) quién opina que el comportamiento de los gobiernos locales con relación a la gobernanza se manifiesta en cuatro dimensiones principales:

- *Política*: la capacidad de cumplir con los requerimientos políticos por medio de la toma de decisiones informadas y coordinadas.
- *Democrática*: la capacidad de operar de una forma abierta y transparente y de tratar a los ciudadanos de un modo equitativo y justo.
- *Capacidad de respuesta*: la capacidad de responder a las demandas de la población.
- *Efectividad*: la capacidad de implementar decisiones y alcanzar los objetivos públicos propuestos.

Otro aspecto relevante es que la gobernanza a nivel local debe considerar diversos elementos relevantes tales como la participación ciudadana, seguridad, transparencia, equidad, eficiencia, rendición de cuentas, sostenibilidad y subsidiariedad (Prieto, 2003). Asimismo, Celedón & Orellana (2003) agregan que es importante agregar demandas, tener acceso a la información, que exista una transparencia de los procesos, y finalmente, exista una evaluación y control de las políticas públicas por parte de la población.

Según Polanco (2010), la gobernanza se consolida como una manera de regular el territorio, puesto que logra establecer un acuerdo sobre el anterior entre actores públicos y privados con sus diversos intereses. En otras palabras, es un proceso de construcción de políticas públicas, poniendo en práctica un empoderamiento de la sociedad civil, la participación del Estado y también privados, en el cual se involucre a todos los actores y no se consideren únicamente intereses particulares. De ahí que Rosas-Ferrusca et al. (2012), plantean que las autoridades públicas todavía juegan un papel central y las relaciones jerárquicas siguen determinando muchas de las precondiciones y de los parámetros para la toma de decisiones, puesto que los gobiernos tienen un rol fundamental al momento de responsabilidades y en la solución de conflictos, y pueden contribuir con diversos aspectos: marco regulador y gestión de la información, incentivar la cooperación multinivel. Es así como les corresponde legislar para garantizar las prácticas de participación, apertura y otras prácticas de gobernanza innovadoras.

Finalmente, en cuanto a la participación, es importante considerar aquellos grupos organizados y otros sectores no tan organizados o con dificultades de acceso. Los grupos más reducidos o con menos participación, deben ser introducidos y fomentar una participación más amplia y justa. Junto a otros grupos, se deben sumar las ONGs, universidades, entre otros. De ahí que se debe prestar mayor atención a la política de gestión y ordenación territorial, especialmente a la planificación estratégica puesto que representa una buena acción para mejorar la coherencia de las políticas.

2.2. Marco teórico

Algunos de los conceptos tratados anteriormente han sido desarrollados desde diversas disciplinas sociales, y utilizando principalmente referentes hispanos y latinoamericanos, la discusión teórica ha girado en torno a dos conceptos primordiales: Políticas Públicas y Desarrollo Rural. Estudiados especialmente desde la sociología, antropología y ciencias políticas, también están presentes disciplinas como la economía y geografía, las cuales buscan desarrollar estos temas desde diversas visiones epistemológicas.

En primer lugar, se desarrolló la evolución del concepto de territorio, así como las diversas concepciones que tiene dentro de la geografía. De ahí que posteriormente se profundizará para explicar el territorio rural, conjugando diferentes definiciones desde algunos ámbitos de las ciencias sociales, tales como la antropología y las ciencias políticas. Luego, para caracterizar a los pequeños productores agrícolas y realizar una revisión histórica de la evolución de la Agricultura Familiar Campesina (AFC), se utilizaron autores relacionados a la sociología y antropología.

En cuanto a la temática de Nueva Ruralidad y las profundas renovaciones relacionadas a las funciones del medio rural, se estudiaron referentes desde la economía, agronomía y geografía, con el fin de abordar también así el desarrollo local y rural. Si bien estos últimos conceptos han sido explicados desde la agronomía y economía, en la actualidad se da un mayor análisis a las transformaciones territoriales, desarrollando este concepto desde la geografía. Por último, las políticas públicas, gobernanza e institucionalidad fueron desarrollados desde las ciencias políticas, en conjunto con algunas incipientes manifestaciones desde la geografía.

Si bien ninguna de las ramas o subdisciplinas de la geografía se dedica específicamente al estudio de las políticas públicas y su influencia en el desarrollo rural, ha despertado bastante interés desde la Geografía Rural y otras ramas de la geografía. En el siguiente esquema (Cuadro N°1) se detalla cómo se ha ido abordando el estudio de estos dos conceptos desde la Geografía y sus subdisciplinas.

Cuadro N° 1. Subdisciplinas o ramas de la geografía en el estudio de las Políticas Públicas y su influencia en el desarrollo rural.

Geografía Rural <ul style="list-style-type: none">• Estudia el territorio rural a partir del comportamiento e interacciones entre individuos en el campo.• Las políticas agrarias han tratado aspectos y problemas habituales del sector agropecuario tales como la propiedad de la tierra, régimen de tenencia, usos del suelo, paisajes agrarios, etc.• Surgen nuevos usos del espacio rural: turismo, ocio, conservación de la naturaleza, ordenación del medio rural, entre otros. Es por esto que la Geografía Rural está en una etapa de profunda renovación conceptual y académica donde aparecen nuevos enfoques y temáticas de materias más tradicionales (surge el concepto de Nueva Ruralidad).• Incorporación del territorio rural como objetivo de las políticas públicas (estatales y comunitarias). Se crean políticas de ordenación y desarrollo territorial. Transformación de espacios rurales debido a políticas agrarias.
Geografía Económica <ul style="list-style-type: none">• A través de conceptos, estrategias y procesos, las políticas analizan la diversificación económica desde los espacios rurales. Así es como se busca fomentar la multifuncionalidad y pluriactividad del medio rural.• Las políticas de desarrollo rural se orientan hacia el mantenimiento del tejido socioeconómico de las zonas rurales, buscando que no sólo se desarrolle un sector primario, sino que pretende dar énfasis a aspectos como la "agricultura de servicios" (Nueva Ruralidad).• El desarrollo de actividades económicas busca garantizar una apropiada explotación de RRNN en espacios rurales, generando una transformación territorial que defina una relación diferente entre el campo y el medio ambiente, que será definitiva para una nueva concepción más integral y compleja del desarrollo rural.• El rol de la globalización e introducción de nuevas tecnologías al mundo agrario, influyen en la creación de políticas públicas de desarrollo rural.
Geografía Social <ul style="list-style-type: none">• Es importante que una política pública mantenga y consolide el tejido social en las zonas rurales, así como que atienda las necesidades de todos los actores en la sociedad, en línea con la cohesión social.• Las políticas públicas rurales sirven como instrumento de participación social para fomentar el desarrollo local, considerando aspectos de equidad social con el objetivo de erradicar cualquier tipo de desigualdad.• En los espacios rurales convergen distintos grupos de población (etnias, clases, géneros, edad, entre otros) que comparten diversas experiencias sociales, por lo que una política pública es decisora en lo que se refiere al desarrollo rural y bienestar social de estos grupos.
Geografía Política <ul style="list-style-type: none">• Las políticas públicas rurales y su representación en el desarrollo rural del territorio reflejan el rol del Estado y otros actores a nivel regional, provincial y municipal. De esta manera, las relaciones de poder entre comunidades locales y el Estado, así como los procesos, conflictos y las estrategias que operan dentro y entre los actores influyen en las políticas a crear, y viceversa.• Dentro de la población rural también se establecen distintas organizaciones políticas que representan diversos sectores de la sociedad rural, como, por ejemplo: Comunidades Mapuche, agrupaciones según rubro, sindicatos, grupos de campesinos, entre otros. Todos ellos tienen distintas necesidades vitales y sociales, las cuales deben verse reflejadas en políticas públicas que contribuyan a su desarrollo local.• En el territorio rural se reflejan todas las relaciones entre la administración del territorio y su población (interrelación entre lo político y lo espacial), es decir, el poder y el espacio son factores que inciden en la creación de políticas rurales.
Geografía Cultural <ul style="list-style-type: none">• La identidad territorial y cultural, aspectos religiosos, sociales, políticos, dan cuenta de las aspiraciones de los colectivos que lo habitan y las necesidades que tienen como sociedad. Las políticas rurales consideran estos aspectos para solucionar problemas de interés público.• El desarrollo local y rural de un territorio dependerá de políticas públicas eficientes para la gestión integrada del patrimonio cultural, revitalización de espacios urbanos, turismo y la buena gobernanza del territorio.

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Marco legal

Al ser un trabajo de investigación relacionado con el ámbito público y las normativas chilenas, esta sección tiene por objetivo describir leyes, reglamentos y/o normas jurídicas que se relacione con la legislación en políticas públicas en desarrollo rural.

Tal como menciona la página web institucional de INDAP (2019b), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) es un servicio dependiente del Ministerio de Agricultura, creado el 27 de noviembre de 1962, cuyo mandato está establecido por la **Ley Orgánica N° 18.910**, modificada por la Ley N° 19.213 en mayo de 1993.

Siguiendo en la misma línea, el **Artículo 2° de la Ley N° 18.910 de 1990** establece que el objetivo de la institución es promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y campesinos con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos.

A continuación, el **Artículo 3° de la Ley N° 18.910 de 1990** establece que, para el logro de los objetivos señalados, el Instituto podrá desarrollar, especialmente, las siguientes funciones:

- 1) Otorgar asistencia crediticia a sus beneficiarios, pudiendo ésta extenderse al financiamiento del enlace necesario, en coordinación con los organismos públicos competentes, para la construcción y mejoramiento de la vivienda rural y sus servicios básicos.
- 2) Otorgar asistencia crediticia a las organizaciones de sus beneficiarios, con personalidad jurídica, que desarrollen programas o actividades productivas que impliquen beneficio directo a los sectores rurales.
- 3) Proporcionar asistencia técnica y capacitación a sus beneficiarios, tanto en los aspectos productivos como en todos los que constituyen sus objetivos propios. Para este efecto, administrará subsidios o líneas de crédito destinados a contratar directamente estos servicios en el sector privado, pudiendo otorgarlos el Instituto, en forma subsidiaria, a título gratuito u oneroso.
- 4) Formular, coordinar y ejecutar programas de desarrollo rural o prestar asistencia técnica y crediticia en la formulación o ejecución de dichos programas y, especialmente, en lo relativo al mejoramiento de los canales de comercialización, acceso a los insumos o industrialización. Dichos programas podrán comprender acciones conjuntas con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas.
- 5) Otorgar los subsidios que la ley disponga para fines productivos, obras de desarrollo rural o para atender situaciones de emergencia en el sector rural.

- 6) Cumplir las funciones de regulación de la propiedad indígena, en conformidad a la ley N° 17.729 y al decreto ley N° 2.568, de 1979.
- 7) Ejecutar todos los actos y celebrar todas las convenciones necesarias para el cumplimiento de sus objetivos y funciones propias y los demás que le fijen las leyes.

El otorgamiento de créditos y subsidios, los programas de desarrollo rural y asistencia crediticia, así como cualquier otro beneficio que otorgue el Instituto a personas naturales, jurídicas o comunidades, deberá concederse sobre la base de parámetros objetivos previamente reglamentados, salvo en situaciones de emergencia. Todos los potenciales beneficiarios del Instituto tendrán acceso a dicha información.

Por otro lado, el **Decreto N° 169 de noviembre del año 2004**, promulga el Acuerdo con el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el Proyecto del Gobierno de Chile denominado “Apoyo a la inserción de la Agricultura Campesina en el proceso de Globalización y a la Gestión Estratégica de la Modernización de los servicios de INDAP”.

Otro apartado relevante es el **Artículo 5° de la Ley N° 20.412 de 2010**, el cual establece un sistema de incentivos para la sustentabilidad de los suelos agropecuarios y señala que los incentivos serán otorgados por intermedio del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

En cuanto a temas de participación, existe la nueva **Norma General de Participación Ciudadana del Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP** (Resolución Exenta N° 081147) del año 2017, la cual se fundamenta en la Ley N° 20.500 que señala, como deber del Estado el reconocer a las personas su derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones; el derecho a la información pública; el fortalecimiento de la sociedad civil y la inclusión ciudadana.

Los consejos mencionados están definidos también en la Ley Orgánica de INDAP (Ley N° 18.910), y regulados por el **Decreto N°152 del Ministerio de Agricultura, del año 1994**. Este decreto establece el reglamento sobre la organización y funcionamiento de los Consejos Asesores, los cuales son el Consejo Asesor Nacional (CAN) y el Consejo Asesor Regional (CAR). También existe un Comité Agencia de Área (CADA), que se encuentra normado por **Resolución Exenta N° 67157** del 16 de junio de 2011 de INDAP.

3. CAPÍTULO III: PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

Esta investigación, se desarrolló principalmente por medio de la percepción de los usuarios INDAP sobre la institución y su incidencia en las políticas públicas y el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en el desarrollo local de Carahue y Nueva Imperial. De esta manera, la investigación tiene un carácter más bien cualitativo que cuantitativo y es de carácter inductivo.

Asimismo, los objetivos específicos se abordaron aplicando diversas metodologías para dar solución al objetivo general, y se desarrollaron tres etapas investigativas, las cuales son: investigación exploratoria, la cual contribuyó a consolidar de mejor manera el marco teórico de los procesos analizados. En una segunda instancia se realizó una etapa de tipo descriptiva, en la cual se buscaron antecedentes geográficos, económicos, físicos, sociales y culturales de las comunas. Por último, en una investigación explicativa se pudo determinar qué factores o variables han influido en el resultado disímil del desarrollo local tanto de Nueva Imperial como Carahue.

Cada una de estas etapas de investigación estableció los parámetros en los que se encausaron las etapas de análisis expresadas en los capítulos de esta memoria. En el esquema N°8, al final de este capítulo, se exponen y resumen las etapas metodológicas utilizadas en el desarrollo de la investigación.

3.1. Primera etapa: Investigación exploratoria

En esta primera etapa se realizó una investigación exploratoria, puesto que representaría uno de los primeros acercamientos al tema a estudiar, ya que el tema no ha sido abordado en profundidad y buscando obtener información preliminar, se realizó una revisión bibliográfica vinculada principalmente a conceptos como territorio, nueva ruralidad, desarrollo rural y local, gobernanza, institucionalidad y políticas públicas rurales. Además, se revisaron investigaciones referentes a la temática de estudio elaborado por diversas disciplinas de las ciencias sociales, tales como la geografía, historia, economía, sociología, etc. Aquello y sumado a lo anterior, permitió la elaboración de un marco conceptual y teórico que permitió, en primer lugar, delimitar los conceptos involucrados en las variables de investigación y posteriormente, fundamentar el proceso de investigación.

Por último, se complementó con la realización de un marco legal y contexto jurídico que soporta el problema, incluyéndose leyes, normativas, reglamentos, decretos y políticas que están amparadas en la ley chilena e internacional. Esto contribuyó a internalizar y entender de mejor manera las bases legales que sustentan los lineamientos de INDAP.

3.2. Segunda etapa: Investigación descriptiva

En una segunda etapa se implementó una investigación de tipo descriptiva y como primera aproximación al caso de estudio, se elaboró una línea base para ambas comunas que conforman el área de estudio. Dentro de esta línea base se incluyen antecedentes geográficos, económicos, físicos, sociales y culturales de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, en relación a sus características físicas como la hidrografía, geología y la capacidad de suelo, hasta procesos históricos, datos de comunidades indígenas y organizaciones sociales, índices económicos, conectividad, entre otros. Para esto se utilizaron principalmente los Planes de Desarrollo Comunal de Carahue y Nueva Imperial (2013 y 2015, respectivamente) como fuente de información secundaria, así como otros centros de estudios, instituciones estatales, universidades o consultoras que hayan descrito el área en sus diferentes ámbitos. Para complementar aún más esta información, fue necesario realizar una serie de terrenos al área de estudio, los cuales también ayudaron a completar los antecedentes de ambas comunas. Análogamente, se realizaron cartografías temáticas que representan cada una de las variables consideradas.

A finales del año 2017 y durante el 2018, se realizaron tres terrenos al área de estudio, lo que contribuyó a obtener información y documentación institucional sobre las políticas públicas ejecutadas en las dos comunas, incluyendo los lineamientos estratégicos de la institución y las inversiones públicas en estos territorios. Además, desde registros administrativos como fuente de información secundaria, se recopilaron datos estadísticos e información cuantitativa de los aportes estatales de programas por parte de INDAP.

Al mismo tiempo, en una segunda instancia se recopiló información desde los actores, como: funcionarios de INDAP, funcionarios municipales, dirigentes campesinos, usuarios INDAP y funcionarios de consultoras privadas. Dentro de ellos, los que obtienen mayor relevancia son los usuarios INDAP¹, puesto que son la principal fuente de información primaria. El análisis de percepción de los usuarios INDAP sobre la institución posee un enfoque cualitativo y se realizó mediante la utilización de una encuesta (Anexo N°1). Son diversos los estudios que han considerado la utilización de encuestas como forma de medir la percepción (Villalón, 2016; Delamaza & Thayer, 2016; Soares & Murillo-Licea, 2013)

En cuanto a esta investigación, las encuestas personales como técnica de recolección de información de fuente primaria, se basaron en preguntas cerradas y preguntas semiestructuradas, y dentro de ellas se aplicó la escala de diferencial semántico para evaluar la importancia de una serie de alternativas. Dicho diferencial semántico se basó en una escala de notas (de 1 a 7) para medir el nivel de conformidad del usuario con una afirmación. Se utilizó una escala de notas debido a que es fácil de comprender y es transversal a cualquier edad, género, grado de educación o situación socioeconómica. Debido a que los encuestados al usar una escala numérica, tienden a tener un sesgo bajo

¹ Por usuario INDAP, se entiende como aquella persona que explota una superficie de hasta 12 hectáreas de riego básico y cuyos activos no superen el equivalente a 3.500 UF. Además, sus ingresos deben provenir principalmente de la explotación agrícola, y que trabaje directamente la tierra, cualquiera sea su régimen de tenencia (INDAP, 2019a).

en su respuesta y además que todos entienden lo mismo. Esta encuesta tuvo por finalidad reconocer la relevancia que le asignaban los usuarios INDAP a la labor y desempeño de la institución, además de la percepción y valorización de la comunidad respecto a INDAP.

El universo empleado para desarrollar la muestra determinada corresponde al número de usuarios INDAP en cada comuna para el año 2017 (información proporcionada por cada Agencia de área INDAP de cada comuna). Para el caso de Carahue corresponde a 1018 personas, mientras que en Nueva Imperial su número asciende a 1976 usuarios. Posteriormente, se obtuvo una muestra resultante de la técnica muestreo aleatorio simple², con un margen de error del 5% y un nivel de confianza del 95%. Para el cálculo de la muestra usada se ha empleado la siguiente fórmula:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}{(N-1) \cdot e^2 + Z^2 \cdot p \cdot (1-p)}$$

En donde:

“n”: corresponde al tamaño de la muestra que se quiere calcular.

“N”: es el tamaño del universo, que corresponde a la población total de los usuarios INDAP en cada comuna para el año 2017.

“Z”: es la desviación del valor medio que se acepta para lograr el nivel de confianza deseado, en este caso, de 1,96 (valor determinado que viene dado por la forma que tiene la distribución de Gauss).

“e”: corresponde al margen de error máximo que se admite y es de 5%.

“p”: es la proporción que se espera encontrar.

Luego de obtener la muestra deseada, se produjo una afijación proporcional a la población, que consiste en distribuir la muestra de forma porcentual dentro de los territorios de Carahue y Nueva Imperial (Tabla N°2 y Tabla N°3).

En cuanto a las características de la muestra de la población entrevistada en ambas comunas, lo único que se solicitaba era que los entrevistados debían ser usuarios INDAP, de diferentes niveles socioeconómicos y educacionales.

² La justificación del empleo de un muestreo aleatorio simple se basa en razón de que todos los elementos que forman el universo tienen idéntica probabilidad de ser seleccionados para la muestra, además de que este tipo de muestreo tiende a producir muestras representativas.

Tabla N°2. Cálculo de muestra de población para aplicación de encuestas semiestructuradas, comuna de Carahue. Fuente: Elaboración propia.

$$N= 1.018$$

$$Z= 1,96$$

$$p= 0,5$$

$$e= 0,05$$

$$n = \frac{1.018 \times (1,96)^2 \times 0,5 \times (1 - 0,5)}{(1.018 - 1) \times (0,05)^2 + (1,96)^2 \times 0,5 \times (1 - 0,5)}$$

$$n = \frac{977,6872}{3,5029}$$

$$n = \mathbf{280}$$

Territorio o área	Usuarios INDAP	% en relación a usuarios	Muestra
Melinewen	202	19,84%	56
Koyawe	236	23,18%	65
Inal Leufu Che	182	17,88%	50
Costa	238	23,38%	65
Rulu Winkul Che	160	15,72%	44
Total	1018	100%	280

Tabla N°3. Cálculo de muestra de población para aplicación de encuestas semiestructuradas, comuna de Nueva Imperial. Fuente: Elaboración propia.

$$N= 1.976$$

$$Z= 1,96$$

$$p= 0,5$$

$$e= 0,05$$

$$n = \frac{1.976 \times (1,96)^2 \times 0,5 \times (1 - 0,5)}{(1.976 - 1) \times (0,05)^2 + (1,96)^2 \times 0,5 \times (1 - 0,5)}$$

$$n = \frac{1.897,7504}{5,8979}$$

$$n = \mathbf{322}$$

Territorio o área	Usuarios INDAP	% en relación a usuarios	Muestra
Boroa	502	25,15%	82
Imperial Centro 1	321	16,08%	52
Imperial Centro 2	325	16,28%	53
Mañío	273	13,68%	44
Nahuelbuta	211	10,57%	34
Traitraico ³	66	3,31%	12
Mañío ⁴	173	8,67%	28
Trihueche-Caucache ⁵	105	5,26%	17
Total	1976	100%	322

La muestra finalmente se determinó en 280 encuestados para Carahue y 322 encuestados para Nueva Imperial.

³ Ejecutado por la consultora Sociedad de Desarrollo Agropecuario Turístico Pangueco Ltda.

⁴ Ejecutado por la consultora Sociedad Agro Mallín Ltda.

⁵ Ejecutado por la consultora Servicios de Asesorías Silvoagropecuarias y Comerciales Reinaldo A. Cofré Baeza Eirl.

Además, con la finalidad de complementar los resultados de percepción de usuarios INDAP, se desarrollaron entrevistas semiestructuradas (Anexo N°2) a distintos actores sociales claves y especialistas en materia de desarrollo rural, llamado también Método Delphi. En primer lugar, se entrevistaron a dirigentes campesinos de cada una de las áreas de atención INDAP de las comunas de Carahue y Nueva Imperial. La mayoría de estos dirigentes son o habían sido usuarios INDAP, y mantenían una relación de años con la institución, por lo que la finalidad de estas entrevistas fue que estas personas pudieran representar en su conjunto las sugerencias, reclamos o comentarios de los usuarios del área que representan, y así poder complementar distintas visiones bajo el mismo tema, sumándose a las otras fuentes de información explicadas anteriormente.

Paralelamente a esto, y buscando abarcar a otros actores determinantes dentro de la investigación, se desarrollaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de INDAP (Anexo N°3), dentro de estos, jefes de agencia de área de Carahue y Nueva Imperial y otros empleados relacionados a la temática. Del mismo modo, se consideraron diversas entidades ejecutoras del programa PDTI, entre ellas, las Municipalidades de ambas comunas (entidad pública) así como otras entidades privadas⁶. En cuanto a las Municipalidades, se entrevistó a los funcionarios encargados del PDTI en cada municipio, quienes ejercen como intermediarios entre INDAP y los usuarios pertenecientes a la institución. De igual manera se entrevistaron algunos técnicos contratados por la Municipalidad, quienes están presentes tanto en oficinas, como en labores de terreno. Por otro lado, en cuanto a las entidades ejecutoras privadas, se entrevistaron empleados de las consultoras a cargo de ejecutar el programa PDTI en Nueva Imperial⁷, así como a sus técnicos contratados. La finalidad de estas entrevistas (Anexo N°4) fue para tener una visión más completa del tema, debido a que algunos tienen muchos años de experiencia laboral.

Por último y con el propósito de incorporar un enfoque más académico, se hicieron entrevistas semiestructuradas a expertos en materia de desarrollo rural y comunidades agrícolas provenientes de diversas instituciones y disciplinas. Las personas entrevistadas fueron:

- Miguel Bahamondes. Antropólogo de la Universidad de Chile, miembro del Grupo de Investigaciones Agrarias (GIA) de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Presidente de la Corporación Grupo de Investigaciones Agrarias.
- Beatriz Bustos. Doctora en Geografía y profesora asistente en la Universidad de Chile. Especialista en desarrollo rural, geografía del desarrollo y políticas públicas.
- Pablo González. Ex encargado nacional de la Unidad de Pueblos Originarios de INDAP.

⁶ Cada entidad, ya sea pública o privada, cuenta con un equipo técnico que asiste a los usuarios, el cual está formado por profesionales y técnicos del ámbito silvoagropecuario.

⁷ La única entidad ejecutora en la comuna de Carahue es la Municipalidad, por lo que no existen entidades o consultoras privadas. Sin embargo, en la comuna de Nueva Imperial, además de la Municipalidad, existen otras tres entidades ejecutoras privadas, las cuales son: Trairaico, Maño y Trihueche-Caucache.

- María Patricia Contreras. Ex encargada nacional del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), profesional de la División de Fomento de INDAP central.
- Juan Manuel Maldonado. Ex encargado nacional del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), profesional de la División de Fomento de INDAP central.

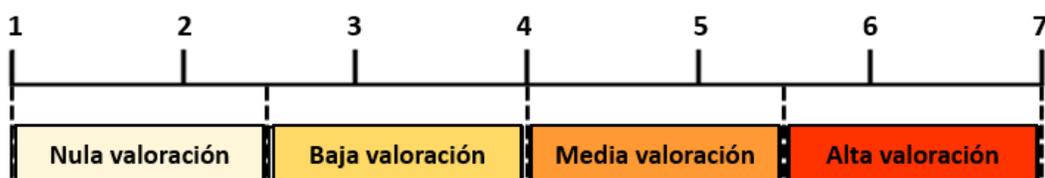
Finalmente, luego de realizar los tres terrenos al área de estudio, se trabajó en gabinete la información obtenida, la cual fue tabulada computacionalmente para su análisis e interpretación en la tercera etapa de esta investigación. Al mismo tiempo, en esta fase se utilizó el software ArcGIS 10.6 para el procesamiento cartográfico de los factores considerados y el análisis de percepción de los usuarios INDAP respecto a la institución.

3.3. Tercera etapa: Investigación explicativa

Esta última etapa investigativa tuvo como propósito analizar los resultados de la investigación, a partir de la información proveniente de las fases anteriores, realizándose una tabulación, procesamiento y análisis de estos datos. En conjunto con esto, se desarrolló un análisis de cifras y se elaboraron productos estadísticos que ayudaron a comprender el impacto de las variables en el desarrollo local de ambas comunas.

Por otro lado, la aplicación de encuestas permitió determinar la relevancia que le asignaban los usuarios de INDAP, en cuanto a diversos aspectos como el desempeño de la institución y su trabajo en conjunto con las municipalidades y consultoras privadas. Para la ejecución de estas encuestas se utilizó una escala de notas de 1 a 7, siendo el valor más bajo el número “1” y el valor más alto el número “7”. Luego, se obtuvo un valor promedio para cada localidad o área de atención INDAP. Posteriormente, cada escala utilizada se dividió en cuartiles iguales de orden cualitativo de evaluación (nula, baja, media y alta valoración) (Figura N°6).

Figura N°6. Esquema de grados de valoración y evaluación empleados en encuestas realizadas en Carahue y Nueva Imperial. Fuente: Elaboración propia.



Luego de que fueron calculados los valores promedios por cada área de atención INDAP, estas notas y valoraciones fueron llevadas a una cartografía temática, que revela la evaluación que tienen los usuarios INDAP a la labor y desempeño de la institución y el Programa PDTI respecto a distintos temas. Para una mejor interpretación, se le asignaron los colores según la valoración. Aquello permitió realizar un análisis territorial a nivel local,

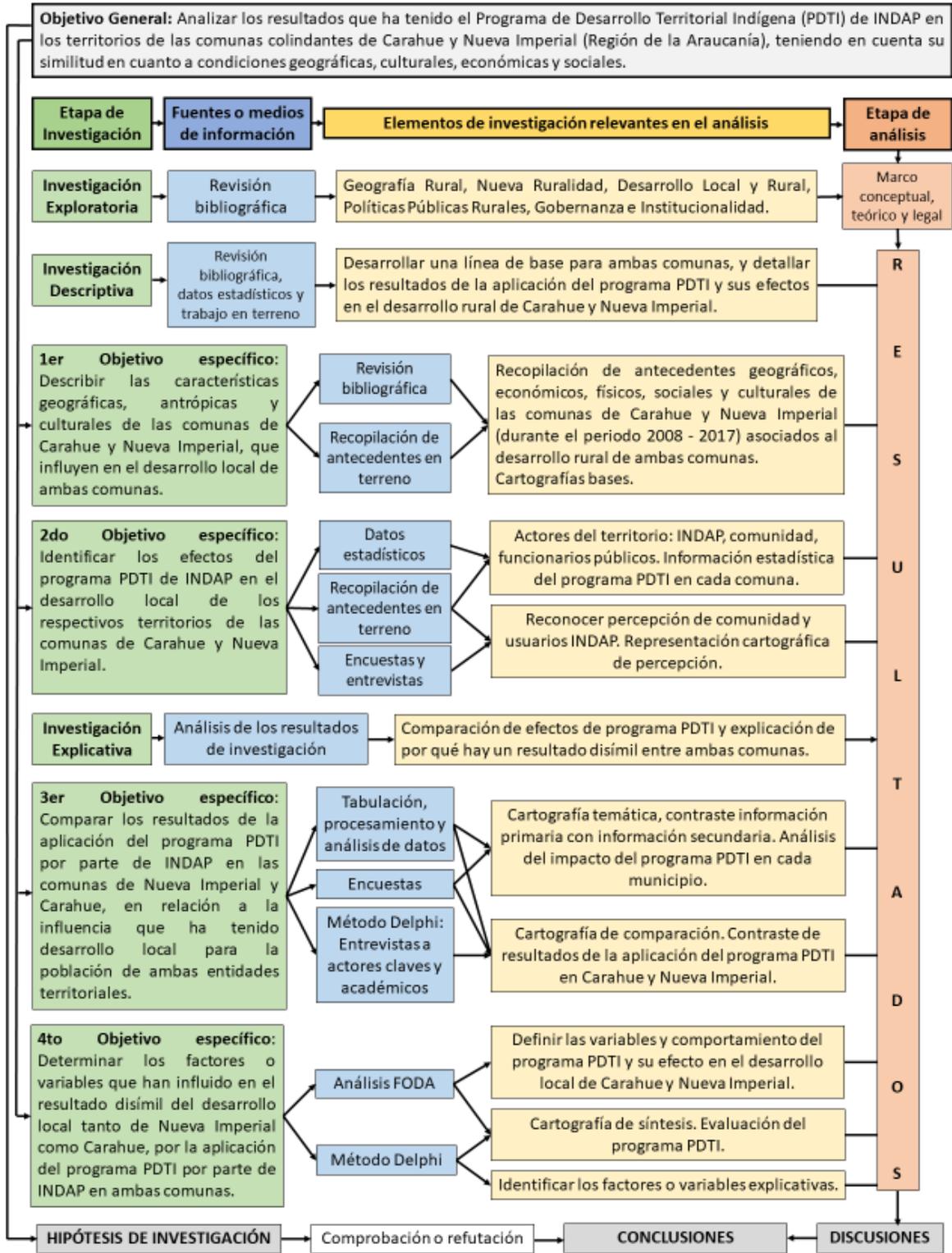
comunal e intra comunal, caracterizando los efectos del Programa PDTI en ambas comunas. A partir de estas cartografías temáticas también se compararon los resultados de la aplicación del Programa PDTI en las comunas de Carahue y Nueva Imperial, en relación a la influencia y efectos que ha tenido en el desarrollo local en ambos territorios. Para esto se contrastaron las dos comunas, aplicando una cartografía de comparación y analizando el impacto de este programa en cada municipio.

Producto del análisis de la revisión bibliográfica, el trabajo en terreno, las encuestas y las entrevistas o Método Delphi, fue necesario realizar un análisis FODA, el cual complementó el proceso de investigación, puesto que contribuyó a definir las variables y comportamiento del Programa PDTI. La matriz FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas) es una herramienta para identificar y describir las fortalezas y debilidades, que constituyen la situación interna, así como su aplicación. Los aspectos internos constituyen elementos sobre los que se puede influir, mientras que los aspectos externos no se pueden modificar (INDAP & Universidad de Biobío, 2017). Lo que se obtiene de una matriz FODA es lo siguiente:

- *Fortalezas*: representan aquellos elementos internos positivos que son propios del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), es decir, las ventajas, capacidades, cualidades y recursos valiosos del programa.
- *Oportunidades*: son aquellos elementos externos que pueden influir positivamente en el programa y que pueden ser aprovechados.
- *Debilidades*: son las desventajas, recursos, factores y aspectos débiles que constituyen elementos negativos.
- *Amenazas*: son aquellos elementos, situaciones y aspectos externos que pueden influir negativamente en el programa, los cuales podrían significar problemas potenciales y perjudicar el normal funcionamiento del programa.

Finalmente, durante esta fase se obtuvieron como productos finales una cartografía de síntesis, la cual representa la evaluación del Programa PDTI y el desempeño de INDAP en cuanto a diversos factores (por medio de la percepción de los usuarios pertenecientes a la institución). También se identificaron y explicaron las variables que han influido en el resultado disímil del desarrollo rural de Nueva Imperial y Carahue, producto de la aplicación del programa. Por último, para terminar esta investigación se procedió a la confirmación o negación de la hipótesis, su respectiva discusión bibliográfica y sus correspondientes conclusiones de resultados finales.

Figura N° 7. Esquema metodológico sintetizado.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

4. CAPÍTULO IV: RESULTADOS

En el presente capítulo se exponen los resultados de investigación, en una primera instancia se realiza una línea base de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, describiendo las características físicas, humanas, geográficas y culturales de ambos territorios. Posteriormente, se estudian los efectos del programa PDTI en el desarrollo local de estas comunas, explicando el rol de INDAP y sus funciones, qué es el programa PDTI y sus resultados. Luego, se hace una comparación de los resultados de la aplicación del programa en ambas comunas, tomando en cuenta también aspectos condicionantes previos. Finalmente, se busca determinar los factores o variables explicativas que hayan influido en el resultado disímil del desarrollo local de Nueva Imperial como Carahue, debido a la aplicación del programa en estos territorios.

4.1. Descripción de las características geográficas, antrópicas y culturales de Carahue y Nueva Imperial

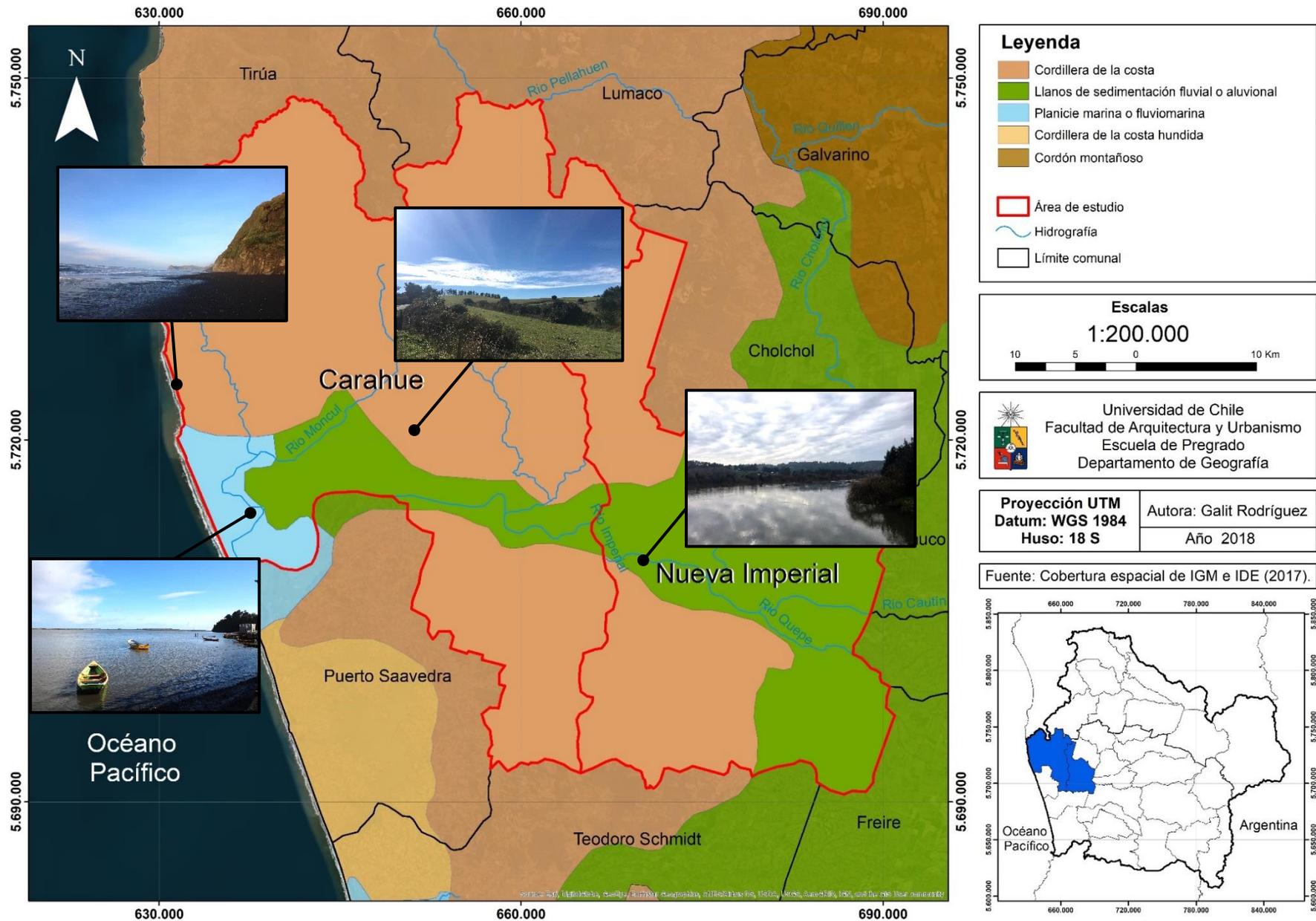
Las comunas de Carahue y Nueva Imperial, se caracterizan por ser territorios sinuosos y tener una topografía más bien irregular y accidentada que abarca desde acantilados y playas (en el caso de Carahue), cerros, bosques nativos, ríos y humedales. Ambas comunas representan la puerta de ingreso a la Araucanía Costera, y en ellas existen importantes cuerpos de agua, tales como el río Imperial, Cautín y Moncul, además de la costa Pacífico y los sistemas de humedales.

4.1.1. Condiciones generales físicas de las comunas de Carahue y Nueva Imperial

❖ Geomorfología

La unidad geomorfológica más relevante de ambas comunas es la Cordillera de la Costa, constituida exclusivamente por rocas Paleozoicas de la Serie Occidental del Basamento Metamórfico definido por Aguirre et al. (1972). Cerca de las dos ciudades, la Cordillera de la Costa alcanza altitudes entre los 100 y 300 msnm. Además, existe otra unidad relativamente plana producto de la incisión del Río Imperial y de la erosión glacial, generando un nivel semi aterrazado con altitudes entre los 0 a 80 msnm, constituido principalmente por depósitos glaciales, fluviales y aluviales poco consolidados, atribuibles a los depósitos Pleistoceno-superior de la Glaciación Llanquihue (Municipalidad de Carahue, 2013). Ambas comunas se localizan sobre una amplia llanura de material depositado por los ríos Imperial y Damas en edad cuaternaria. Asimismo, los dos centros urbanos de las comunas se localizan sobre depósitos aluviales, terrazas y planos fluviales antiguos y actuales, destacando Nueva Imperial como la comuna que tiene mayor presencia de llanos de sedimentación fluvial o aluvional. Una red de canales naturales y artificiales se distribuyen por el sector siendo, la mayor parte, tributarios a los ríos Imperial y Damas. También existen otros canales y esteros formados por microcuencas, asociado a la topografía irregular de la zona (Figura N°8).

Figura N° 8. Cartografía de Unidades Geomorfológicas de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

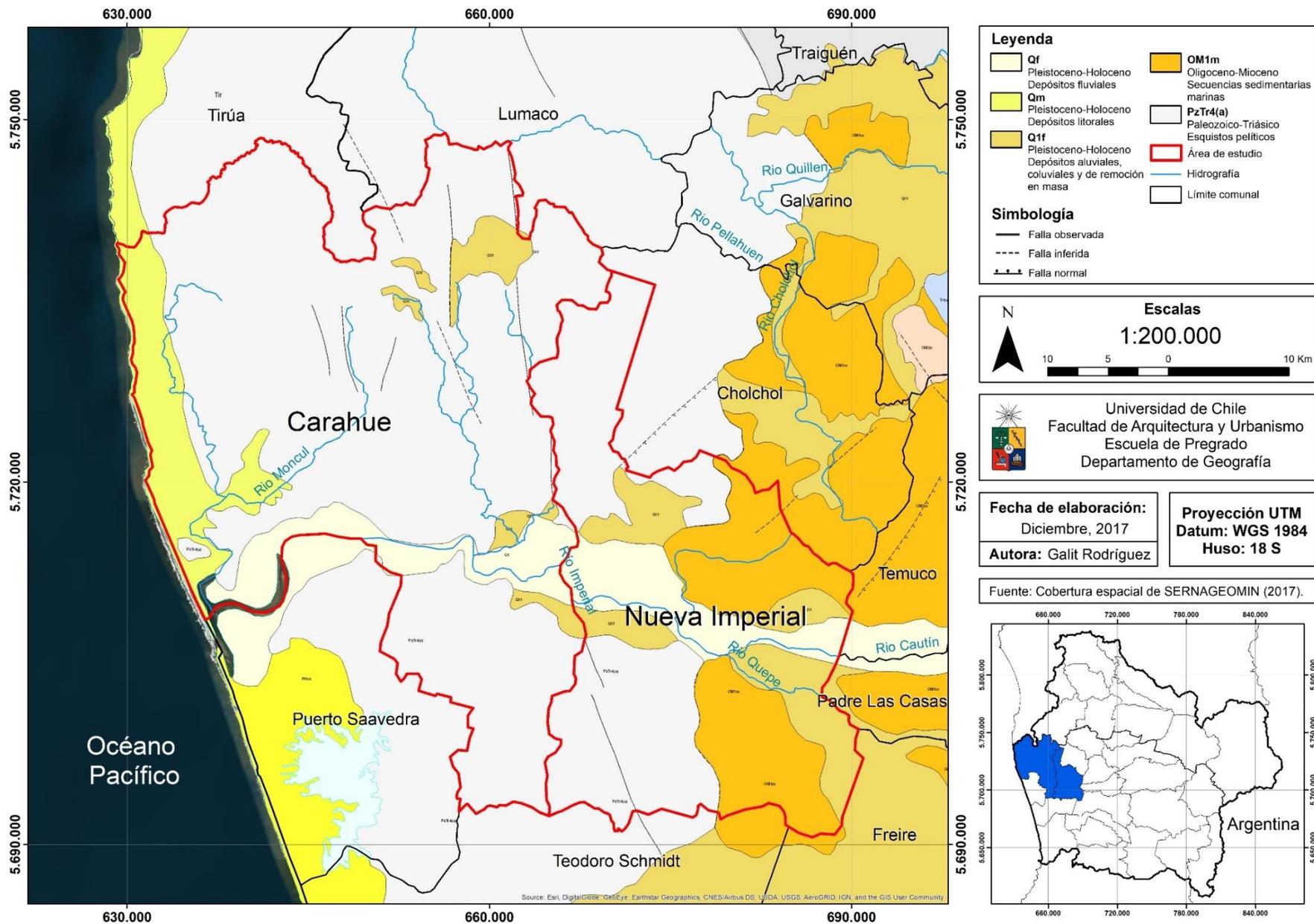
❖ Geología

Según el PLADECO de Carahue y Nueva Imperial (2013 y 2015, respectivamente), la geología de ambas comunas está representada por rocas metamórficas de tipo esquistos, de antigua data, que forman el Basamento Paleozoico del cinturón metamórfico pareado definido por Aguirre et al. (1972) equivalente a la serie occidental del Basamento Metamórfico de Chile Central. De esta manera, se estima una edad Paleozoica (Devónico – Triásico). Sobre este Basamento se han modelado lomajes costeros, dominando hacia la costa un amplio sector con relleno sedimentario aluvio-marino, asociado a la desembocadura de los ríos y cursos de agua principales en el océano (Figura N°9).

Una segunda unidad más joven que la anterior es la cubierta, la cual está constituida por depósitos de edad pleistocena superior – holocenos conformados por depósitos glacio-lacustre asociados a la Glaciación del Llanquihue, que corresponden a una terraza superior. Esta unidad subyace al basamento metamórfico formando un depósito semi aterrazado (Municipalidad de Carahue, 2013; Municipalidad de Nueva Imperial, 2015)

Por último y más jóvenes, se encuentran las unidades holocenas que corresponden a depósitos fluviales activos, las distintas terrazas fluviales, los depósitos fluviales inactivos o con un cauce de agua no evidente, llamados genéricamente depósitos fluviales y depósitos de ladera o aluviales (Municipalidad de Carahue, 2013).

Figura N° 9. Cartografía de Geología de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.



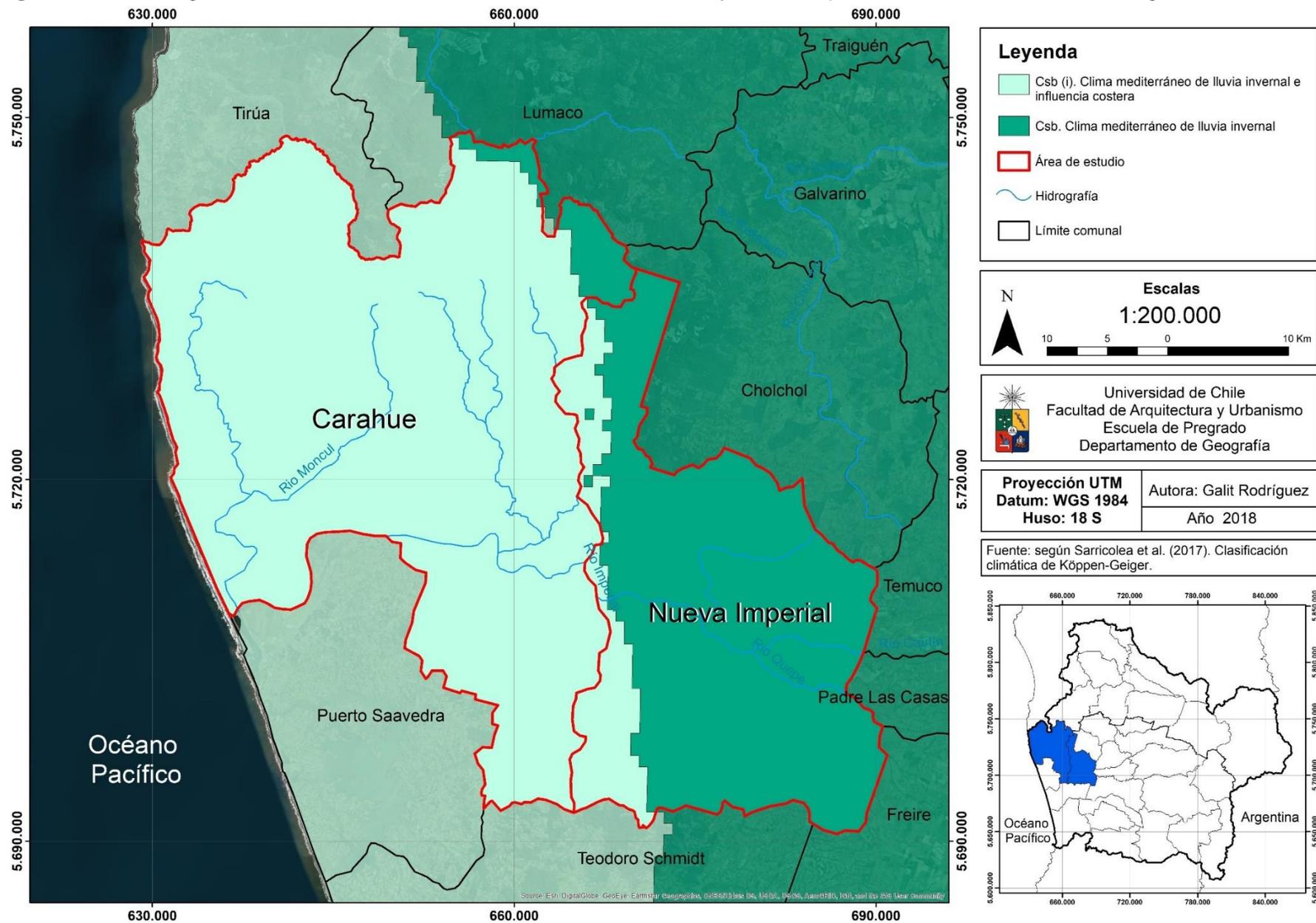
Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ **Clima**

En cuanto a las condiciones climáticas de ambas comunas, de acuerdo a la Clasificación Climática de Köppen-Geiger, estas presentan un clima de tipo templado cálido lluvioso con influencia mediterránea (Nueva Imperial) y marina (en el caso de Carahue). Aquello se debe a la influencia de las masas de aire húmedo provenientes del mar, que ingresan por la cuenca del río Imperial. La zona presenta precipitaciones a lo largo de todo el año y en los meses de verano presenta una menor pluviosidad que los invernales.

Carahue y Nueva Imperial presentan una temperatura media anual de 12°C, con una moderada oscilación térmica diaria. Los meses más fríos (junio y julio) tienen una temperatura media entre 8°C y 3°C, y los más cálidos (enero y febrero) una media térmica de 20°C. Las condiciones climáticas son más extremas al interior de la comuna que hacia la costa, presentando un clima templado con inviernos lluviosos y fríos, alrededor de 1.000 mm de precipitación al año y una estación seca limitada a un par de meses al año (Municipalidad de Carahue, 2013) (Figura N°10).

Figura N° 10. Cartografía de Zonas climáticas de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ Hidrografía

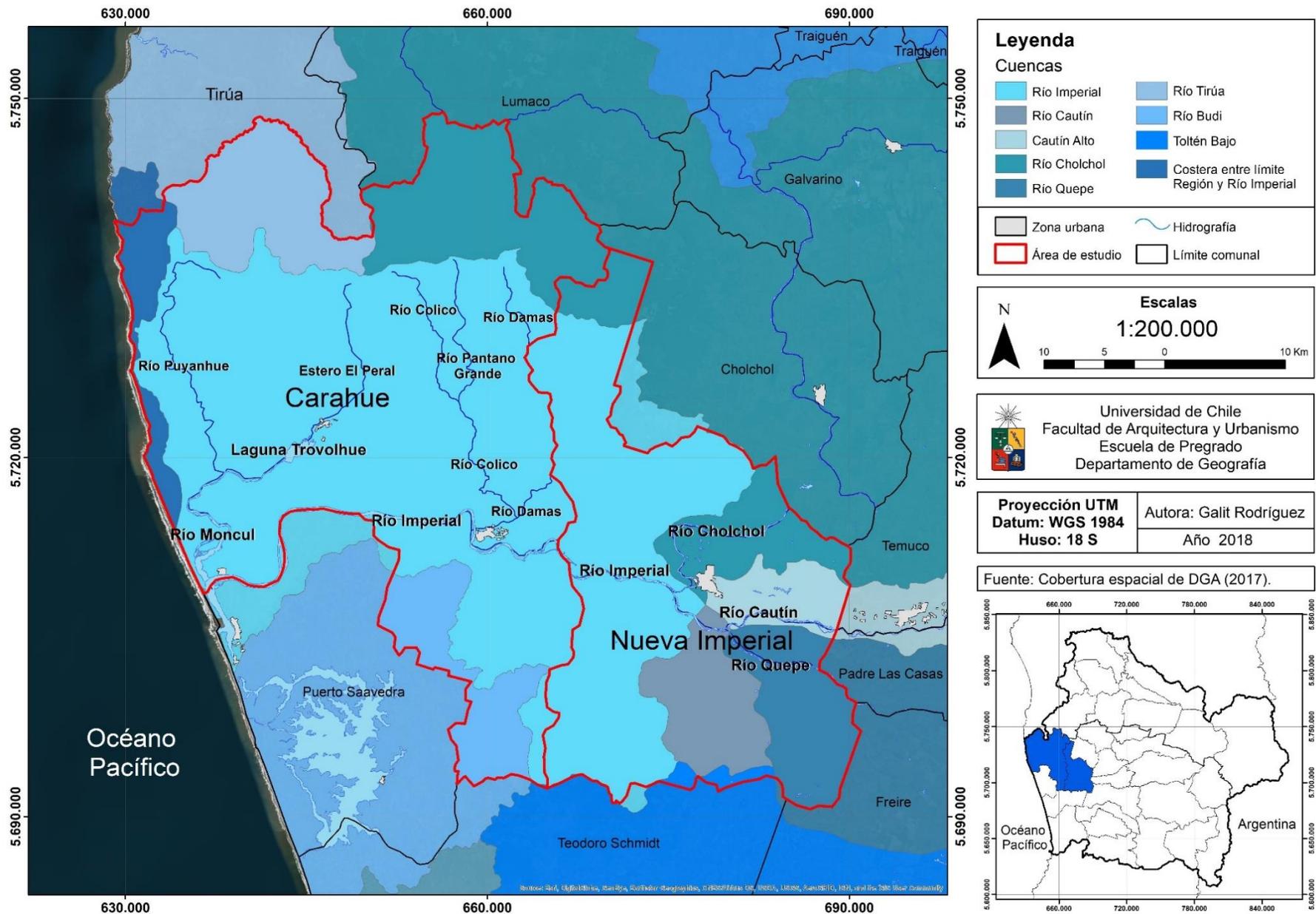
Según los PLADECOS de ambas comunas (2013 y 2015), Carahue y Nueva Imperial se organizan en torno a una red de drenaje intermitente que se activan por precipitaciones estacionales y las principales microcuencas existentes rodean y se localizan al interior de la zona urbana, traducándose en lomajes con pequeñas quebradas de drenaje que desplaza las aguas derivadas por canales y acequias que atraviesan la ciudad. De este modo, estos sistemas se activan torrencialmente ante precipitaciones invernales, generando flujos hídricos que desaguan por un sistema de quebradas orientado al sur y oeste en dirección al río Imperial y al norte al río Damas (Figura N°11).

El principal sistema hidrográfico de ambas comunas es la cuenca del río Imperial, corriente permanente de agua natural originado en Nueva Imperial y entre sus afluentes están los ríos Cautín (desde el oriente), Chol Chol (del norte) y Quepe (del sur). El río Imperial se encuentra al sur de ambas comunas y las atraviesa de oriente a poniente, su régimen es netamente pluvial, con grandes crecidas en junio, julio y agosto. El periodo de menor caudal se produce en los meses de enero, febrero y marzo, debido a las bajas precipitaciones y al uso de agua para riego. La cuenca del río Imperial es de tipo pre-andina, y de acuerdo a su perfil longitudinal, la comuna de Carahue se ubica en un sector bajo, cercano al exutorio de la cuenca y donde el río tiene un lecho de poca pendiente y presenta forma de meandros.

Dentro de la gran cuenca del río Imperial se encuentran unidades hidrográficas importantes y una de ellas es el río Cautín, que con 174 km de largo presenta sus mayores caudales en el periodo mayo – septiembre coincidiendo con la distribución de las precipitaciones. Los mayores caudales son registrados en julio y un caudal mínimo en marzo. Además, el más importante tributo del Cautín es el río Quepe, que desemboca en el Cautín cerca de la Villa Almagro de la comuna.

Otra unidad perteneciente a la red hidrográfica es el río Chol Chol, emplazado frente a la ciudad de Nueva Imperial. Tiene numerosos tributarios y en su ribera derecha, los esteros Repocura, Collinco y Rucapangue, el Curaco y Coilaco, entre otros. La cuenca del río Chol Chol arrastra residuos sedimentarios, dadas las laderas despobladas de elementos naturales que la defiendan de la erosión.

Figura N° 11. Cartografía de Hidrografía de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

En la comuna de Carahue destacan el río Moncul, las lagunas de Trovolhue y el humedal de Moncul (Figura N°12). Las lagunas de Trovolhue junto al río Puyanhue forman al río y humedal de Moncul, el cual es un importante ambiente propicio para la nidificación y reproducción de aves y especies acuáticas. Se encuentra ubicado en la costa de Carahue, y su origen se debe a los movimientos tectónicos de la tierra, en especial, el terremoto del año 1960, formándose una planicie litoral y colocando el humedal al nivel del mar. El humedal tiene una superficie de 4.330 hectáreas aproximadamente (Valle, 2007).

Figura N° 12. Humedal Moncul (arriba) y Lagunas de Trovolhue (abajo).



Fuente: Cámara de Comercio de Carahue (2013).

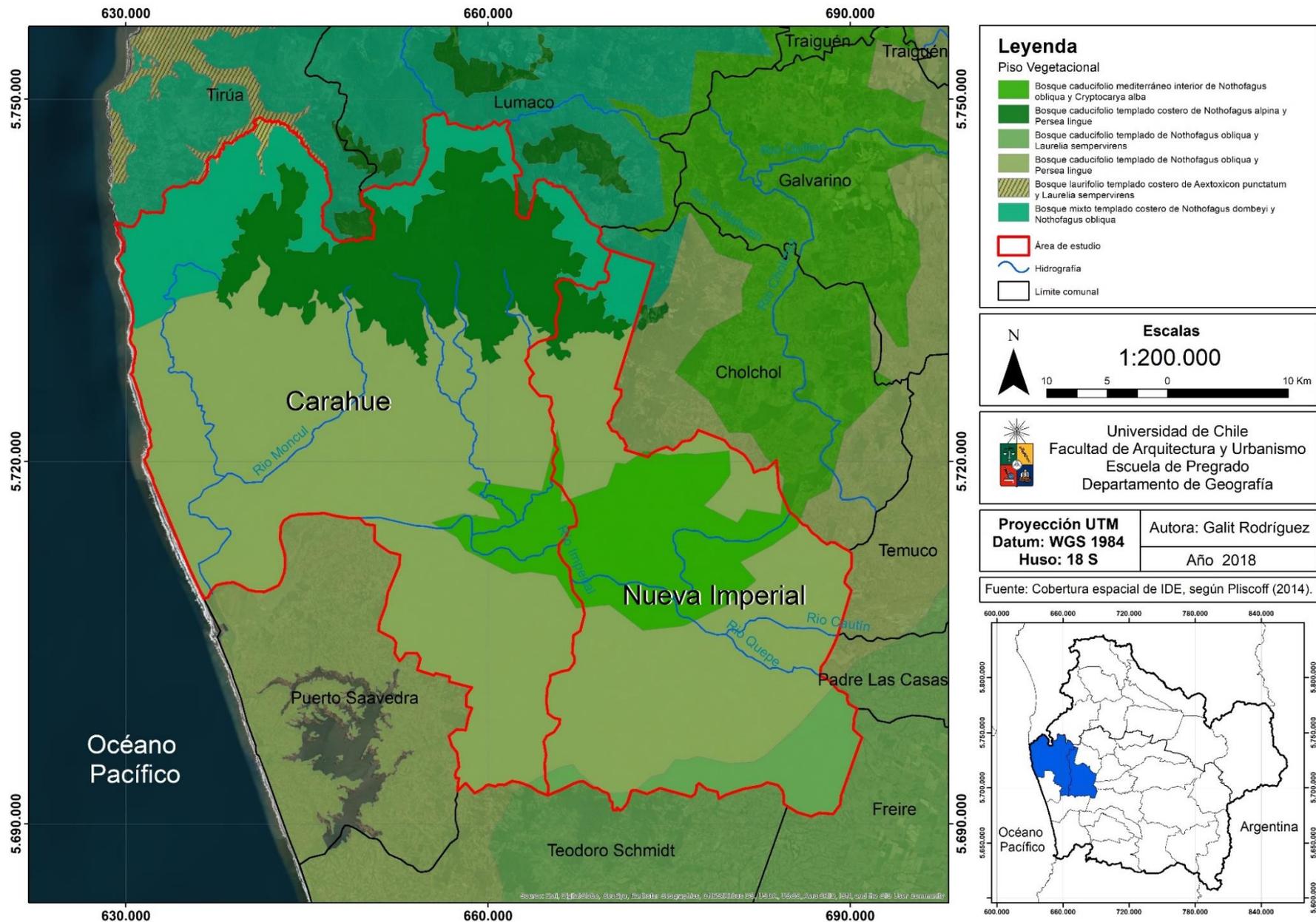
❖ Ecosistemas locales (flora y fauna)

En el área de estudio existen valles cerrados por bajos cordones, en donde al interior de ellos se desarrollan extensas áreas cubiertas por vegetación, especialmente en el sector norte, en donde las quebradas favorecen el desarrollo de especies nativas (Municipalidad de Carahue, 2013). Un claro ejemplo es la parte alta de los cordones de la Cordillera de Nahuelbuta, al norte de la comuna de Carahue. Según la Clasificación de pisos vegetacionales de Luebert & Pliscoff (2004) en ambas comunas predomina el Bosque caducifolio templado de *Nothofagus obliqua* (Roble) y *Persea lingue* (Lingue). Esta subregión del Bosque Caducifolio del Llano, está caracterizada por una vegetación de hojas caducas que se distribuye en las zonas bajas desde la Región del Bío Bío a la Región de Los Lagos (Figura N°13).

Algunas especies vegetacionales presentes en el área son el Laurel (*Laurus nobilis*), especialmente en el extremo sur, donde limita con la región del Bosque Laurifolio. Asimismo, esta región está representada casi completamente con plantaciones de Pino Insigne (*Pinus radiata*), producto de la actividad forestal de la zona. De ahí que, debido al impacto de actividades agrícolas, ganaderas, antrópicas y cultivos forestales, se ha reducido la cobertura de vegetación nativa, y ha aumentado la presencia del Coigüe (*Nothofagus dombeyi*). Otras especies a considerar son el Yelmo (*Griselinia scandens*) que crece sobre acantilados rocosos junto al mar, y en las zonas más altas, predomina la Araucaria (*Araucaria araucana*). En zonas más lluviosas y frías, se distribuyen típicas especies de los bosques valdivianos como el Ulmo (*Eucryphia cordifolia*). En zonas planas se puede encontrar Canelo (*Drimys winteri*), en bosques con un clima perhúmedo y su presencia en la comuna se debe a los efectos de lluvias orográficas. Otras especies que se pueden encontrar en la zona son el Peumo (*Cryptocarya alba*), Boldo (*Peumus boldus*) y Litre (*Lithrea caustica*).

En cuanto a la fauna de las comunas, es posible encontrar mamíferos como el Pudú (*Pudu pudu*), Puma (*Felis concolor*) y aves como el Peuquito (*Accipiter bicolor*) en las zonas altas de Nahuelbuta. En zonas más boscosas es posible encontrar la Güiña (*Felis guigna*) y aves como la Torcaza (*Columba araucana*). También destaca la Ranita de Darwin (*Rhinoderma darwini*), que es posible encontrarla en bosques cerrados de zonas altas, así como el Aguilucho chico (*Buteo albigula*). Debido a la presencia de humedales, estos conforman ambientes propicios para la nidificación de aves tales como el cisne de cuello negro (*Cygnus melancoryphus*), también así las garzas blancas (*Casmererodius Albus*), entre otros. Además, los humedales albergan una variada fauna acuática de peces y crustáceos, tales como las corvinas (*Cilus montti*) y los erizos (*Lochechinus albus*). Junto a esto, en cuanto a la fauna en la zona costera destacan las algas marinas como los cochayuyos (*Durvillaea antártica*) y chupón (*Greigia sphacelata*), usados por las comunidades indígenas para alimentarse o producir artesanía.

Figura N° 13. Cartografía de Pisos vegetacionales de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ **Conectividad y redes viales**

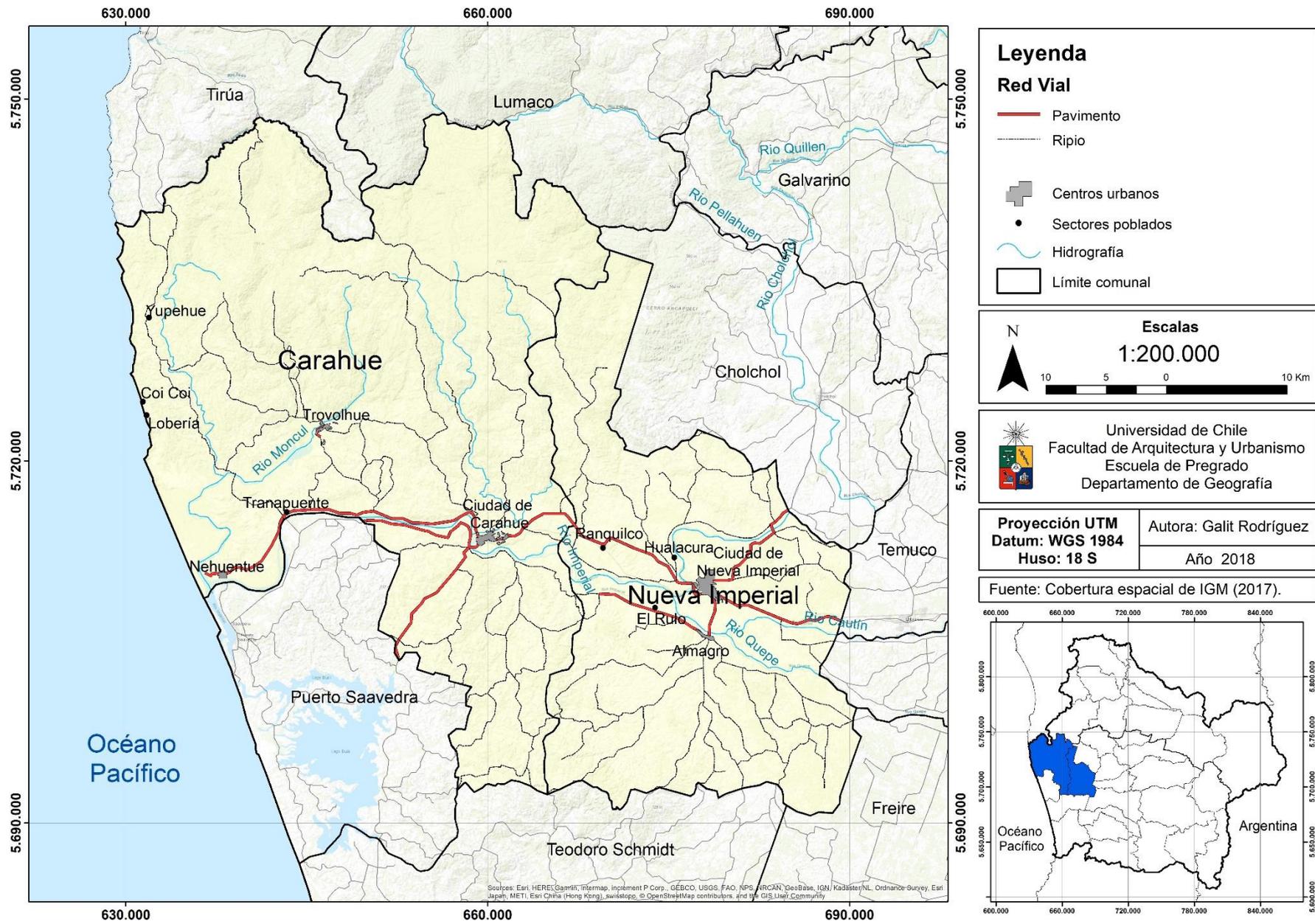
En cuanto a la conectividad regional, cabe mencionar que el sistema vial tiene cerca de un 90% de todos los caminos sin pavimentar, reflejándose como una de las deficiencias más relevantes de la región (Municipalidad de Carahue, 2013) (Figura N°14). Otro problema de conectividad está relacionado a la carencia de un sistema ferroviario para el transporte de pasajeros a nivel inter e intra regional.

El sistema de redes viales de ambas comunas se configura en torno a la ruta S-40, principal corredor vial y de mayor jerarquía en la zona. Esta ruta conecta la capital regional con Carahue y Nueva Imperial y es una de las redes camineras más larga y compleja de la región, llegando hasta Puerto Saavedra por el poniente. Esta red conformada en su mayoría por caminos de tierra, consistente con el alto grado de ruralidad de las comunas, cuenta con 373,5 km de camino de tierra, 199,5 km de camino de ripio y solo 18 km de camino asfaltado. Tal como menciona el PLADECO de Carahue (2013), esta ruta se ve congestionada por el aumento de flujo vehicular hacia el litoral, debido al incremento de transporte de carga por el camino costero.

La conectividad interurbana entre centros poblados en Carahue es una ruta amplia y variada, y destaca entre ellos la nueva Ruta Costera de Carahue, la cual se desplaza a lo largo del litoral de la comuna, uniendo a Tirúa (Región del Bío Bío) con Puerto Saavedra. También destaca la Vía S36, que une la ciudad de Carahue con la localidad de Nehuentúe y Moncul, pasando por Tranapunte.

En cuanto a Nueva Imperial, la conectividad dentro de la comuna está conformada por otras rutas, entre las cuales destaca la Vía S52, la cual conecta la ciudad de Nueva Imperial con la localidad de Almagro. Asimismo, destaca también la Vía S16, que desde el norte de la ciudad llega hasta la comuna de Chol Chol.

Figura N° 14. Cartografía de red vial de las comunas de Carahue y Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

4.1.2. Condiciones generales de la comuna de Carahue

La comuna está ubicada al norte de la provincia de Cautín (Región de la Araucanía) y representa una de las comunas de la Araucanía costera del sur. Además, está conformada por diferentes territorios, incluyendo la ciudad y las localidades de Trovolhue y Nehuentúe. También destacan otros sectores poblados en la comuna, tales como Tranapuenta, Moncul, Villa Araucaria, Camarones, Collinco, y Machaco. Asimismo, es importante señalar que existen comunidades indígenas Mapuche y Lafkenche en la comuna, las cuales se encuentran dispersas en el territorio (PLADECO de Carahue, 2013).

Carahue, también es llamada la Ciudad de los tres pisos, debido a una distribución urbana que se despliega en distintos niveles. El primer piso se encuentra casi al nivel del mar, desde la ribera del río Imperial y concentra la infraestructura urbana de servicio de carácter histórico, compuesto por la arquitectura surgida a partir de la presencia del puerto y la llegada del ferrocarril. La segunda plataforma está conformada por todo el casco fundacional de la ciudad con la mayor concentración de edificios públicos de carácter más tradicional y casi la totalidad del comercio y servicios urbanos. El tercer piso y de mayor altura, se debe al crecimiento de la ciudad y corresponde en su mayoría a villas y poblaciones residenciales, con escasa infraestructura social y urbana (Figura N°15).

Figura N° 15. Vista aérea de la ciudad de Carahue.



Fuente: Ministerio de Energía (2015).

La comuna está marcada por la existencia de importantes cuerpos de agua, tales como el río Imperial y Moncul, la costa Pacífico y los sistemas de humedales que los circundan, tales como Trovolhue. Junto a estos, también existen 26 humedales que se forman en las inmediaciones del río Moncul, al sur de la comuna. Estos espacios son ricos reservorios de biodiversidad y dominio de distintos grupos humanos que han tejido su historia y cultura en relación al uso y apropiación de estos cuerpos de agua. De ahí que en los últimos años se han potenciado las rutas fluviales, debido a la importancia de los ríos en la zona.

La costa de la comuna se caracteriza por la presencia de arenales (en el extremo sur) y altos acantilados en la zona norte (limitando con la región del Bío Bío) (Figura N°16). Parte de la costa está caracterizada por ecosistemas de dunas, pantanos, vegas húmedas, cuerpos de aguas y bosques nativos. Además, tal como menciona Muñoz-Pedrerros & Navarro (1992), Carahue comprende dos regiones:

- a) Una zona mediterránea perhúmeda, en el oriente, comprendiendo una zona de planicies costeras limitadas por la Cordillera de Nahuelbuta por el este, la que al perder altura cerca del río Imperial, permite la influencia marítima.
- b) Una región oceánica con influencia mediterránea, que, al desaparecer la Cordillera de la Costa, recibe la influencia oceánica con altos valores de precipitación (sobre 1.500 mm).

Figura N° 16. Playa de Nehuentúe (arriba) y acantilados de Hueñalihuén (abajo).



Fuente: Elaboración propia (2018) y Cámara de Comercio de Carahue (2013).

❖ Historia

Los orígenes de Carahue se remontan a asentamientos primitivos y la posterior dominación por parte de comunidades mapuches lafkenches. Históricamente, el emplazamiento de la comuna ha estado determinado por la confluencia de los ríos Damas e Imperial. Es por esto que Pedro de Valdivia consideró importante este aspecto, que, desde un punto de vista estratégico, sirvió para construir el Fuerte de Anchacaba entre estos ríos, fundándose así la ciudad de La Imperial (hoy Carahue) en el año 1551. Estas defensas naturales que protegían al fuerte, además de la cercanía de tierras aptas para la agricultura, fueron aspectos que contribuyeron a que Valdivia eligiera este lugar para el poblamiento de la comuna (Municipalidad de Carahue, 2013).

La ciudad de La Imperial fue protagonista de grandes batallas y enfrentamientos debido a su ubicación en medio de asentamientos mapuches, lo que provocaron la evacuación y el abandono ésta en el año 1600. Siendo repoblada en 1632, y arrasada en 1732 a causa de la sublevación mapuche, posteriormente en el marco de la Pacificación de la Araucanía, se funda el Fuerte Carahue el 22 de febrero de 1882 por el coronel Gregorio Urrutia en el mismo lugar que ocupara la antigua ciudad de La Imperial. De ahí que el origen del nombre Carahue en lengua mapuche significa “lugar del poblado” o “ciudad nueva”, en referencia a la antigua Imperial.

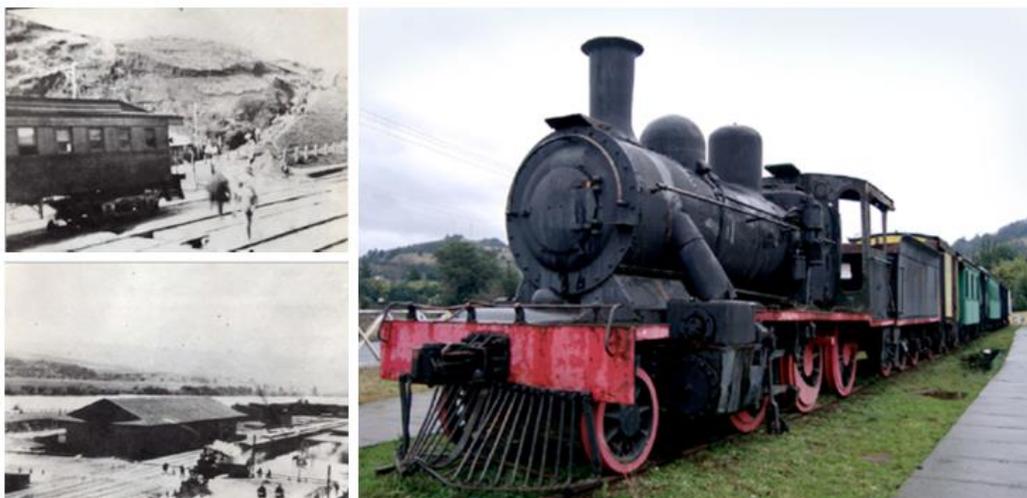
Carahue fue fundada el 10 de noviembre de 1881 y la conformación de la Municipalidad y la creación de la comuna fue el 22 de diciembre de 1891, instalando el primer municipio en marzo de 1900. La ciudad ubicada sobre el trazado original de las calles de La Imperial, se convirtió en un centro de desarrollo del comercio regional debido a su condición portuaria y llegó a ser una de las ciudades más prósperas del país después de Santiago, a tal punto que se situó al mismo nivel que Valdivia y se convirtió en el único puerto fluvial de la Araucanía. De esta manera, Carahue al ser un puerto fluvial sobre el río Imperial, navegable en todo su curso, permitía el abastecimiento y transporte de pasajeros desde y hacia la región, desarrollando una intensa explotación agrícola y forestal.

Con los años y debido al auge de la ciudad, debido a que se transformó en el centro más importante de desarrollo comercial de carácter regional, la autoridad se vio en la necesidad de organizar la ciudad, levantando un primer plano urbano a principios del año 1888. En este primer trazado territorial incluyó tipologías como muelles, viviendas, quintas, reservas fiscales e importantes asentamientos indígenas como Collinco, Nehuentúe y Moncul.

En pleno auge de la Revolución Industrial, las máquinas a vapor se consolidaban como la clave tecnológica que impulsaba la producción a gran escala, y en Chile estas máquinas se centraban en la producción minera y agrícola, lo que permitió la mecanización de las faenas. Gracias al carbón extraído de las minas del sur, se posibilitó el funcionamiento de miles de máquinas a vapor que movilizaban ferrocarriles, vapores y locomóviles. Ya a partir de los años 1850, llegaron locomóviles para ser utilizados en faenas agrícolas, industriales y forestales, en momentos en que estos territorios eran ocupados por el Estado Chileno y por miles de colonos (Consejo de Monumentos Nacionales de Chile, 2009).

El uso del vapor se transformó en uno de los iconos del progreso e identidad comunal, modificando la forma de producción tradicional y las formas del trabajo de la tierra. Carahue contaba con una estación de trenes que repartían la carga que llegaba a vapor, a otros sectores y comunas. En la actualidad aún se observan vestigios de lo que fue la época de los locomóviles, hoy convertida en una colección de 32 máquinas que están en un museo al aire libre, lo que da un carácter adicional a su valor patrimonial e histórico como protagonistas del desarrollo nacional, alzándose como un elemento identitario propio de la comuna y de la región (Figura N°17).

Figura N° 17. Antiguas instalaciones de ferrocarriles (izquierda) y actual Museo ferroviario al aire libre de Carahue (derecha).



Fuente: PLADECO de Carahue (2013) y Ministerio de Bienes Nacionales (2015).

A mediados del siglo XX, la ciudad de Carahue adquiere un rol portuario indiscutible y los muelles se volvieron imprescindibles. Sin embargo, a partir de 1960 declina la actividad portuaria como consecuencia del terremoto de Valdivia del mismo año y sus efectos sobre las costas, además de la competencia de los ferrocarriles y la red caminera que ofrecía mayor seguridad y rapidez (Municipalidad de Carahue, 2013). Durante el siglo XX, el desarrollo urbano se basó en la pequeña minería del oro, agricultura y explotación maderera, comercio y distribución. Hoy en día, Carahue representa un núcleo comercial activo y es el área con mayor cultivo de papas de Chile.

❖ **Centros urbanos y sectores poblados de Carahue**

Trovolhue: También llamado “pueblo polvoriento” en mapudungun, esta localidad de 5.000 personas aproximadamente, se ubica a 22 kilómetros al noreste de Carahue, y estaba situada primitivamente en el sector bajo de la actual localidad, bordeando las Lagunas de Trovolhue (Figura N°18). Allí es donde nace el río Puyangui, confluyendo varios esteros que bajan desde la Cordillera de Nahuelbuta dando origen al río Moncul. Se encuentra situado entre cuatro cerros: Pilmaiquenco (al norte), Loncoyamo (al este), Tren Tren (al oeste) y Huedaquintue (al sur). Adentrándose en la cordillera de Nahuelbuta, Trovolhue destaca por los habitantes que venden sus reconocidas frutillas, avellanas, miel y madera.

En Trovolhue se ubica el río de Moncul, a 25 km de Carahue, el cual forma un humedal de gran valor ecológico con sectores de nidificación de aves migratorias, destacando los cisnes de cuello negro y diferentes especies de animales como el coipo y la nutria chilena. Atractivo natural de extensión de 18 km aproximadamente, es un entorno especial para el avistamiento de aves y paseos en kayak.

Figura N° 18. Lagunas o Humedales de Trovolhue, Carahue, año 2018.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Nehuentúe: Esta pequeña localidad costera que en mapudungun significa “lugar donde se hace fuerza”, está ubicada a 26 km al suroeste de Carahue, bordeando el norte del río Imperial y a 3 kilómetros de la desembocadura del mar (Figura N°19). Su acceso es tanto por la ruta a Tranapunte o por lancha desde Puerto Saavedra. Este pueblo se caracteriza por tener una pequeña caleta de pescadores y por la pesca de estuario y mar, dando así pie a un gran desarrollo y oferta gastronómica, dentro de los cuales se pueden encontrar mariscos y pescados. Nehuentúe ofrece diversas comidas típicas de la zona y es reconocido por la presencia del choro maltón o choro zapato (*Choromytilus chorus*), y de ahí que se desarrolla anualmente durante el mes de febrero la fiesta de la Chorada, organizada por los pescadores artesanales y los buzos mariscadores de la localidad.

Figura N° 19. Vista aérea de la localidad de Nehuentúe, Carahue, año 2017.



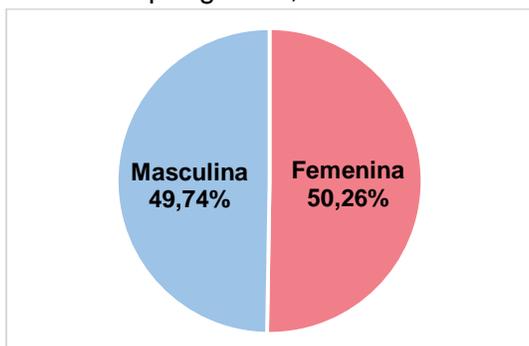
Fuente: Rodrigo Díaz (2017).

Tranapunte: Localidad rural ubicada a 15 km al oeste de Carahue por la ruta hacia Nehuentúe. En este sector confluye la carretera de la costa y un paraje con vista al río Imperial (Figura N°20).

❖ Condicionantes humanas de Carahue

La comuna de Carahue actualmente posee una población de 24.533 habitantes, en donde el porcentaje de población femenina es de 12.331 habitantes (50,26%), y la masculina alcanza las 12.202 personas (49,74%) (Gráfico N°1).

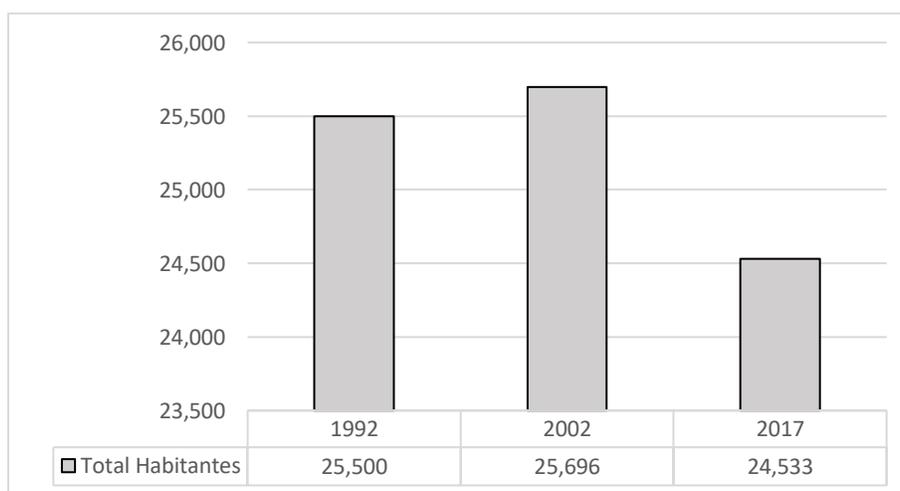
Gráfico N° 1. Población por género, comuna de Carahue, año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

En cuanto a la evolución demográfica, si bien hubo un crecimiento durante el periodo 1992 – 2002, a partir del 2002 se observa una disminución importante de la población, en más de mil habitantes (Gráfico N°2). Esta situación se observa para el periodo 2002 – 2017, y según el PLADECO de Carahue (2013), esta disminución se podría explicar por el predominio de la ciudad de Temuco en términos de servicios, equipamiento e infraestructura. El mismo documento plantea que se ha agudizado la tendencia migratoria hacia afuera de la comuna durante los últimos años.

Gráfico N° 2. Población y tasa de crecimiento periodo 1992 – 2017, comuna de Carahue.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Por otro lado, en cuanto a la relación urbano – rural, para el año 2017 la población rural alcanza los 11.280 habitantes (46%) y la población urbana está conformada por 13.253 personas (54%) (Tabla N°4).

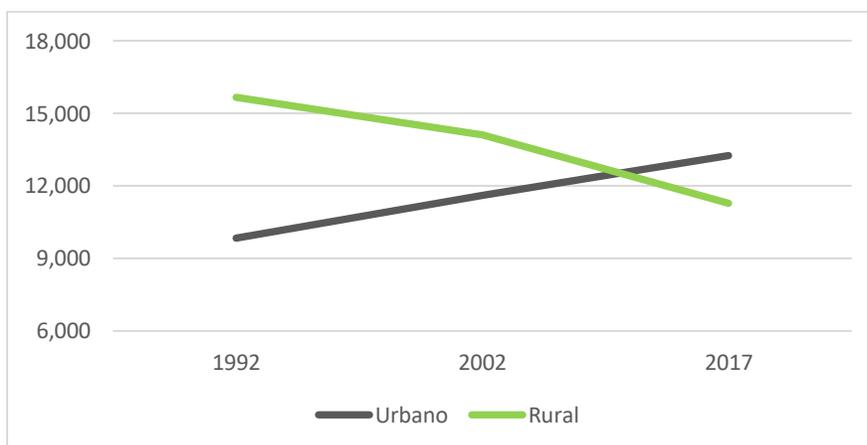
Tabla N° 4. Población urbana y rural, años 1992 – 2017, comuna de Carahue.

	1992		2002		2017	
	N°	%	N°	%	N°	%
Urbano	9.838	38,6%	11.596	45,2%	13.253	54%
Rural	15.662	61,4%	14.100	54,8%	11.280	46%
Total	25.500	100%	25.696	100%	24.533	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Desde el año 1992 a la actualidad, la población rural ha ido disminuyendo al punto que en el año 2017 destaca una importante alza de la población urbana por sobre la rural, y tal como se observa en el Grafico N°3, hacia el año 2017 se ha agudizado la diferencia entre estas dos. El Plan de Desarrollo Comunal de Carahue (2013) plantea un desplazamiento desde lo rural hacia lo urbano y en donde el modelo de explotación forestal ha expulsado gente de sus territorios. Esto último se explica debido a que la población al no encontrar empleo en esa actividad (la que irrumpe en sus territorios), se encuentran obligados a migrar a la ciudad para salir de la pobreza, presentándose además una pérdida de trabajo en el campo ligado a la agricultura (Municipalidad de Carahue, 2013).

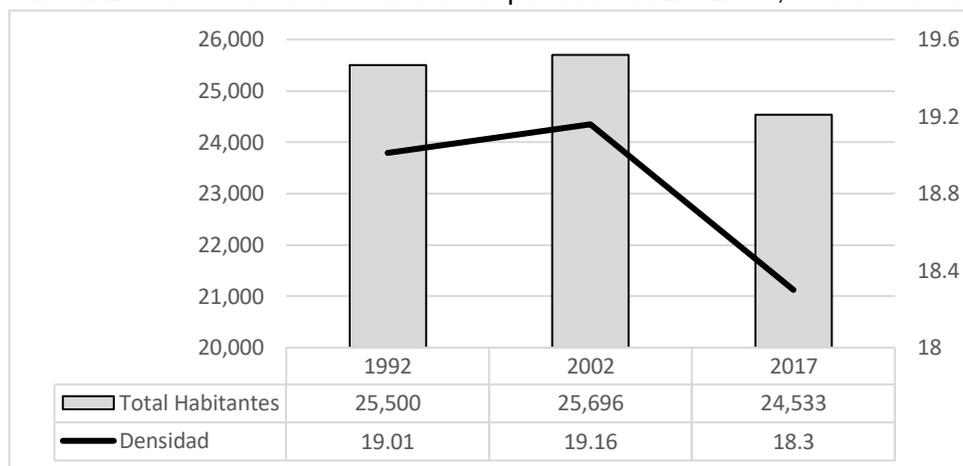
Gráfico N° 3. Evolución población urbana y rural, años 1992 – 2017, comuna de Carahue.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En cuanto a la distribución de la población en el territorio durante el periodo 1992 – 2017, la densidad ha ido disminuyendo debido a la baja en la población (Gráfico N°4). Actualmente, dado que la comuna tiene una superficie de 1.341 km² y 24.533 habitantes, la densidad de población es de 18,3 habitantes por km².

Gráfico N° 4. Evolución de la densidad en el periodo 1992 – 2017, comuna de Carahue.

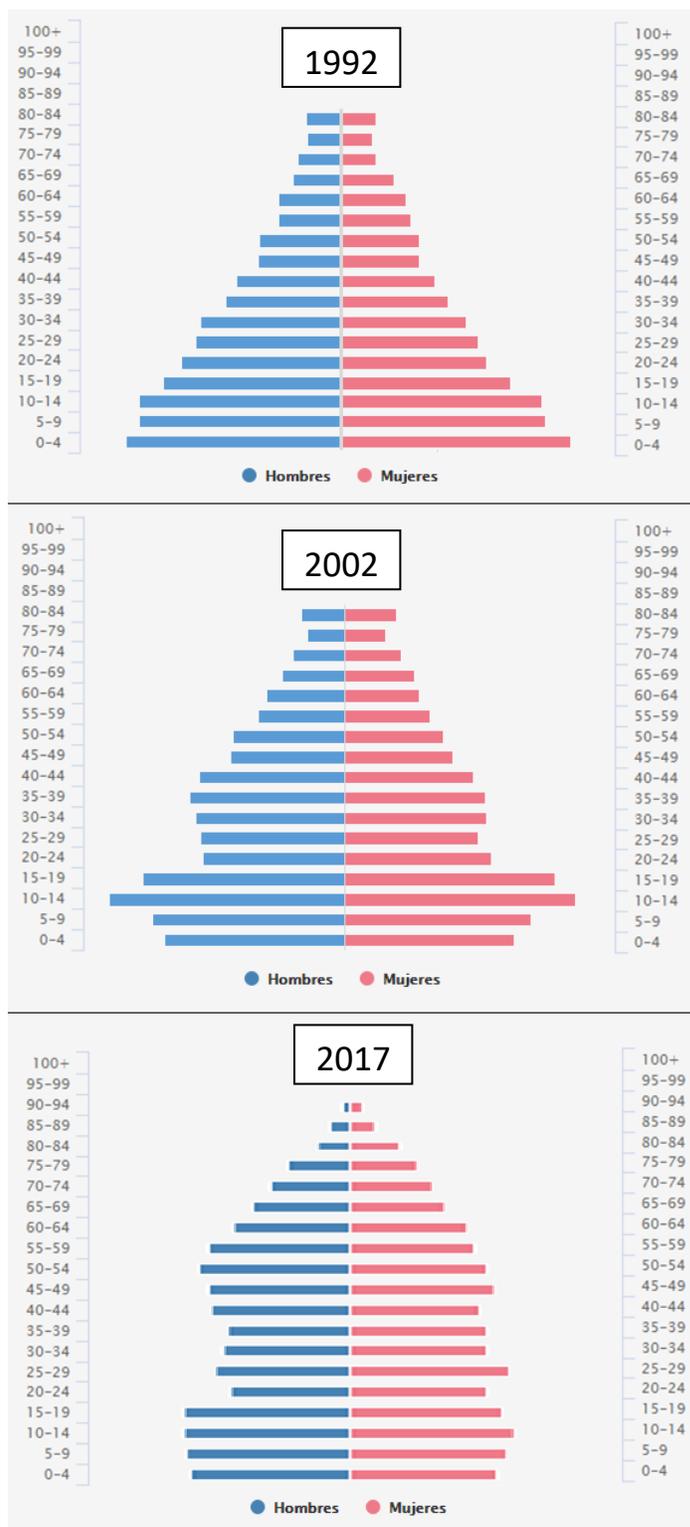


Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En relación a la estructura etaria de los habitantes, ésta ha evolucionado notoriamente. Según los datos de los Censos de Población de los años 1992, 2002 y 2017, y si se observa la figura N°20, ha habido una progresión desde una pirámide de tipo progresiva (año 1992), hasta una pirámide de tipo estable (como es en la actualidad, año 2017). En el año 1992, la pirámide era más bien ancha en su base y la cima era angosta, lo que significa que la natalidad y mortalidad eran altas y la población crecía a un ritmo rápido. Además, la mayor cantidad de población la concentraba el grupo de los menores de 15 años.

Por otra parte, la última pirámide (del año 2017), se caracteriza por aún no tener la población envejecida y la natalidad se mantiene, lo que se podría interpretar como un control de natalidad efectivo. También se observa una mayor cantidad de población entre los 15 y 64 años (63,2%), y el rango con menor peso es entre los 65 años y más (14,7%). Por su parte, el grupo entre los 0 y 15 años es casi equitativo y representan el 22,1% de la población total. Por otro lado, si se observa bien el grupo entre los 20 y 24 años, es posible notar una significativa ausencia de población joven. Esto se podría explicar por la falta de oportunidades laborales y de alternativas educacionales que permitan estudiar una carrera técnica o profesional en la comuna, lo que produce una emigración en busca de mejores oportunidades, pues el joven que sale en busca de las posibilidades de estudiar, no regresa a su ciudad cuando termina sus estudios (Municipalidad de Carahue, 2013) (Figura N°20).

Figura N° 20. Pirámides de población para los años 1992, 2002 y 2017, comuna de Carahue.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

❖ Población indígena

Dado que la Araucanía es la región del país con mayor cantidad de población mapuche (con más del 34%), según el PLADECO (2013), su presencia es aún más alta en las comunas del borde costero de la región. Específicamente en la comuna de Carahue, según el Censo de Población y Vivienda del año 2017 (INE, 2017), la población mapuche corresponde a 9.842 personas, 42% del total comunal. Dentro de estos, 4.893 son hombres y 4.949 mujeres.

En cuanto a las comunidades indígenas en la comuna, estas son 80 en total de acuerdo a la siguiente cartografía (Figura N°22), siendo posible observar que más del 60% de las comunidades, principalmente lafkenches, se ubican relativamente cerca de la ruta principal de transporte, bordeando al río Imperial. Otras comunidades importantes a considerar se ubican en la zona costera del norte de la comuna, así como en la desembocadura del río Moncul. Algunos de los problemas que hay en las zonas rurales donde se ubican comunidades indígenas son la falta de agua potable para consumo y riego, además de la poca accesibilidad y conectividad. A esto se suma la baja frecuencia y disponibilidad de locomoción colectiva (Municipalidad de Carahue, 2013).

❖ Organizaciones campesinas

De acuerdo a datos municipales (SINIM, 2019), hay 434 organizaciones en Carahue, de las cuales 259 son Organizaciones Comunitarias Funcionales. Las organizaciones en Carahue están ligadas principalmente a la agricultura y según información de transparencia de INDAP (2019), en la comuna hay cinco organizaciones adscritas a INDAP (Tabla N°5).

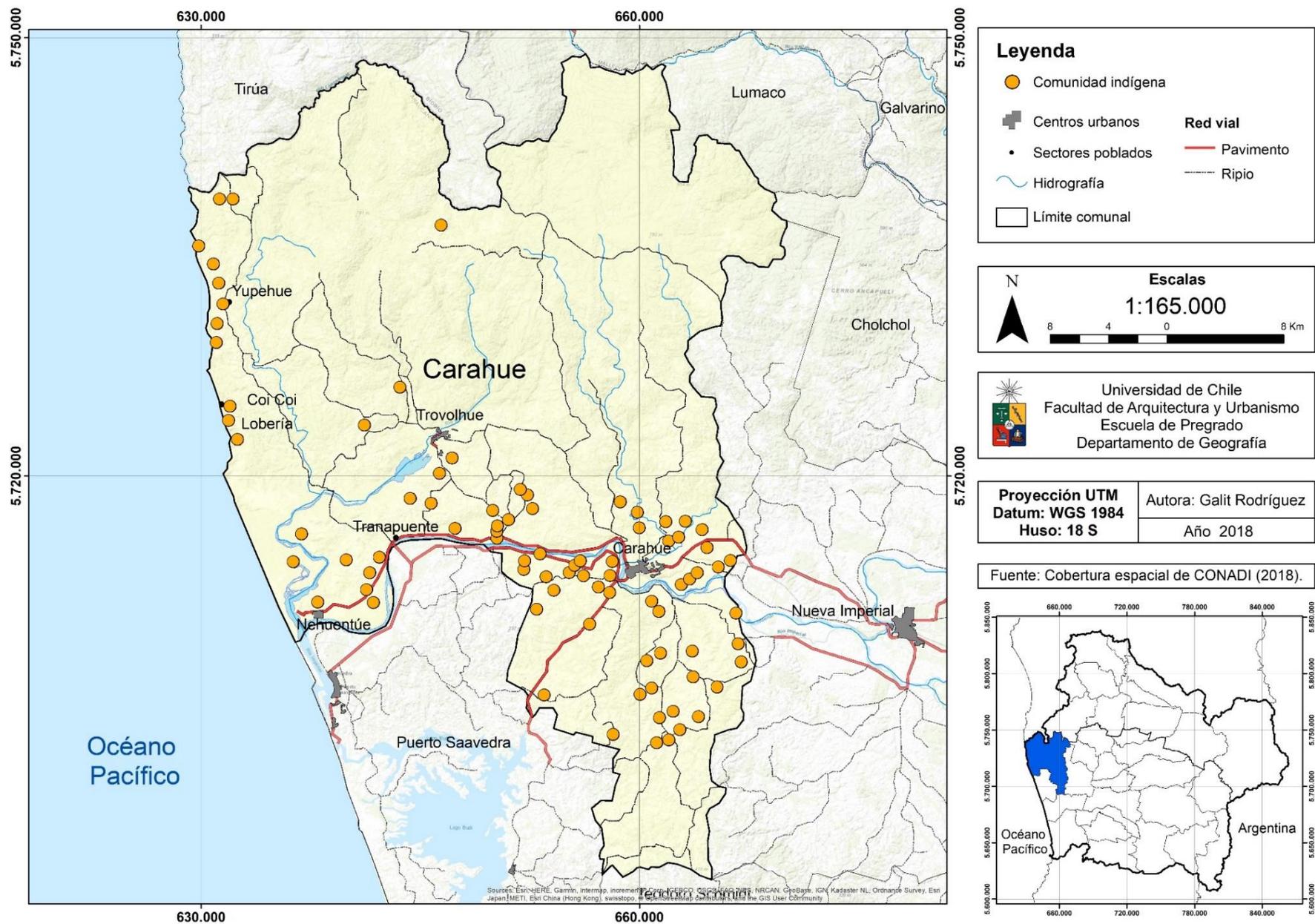
Tabla N° 5. Organizaciones campesinas adscritas a INDAP, Carahue.

Nombre de la Organización	Forma Jurídica	N° de Integrantes que componen la organización
Microempresarios Mapuche, agrícolas y Artesanales Feria del Agricultor de Carahue	Asociación Indígena	26
Comité Pequeñas Hortaliceras de Carahue	Comité	30
Sociedad Agrocomercial Cullinco Ltda.	Sociedad	2
Agrícola Los Crisoles	Sociedad	7
Agrocomercial Carahue Ltda.	Sociedad	2

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP (2019).

Una de las organizaciones que más destaca es el Comité de Pequeñas Hortaliceras de Carahue, conformado por 30 productoras pertenecientes a la Unión Comunal de Organizaciones Campesinas. Creado en el año 2011, este comité ha tenido un trabajo en conjunto con INDAP y SERCOTEC, para realizar diferentes actividades. Otra organización importante es la de Microempresarios Mapuche, agrícolas y Artesanales de la Feria del Agricultor de Carahue, quienes a diferencia del Comité de Hortaliceras, se organizaron como asociación indígena, es decir, una agrupación voluntaria y funcional integrada por 26 indígenas que se constituyeron en función de sus intereses y objetivos comunes.

Figura N° 21. Cartografía de ubicación de comunidades indígenas de la comuna de Carahue, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.

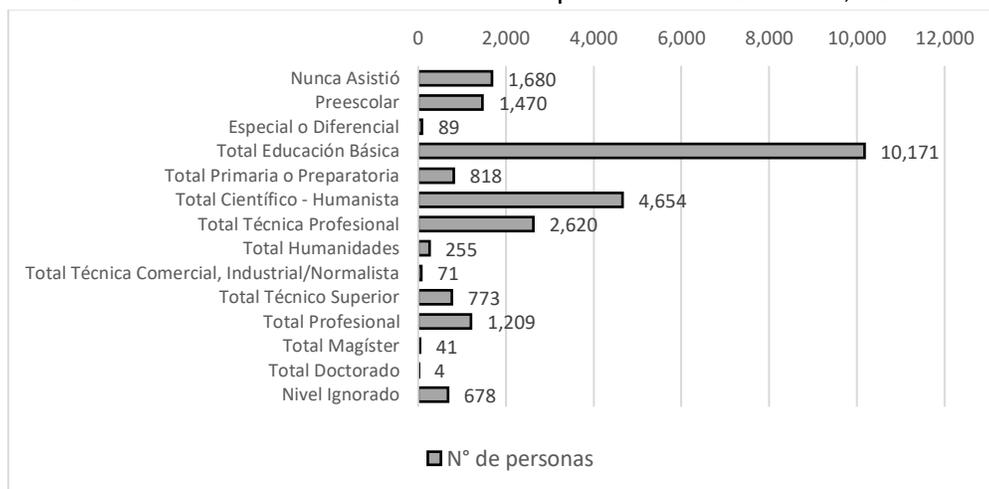


Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ Educación

Otro factor relevante a considerar es el nivel educacional de los habitantes de la comuna, y tal como se observa en el gráfico N°5, más de un 40% sólo tiene educación básica completa. Esto indicaría un bajo nivel educacional en la población.

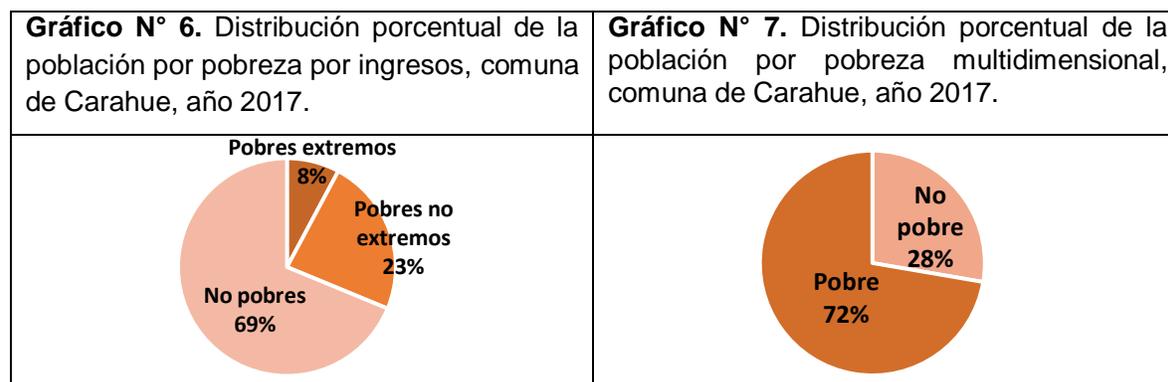
Gráfico N° 5. Nivel educacional de la población de Carahue, 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

❖ Pobreza

Para el año 2017, el 31% de la población de la comuna, se encuentra en situación de pobreza por ingresos, de los cuales un 8% está bajo la línea de indigencia (gráfico N°6). Esta medición es realizada únicamente con valores del ingreso mínimo necesario por persona para cubrir necesidades mínimas. Sin embargo, durante el año 2013 se incorporó una nueva medición de la situación de la pobreza, esta vez desde una visión multidimensional la cual considera, entre otros aspectos, cuatro elementos: educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda. Según este nuevo cálculo, para la comuna los pobres representarían un 72% de los habitantes de la comuna, reflejando una gran diferencia respecto al valor anterior (gráfico N°7).

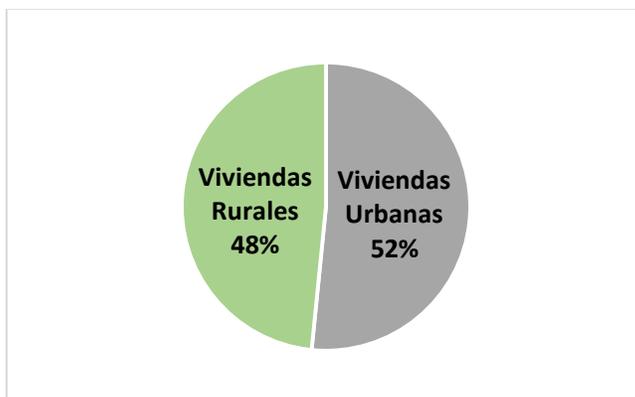


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), año 2017, Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO).

❖ Vivienda e infraestructura de servicios básicos

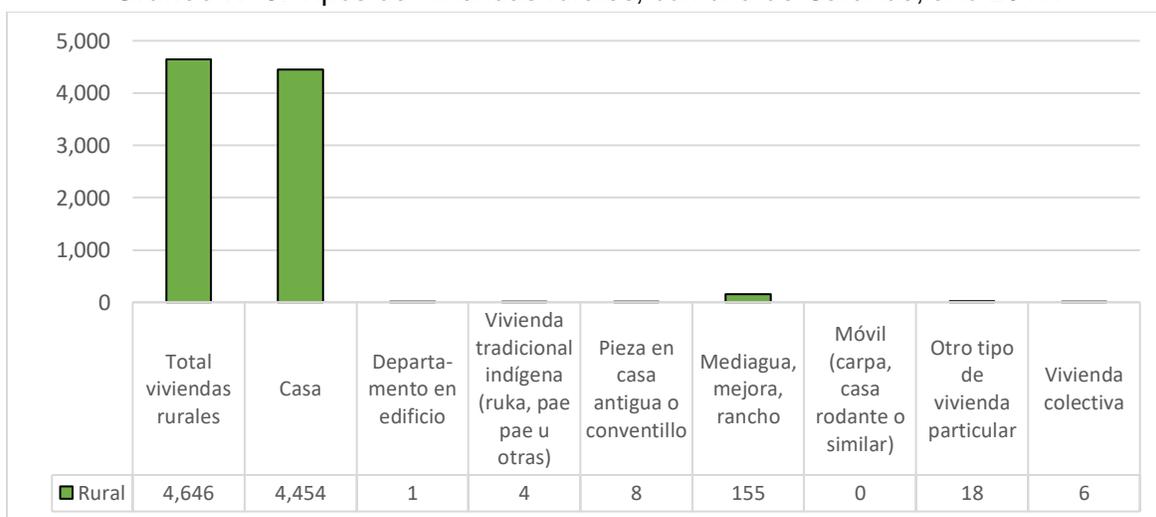
La comuna de Carahue cuenta con 9.598 viviendas (Gráfico N°8), dentro de las cuales, se catastraron 4.646 viviendas rurales (48%), comprendiendo desde casas, departamentos en edificios, rucas, mediaguas, entre otros. El mayor porcentaje lo concentra la categoría de casas, con un 96% del total de viviendas rurales. Las otras categorías tienen un menor porcentaje (Gráfico N°9).

Gráfico N° 8. Viviendas urbanas y rurales, comuna de Carahue, año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

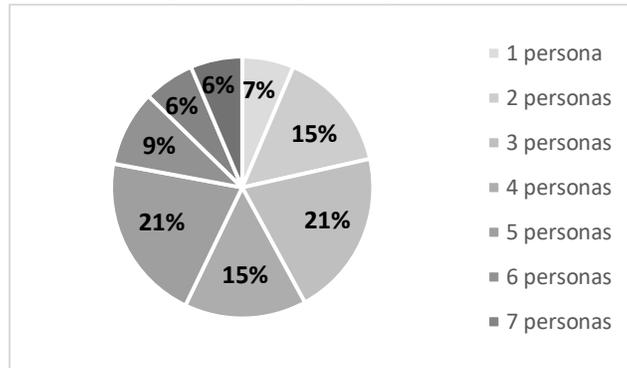
Gráfico N° 9. Tipos de viviendas rurales, comuna de Carahue, año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

Con respecto a la caracterización de las viviendas rurales, estas se podrían describir como casas aisladas no pareadas, con techos de planchas metálicas como zinc y cobre (Figura N°25). Según datos de la encuesta CASEN (2017), la cantidad de personas que hay por hogar fluctúa mayoritariamente entre las 3 y 5 personas (Gráfico N°10).

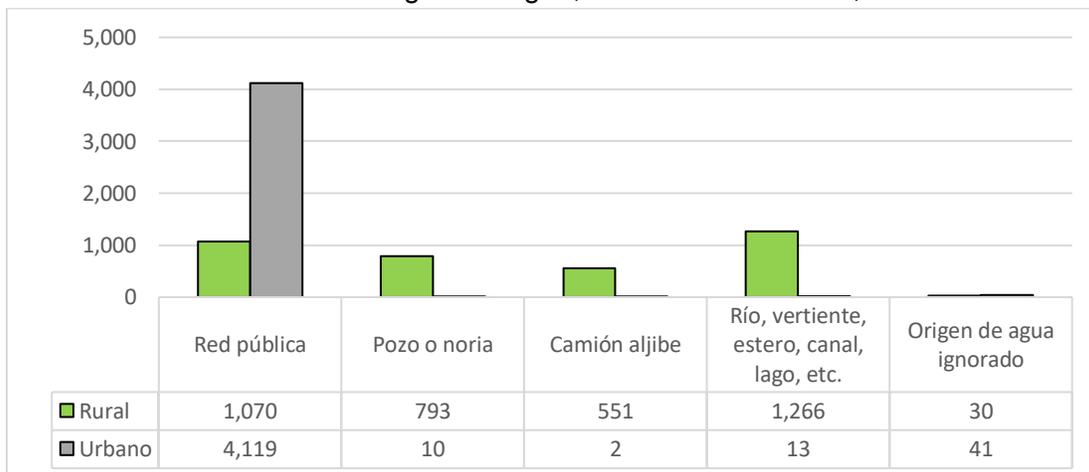
Gráfico N° 10. Cantidad de personas por hogar, comuna de Carahue, año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), año 2017, Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO).

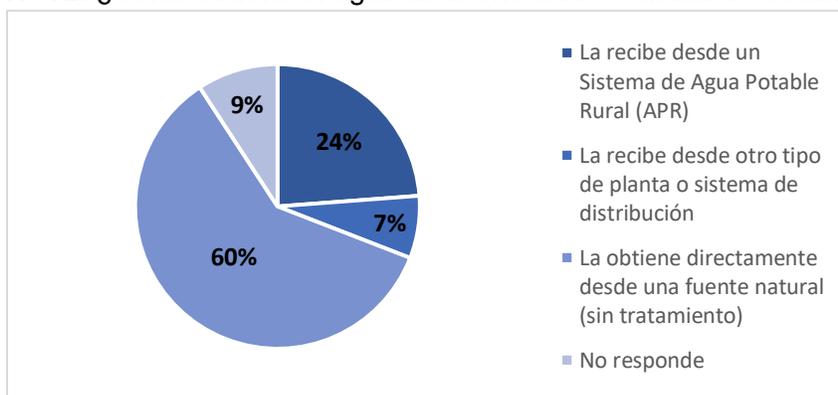
Respecto a la infraestructura de servicios básicos, la comuna cuenta con abastecimiento de agua potable, alcantarillado y red de tendido eléctrico y alumbrado público (a cargo de la compañía Eléctrica de la Frontera, FRONTEL). Las mayores brechas se dan en localidades rurales, con respecto a servicios como agua potable y alcantarillado. Tal como se aprecia en el gráfico N°11, la zona urbana de Carahue tiene más de 3.000 viviendas que cuentan con red pública de agua en comparación al sector rural. Además, en la zona rural prevalece el uso de agua proveniente de río, vertiente, estero, canal o lago, con 1.266 viviendas que utilizan este método. Siguiendo la misma línea, según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2017, un 60% de las zonas rurales obtiene el agua directamente desde una fuente natural (sin tratamiento) (Gráfico N°12).

Gráfico N° 11. Origen del agua, comuna de Carahue, 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

Gráfico N° 12. ¿Cómo obtiene el agua de la vivienda? comuna de Carahue, 2017.



Elaboración propia en base a datos de Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), año 2017, Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), 2017.

Con respecto al equipamiento comunitario, existe un hospital, escuelas básicas, recinto de carabineros, correos, registro civil e identificación, bombas de bencinas y bomberos (Municipalidad de Carahue, 2013). En cuanto a la infraestructura de educación, la comuna cuenta con 32 establecimientos educacionales, entre escuelas, colegios y liceos. Dentro de estos, hay 25 escuelas básicas rurales, las cuales, según el PLADECO de la comuna (2013), brindan educación con identidad territorial, dando respuesta a necesidades locales y culturales. Es importante mencionar que una característica de la población escolar es que esta proviene, en su mayoría, de familias que socioeconómicamente se encuentran ya sea en uno de los rangos de pobreza y o en el de extrema pobreza (MIDESO, 2017), por lo que las expectativas laborales y las posibilidades de continuar los estudios son escasas.

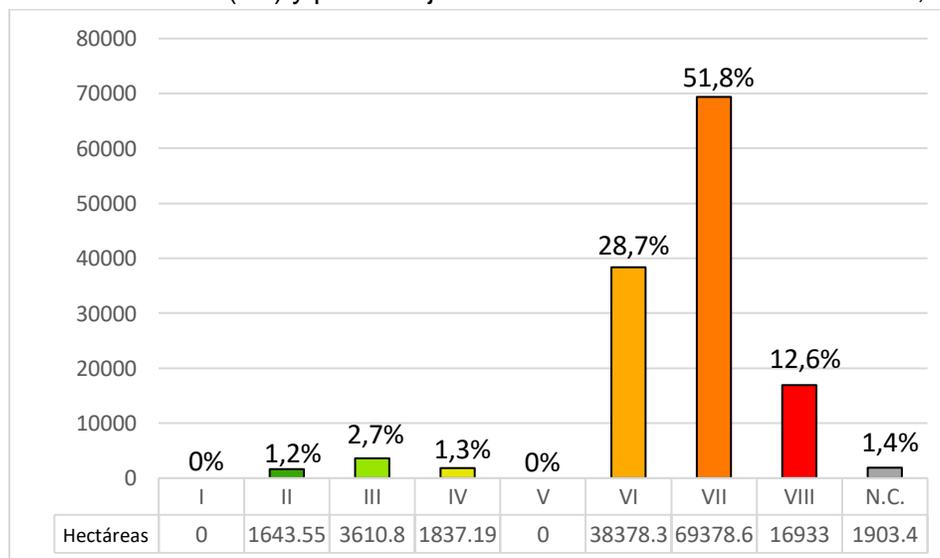
En cuanto a la infraestructura de salud, en la comuna hay 16 centros de salud, dentro de los cuales, 14 son postas rurales. Algunos de los problemas que destacan en cuanto a esta área son la falta de infraestructura, pocos especialistas y falta de medicamentos (PLADECO de Carahue, 2013).

❖ Suelo

Según la información del Plan de Desarrollo Comunal, Carahue posee suelos de capacidad II al VIII (Figura N°23), sin embargo, hay una predominancia de clases VI y VII de secano costero (28,7% y 51,8% respectivamente), representado por tierras con pendientes pronunciadas, baja profundidad y mayores inconvenientes por el peligro de erosión. Asimismo, tienen un fuerte escurrimiento superficial y no pueden ser cultivados de forma permanente ya que son tierras no aptas para fines agropecuarios ni explotación forestal. Otro porcentaje alto corresponde a la clase VIII, que con un 12,6% de presencia en la comuna, son tierras no aptas para fines agropecuarios ni explotación forestal, y son tierras situadas principalmente en cumbres (Gráfico N°13).

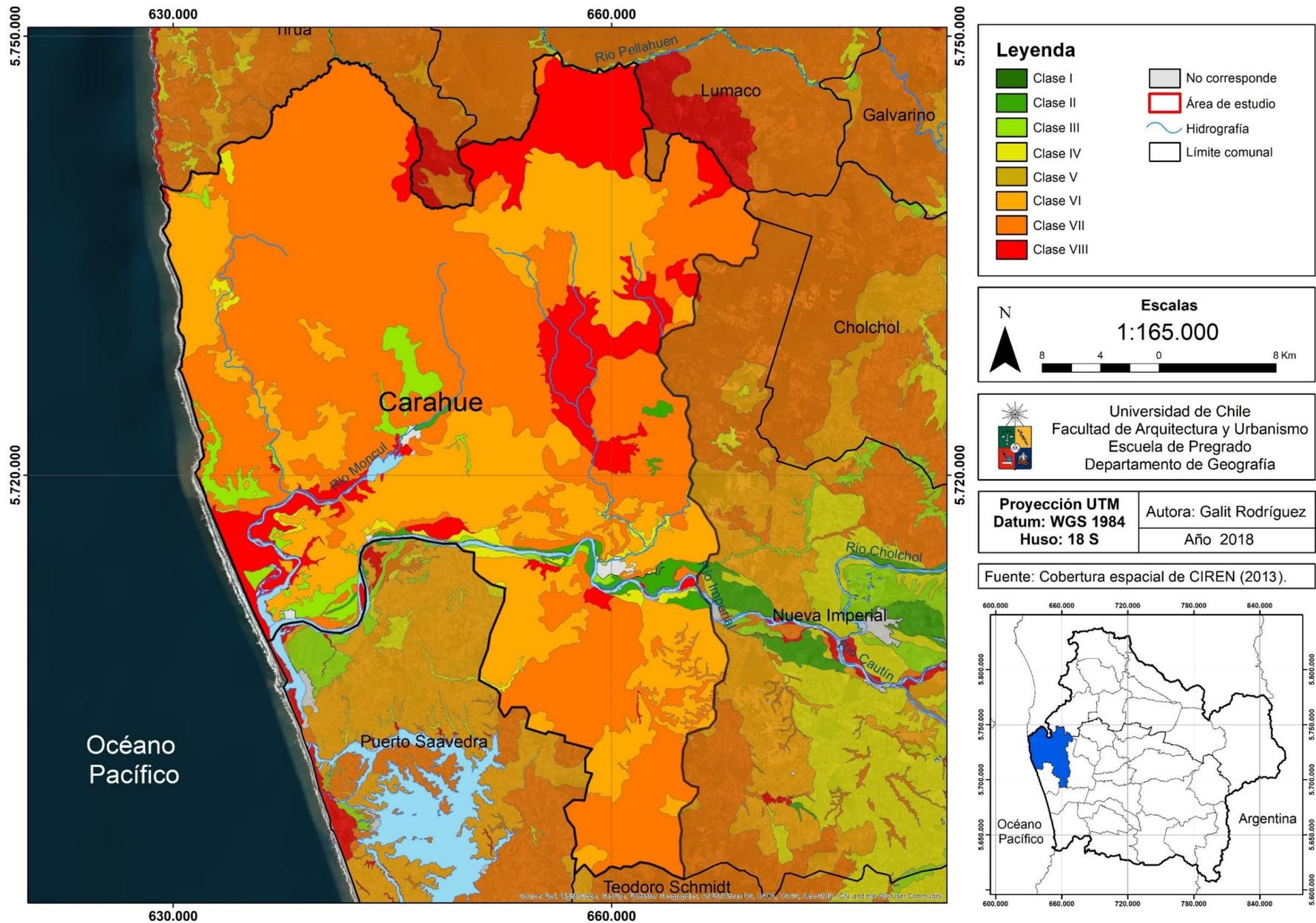
Por otro lado, los porcentajes más bajos corresponden a los tipos II, III, IV y V. Los suelos de clase II y III, se localizan en los fondos de valle, permitiendo el buen desarrollo de la agricultura (base de la economía local). Estos suelos de pendientes leves, con pocas limitantes para el cultivo, corresponden a la llanura de inundación del río Imperial. Los de clase IV y V, presentan mayores inconvenientes pues tienen mayor pendiente y, por lo tanto, mayor erosión, pedregosidad y drenaje, por lo que están limitadas al cultivo de cereales y pastos, estas tienen un mayor peligro de erosión y no pueden ser cultivados de forma permanente. En general, se configura un conjunto de origen lacustre arcilloso, con o sin materia orgánica, localizado hacia el sector litoral (Municipalidad de Carahue, 2013). Según el mismo documento, en cuanto al uso de suelo de la comuna, con un territorio de 1.341 km², Carahue presenta un 0,14% de uso urbano e industrial, 34,81% de uso agrícola, 38,1% de plantaciones forestales y bosques, 5,2% de bosque nativo, 20,8% de praderas y matorrales, y un 0,9% corresponde a sitios sin vegetación.

Gráfico N° 13. Cantidad (Ha) y porcentaje de cada clase de suelo en Carahue, año 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIREN (2013).

Figura N° 22. Cartografía de capacidad de uso de suelo de la comuna de Carahue, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.

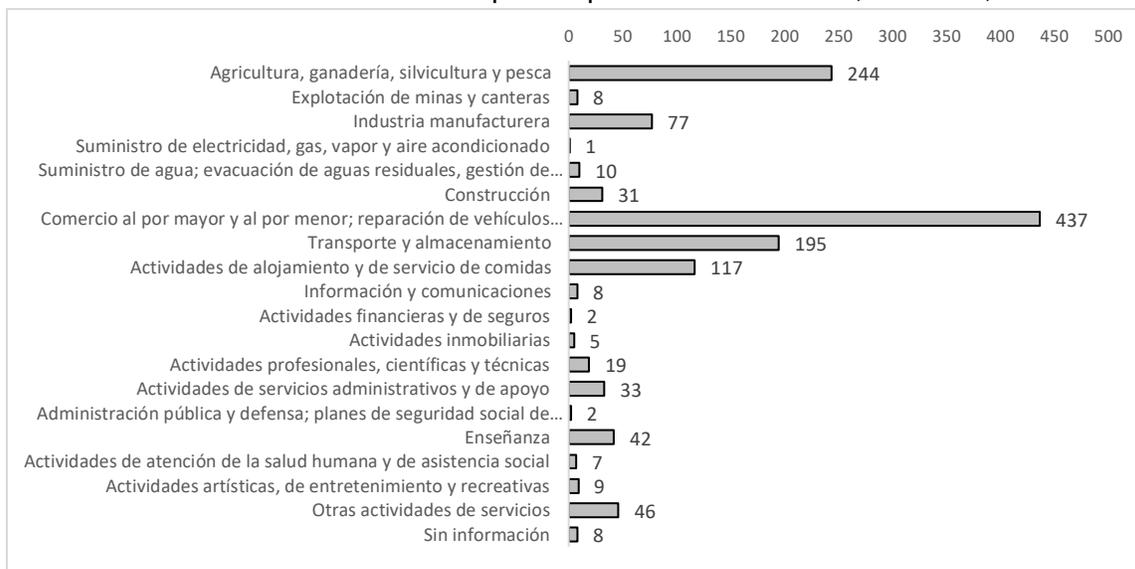


Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ Actividades económicas y empleo

Durante el siglo XX, el desarrollo de Carahue se basó en la minería del oro, agricultura y explotación maderera, sumado al comercio. En la actualidad, en cuanto a la minería, el sector de Santa Celia tiene desarrollo económico relacionado a la extracción de oro a pequeña escala. Sin embargo, una de las principales actividades económicas de la comuna es la de comercio y sector terciario, concentrados principalmente en la zona urbana y que comprenden supermercados, oficinas bancarias y de servicios públicos, etc. (Gráfico N°14).

Gráfico N° 14. Cantidad de empresas por rubro económico, Carahue, 2018.



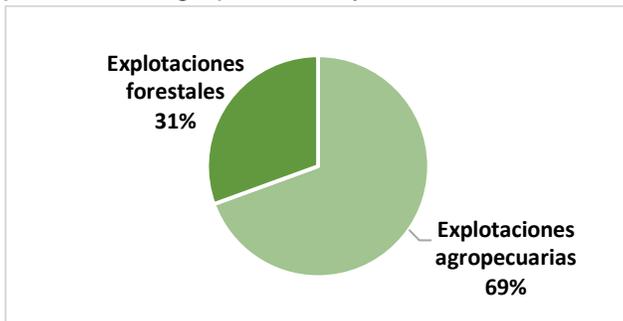
Fuente: SII (2018).

La segunda actividad más importante en la comuna es la silvoagropecuaria, siendo la base productiva comunal. Tal como menciona el PLADECO de Carahue (2013), la comuna se destaca por tener una economía eminentemente agrícola y en su mayoría corresponde a una agricultura de subsistencia. En términos laborales, destaca el trabajo campesino y las actividades forestales, así como las inversiones en el sector acuícola. Si se analiza el sector primario, las actividades predominantes son: la agricultura, ganadería y silvicultura, abarcando alrededor del 98% de la economía extractiva comunal (Municipalidad de Carahue, 2013). Sin embargo, es importante considerar que ha disminuido el número de pequeños propietarios dedicados a la actividad silvícola, puesto que hay una mayor presencia de las grandes forestales.

Según el VII Censo Agropecuario del año 2007 (INE, 2007b), el número de superficie de explotaciones agropecuarias es de 90.018,5 Ha. y consiste en una agricultura de subsistencia y tradicional, cultivos bajo plásticos en todo el territorio comunal, además de la ganadería (especialmente en Trovolhue). Por otro lado, en cuanto a las explotaciones forestales, están presentes principalmente en la zona norte de la comuna, especialmente en los sectores de Corrales, Villa Las Araucarias y Los Laureles. Estas conforman una superficie de 39.619,6 Ha. (Gráfico N°15), alcanzando un tercio de la comuna y creciendo un 15% en los últimos 5 años. De acuerdo a OLCA (2013), al año 2007 la industria forestal

solo entregó 182 puestos de trabajos permanentes y 507 puestos de trabajo temporales de muy mala calidad.

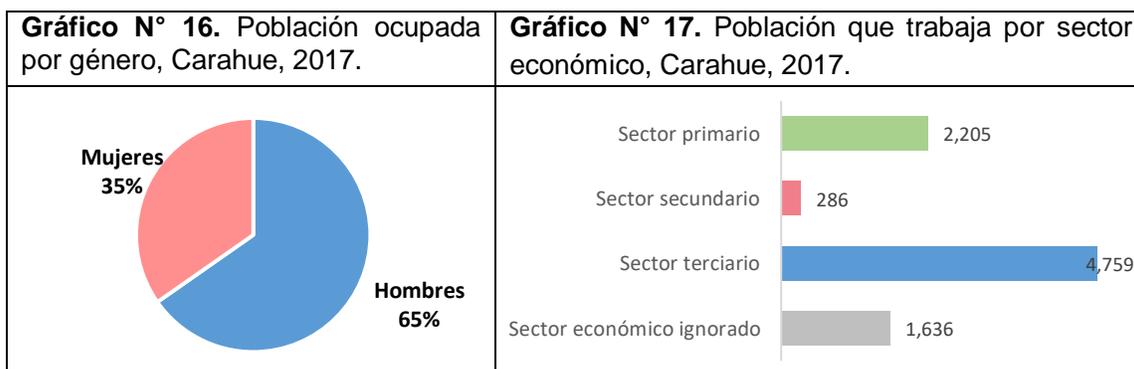
Gráfico N° 15. Explotaciones agropecuarias y forestales, comuna de Carahue, 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal (2007).

En ese sentido, se ha ido agudizando la tendencia migratoria hacia afuera de la comuna, probablemente debido a que los habitantes no encuentran empleo en la actividad forestal, por lo que no les queda más que migrar para salir de la pobreza. Por lo tanto, se ha ido perdiendo trabajo en el campo ligado a la agricultura (PLADECO de Carahue, 2013). En menor medida se desarrolla también la actividad pesquera y en los sectores costeros tales como Nehuentúe, donde hay una gran extracción de productos del mar y alta presencia de pescadores artesanales y buzos, lo que se traduce en una economía local basada en la pesca tradicional de caleta, entre ellos: recolectores de orilla, pescadores artesanales y buzos mariscadores. Asimismo, destaca el incipiente desarrollo turístico del lugar, por lo que cabe destacar la cantidad de hoteles y restaurantes en la comuna.

En lo que respecta a la población ocupada, según información del Censo de Población del año 2017 (INE, 2017), un 48% de las personas declara trabajar y de estos, el 65% son hombres y 35% son mujeres (Gráfico N°16). En relación a esto y tal como se aprecia en el gráfico N°16, en cuanto a la cantidad de personas por trabaja por sector, el sector terciario concentra el mayor porcentaje con el 53,5% de ocupados. A este le sigue el sector primario, con un 24,8% de trabajadores. Aquello se condice con las principales actividades económicas de Carahue, las cuales son los servicios y agricultura (Gráfico N°17).



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

4.1.3. Condiciones generales de la comuna de Nueva Imperial

La comuna está ubicada al norte de la provincia de Cautín, Región de la Araucanía, y está emplazada al oeste de Temuco, la capital regional. Junto a las comunas colindantes, conforma el Valle Central de la Araucanía y se encuentra en la entrada de la zona costera de la región. Además, en su territorio se insertan diferentes centros urbanos: incluyendo dos ciudades como Nueva Imperial (Figura N°24) y Villa Almagro. Otras localidades como El Rulo, Boroa, Ranquilco, y Hualacura también conforman sectores poblados. Asimismo, cabe señalar que existen comunidades Mapuches en la comuna, extendidas en el territorio.

Figura N° 23. Ciudad de Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ Historia

La comuna de Nueva Imperial comparte la misma historia de Carahue, puesto que pertenecen al mismo territorio de la antigua ciudad llamada La Imperial, fundada por Pedro de Valdivia el 16 de abril de 1552. Constituyéndose como uno de los centros más importantes del Chile colonial, en el año 1599 quedó deshabitada y destruida producto de las batallas de la época. Durante la ocupación de la Araucanía, se comenzó a habitar la zona en donde confluye el río Chol Chol y el río Cautín, y a fines del Siglo XIX, se funda la actual ciudad que recibe el nombre de Nueva Imperial, en honor a la antigua ciudad colonial.

El 26 de febrero de 1882 fue fundado el fuerte Nueva Imperial por el coronel Gregorio Urrutia, y durante muchos años fue considerada una de las ciudades más importantes de la región. En la administración gubernamental en 1887, se creó el nuevo departamento de Imperial, por lo que la comuna pasó a ser su cabecera y capital del departamento, y el 6 de mayo de 1888 se constituye la Municipalidad de Nueva Imperial (PLADECO de Nueva Imperial, 2015).

Esta comuna, situada en el margen oriental del río Chol Chol, limita al norte con la confluencia de los ríos imperial y Cautín, estos ríos se prestaban para su navegación por embarcaciones menores hasta el pacífico. Al igual que Carahue, comparten una historia ferroviaria, y especialmente Nueva Imperial destaca por su puente ferroviario ubicado en el

río Chol Chol (Figura N°25), inaugurado en 1909 y actualmente en desuso. La construcción del puente favoreció el auge económico y comercial de la región, por el traslado de mercaderías y productos agrícolas tales como trigo y maderas. Además, facilitaba la conexión fluvial en la estación Carahue, cuando el río Imperial era navegable.

Figura N° 24. Puente ferroviario sobre río Chol Chol, Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

La comuna a lo largo de su historia ha visto cómo se han reducido progresivamente sus límites administrativos, ya en el año 1981 se creó la comuna de Teodoro Schmidt, a la que se suma la creación de la comuna de Chol Chol en el año 2004. Producto de estas divisiones administrativas, la comuna disminuyó su superficie de 1.810 Km² a 732,53 Km².

❖ Centros urbanos y sectores poblados de Nueva Imperial

Villa Almagro: Ubicada a orillas del río Cautín, Villa Almagro (Figura N°26) es el segundo centro poblado y urbano de la comuna y queda a 5 km de Nueva Imperial centro. Tal como menciona el PLADECO este centro urbano destaca por contar con una red de servicios para los habitantes (Municipalidad de Nueva Imperial, 2015).

Figura N° 25. Puente sobre río Cautín, Villa Almagro, Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Boroa: También llamado “hueso humano” (*forohue*) en mapudungun, que quiere decir lugar de muchos huesos humanos, debido a la gran batalla entre mapuches y españoles del año 1606. Este centro poblado (Figura N°27) se ubica a 13 km del centro de Nueva Imperial y está cercano a la ruta que une Temuco con Nueva Imperial. De acuerdo a Pablo Mariman (2014), Boroa fue un centro neurálgico durante la historia independiente mapuche hasta la primera mitad del siglo XX.

Figura N° 26. Ruta S-40, Boroa, Nueva Imperial.

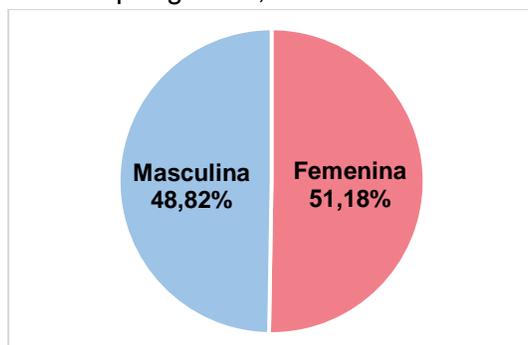


Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ **Condicionantes humanas de Nueva Imperial**

La comuna de Nueva Imperial posee una población de 32.510 habitantes, en donde el número de población femenina es de 16.640 habitantes (51,18%), y la masculina alcanza las 15.870 personas (48,82%) (Gráfico N°18).

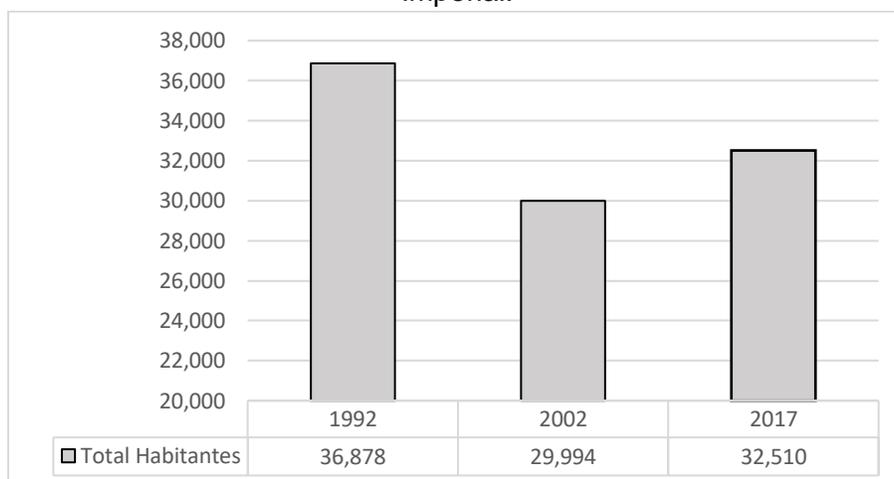
Gráfico N° 18. Población por género, comuna de Nueva Imperial, año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En lo que respecta a la evolución demográfica, a diferencia de Carahue, Nueva Imperial tuvo una disminución de su población durante el periodo 1992 – 2002, y a partir del 2002 a la actualidad, se puede ver un aumento de más de 2.500 habitantes (Gráfico N°19). Esta situación se podría explicar por la migración de personas desde otras comunas, buscando mejores servicios o equipamientos.

Gráfico N° 19. Población y tasa de crecimiento periodo 1992 – 2017, comuna de Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En cuanto a la relación urbano – rural, en el año 2017 la población rural llega a los 13.629 habitantes (41,9%) y la población urbana está conformada por 18.881 personas (58,1%) (Tabla N°6). A diferencia de Carahue, Nueva Imperial posee un mayor porcentaje de población urbana.

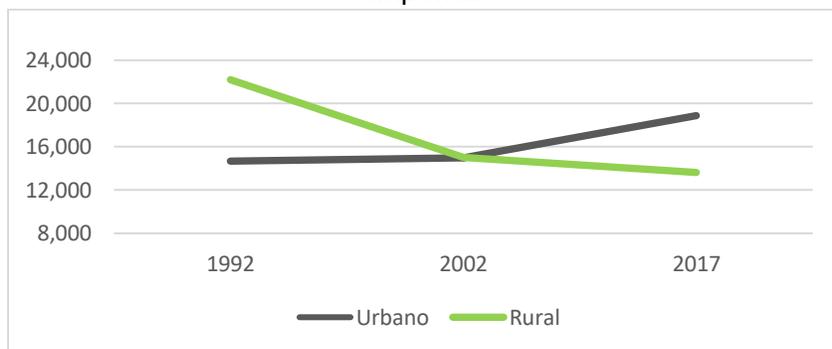
Tabla N° 6. Población urbana y rural, años 1992 – 2017, comuna de Nueva Imperial.

	1992		2002		2017	
	N°	%	N°	%	N°	%
Urbano	14.675	39,8%	14.980	49,9%	18.881	58,1%
Rural	22.203	60,2%	15.014	50,1%	13.629	41,9%
Total	36.878	100%	29.994	100%	32.510	100%

Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

De acuerdo a la tabla anterior, durante el periodo 1992 a la fecha, se observa una disminución importante de la población rural, de casi nueve mil habitantes en 25 años. Por otro lado, destaca un alza de la población urbana, pero con una diferencia de cuatro mil habitantes más en la actualidad. En el periodo 2002 se puede observar cómo se equipararon tanto la población rural como la urbana, sin embargo, al igual que en Carahue, la diferencia se ha ido agudizando entre el mundo urbano y rural (Gráfico N°19). Esto se podría explicar por la migración de personas desde el campo hacia la ciudad, buscando nuevas oportunidades de trabajo y estudios.

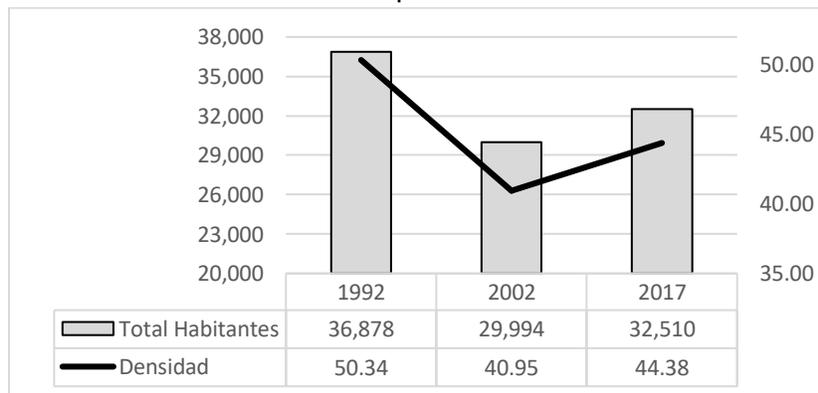
Gráfico N° 20. Evolución población urbana y rural, años 1992 – 2017, comuna de Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En cuanto a la distribución de la población en el territorio durante el periodo 1992 – 2017, la densidad ha tenido una baja (2002) y alza (2017), debido al descenso y aumento de población en el año 2002 y 2017, respectivamente (Gráfico N°20). En la actualidad, dado que la comuna tiene una superficie de 732,53 km² y 32.510 habitantes, la densidad de población es de 44,3 habitantes por km².

Gráfico N° 21. Evolución de la densidad en el periodo 1992 – 2017, comuna de Nueva Imperial.

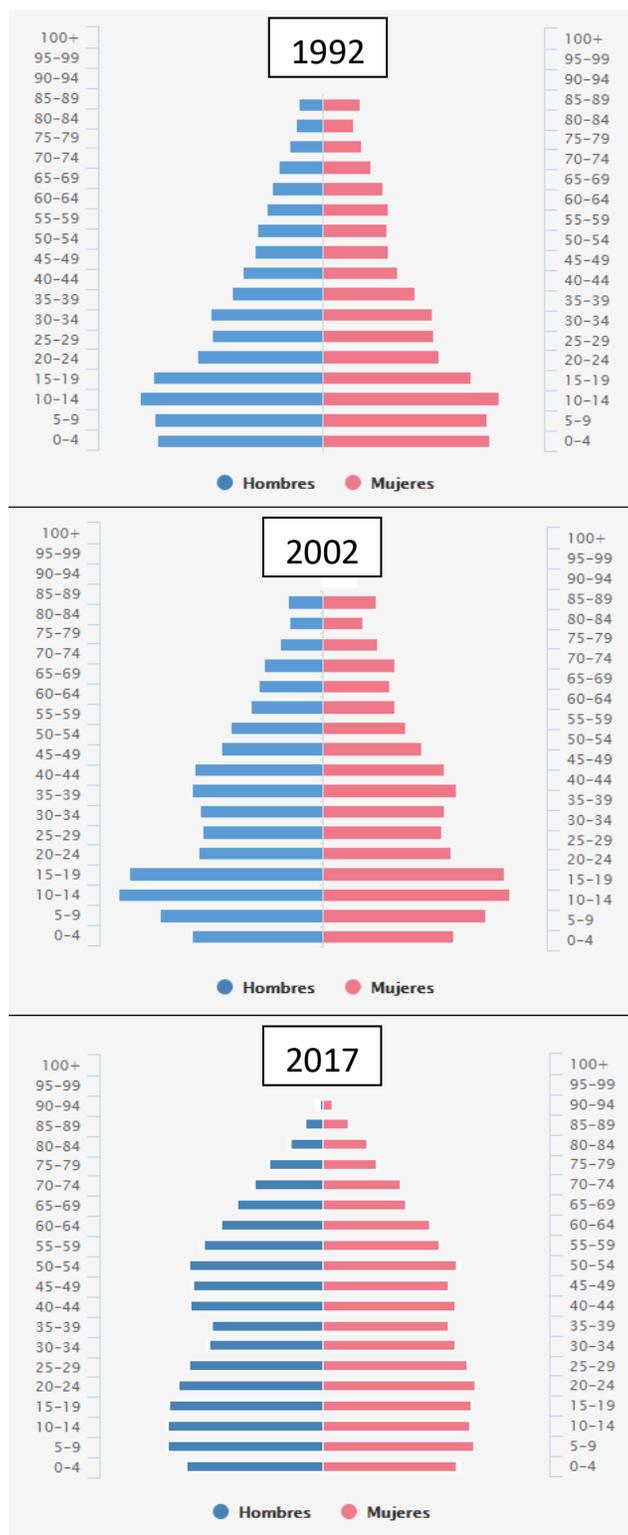


Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En relación a la estructura etaria de los habitantes en Nueva Imperial, esta ha tenido una evolución similar a la de Carahue. De acuerdo a los datos de los Censos de Población de 1992, 2002 y 2017, considerados en la figura N°28, ha habido un cambio desde una pirámide progresiva (año 1992) a una pirámide de tipo estable (2017). Esta transición de una pirámide a otra, implica un cambio en el control de la natalidad, y un menor crecimiento de la población.

Por otro lado, si se observa el grupo etario localizado entre los 30 y 34 y 35 y 39 años de edad, es posible notar una significativa ausencia de población adulta joven. Al igual que Carahue, se podría explicar por la emigración de estas personas buscando oportunidades laborales, las cuales no estarían cubiertas por la comuna.

Figura N° 27. Pirámides de población para los años 1992, 2002 y 2017, comuna de Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censos de Población años 1992, 2002 y 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

❖ Población indígena

Nueva Imperial, es una de las comunas con mayor concentración de población mapuche de la región, según el Censo de Población y Vivienda del año 2017 (INE, 2017), la que alcanzó para tal año a las 18.023 personas, un 55% del total comunal. De estos, 8.876 son hombres y 9.147 son mujeres. Si se compara con Carahue, la comuna de Nueva Imperial tiene un 13% más de población mapuche.

En su mayoría, la población indígena se encuentra organizada en los sectores rurales a través de 213 comunidades indígenas, de las cuales 191 cuentan con personalidad jurídica (Municipalidad de Nueva Imperial, 2015). Estas se distribuyen en todo el territorio comunal, tal como se puede ver en la siguiente cartografía (Figura N°29). Es posible observar que una cantidad importante de las comunidades se ubica en el sector sur oeste.

❖ Organizaciones campesinas

De acuerdo a datos municipales, hay más de 900 organizaciones comunitarias en la comuna, donde destacan 643 Organizaciones Comunitarias Funcionales (SINIM, 2019). De estas, hay muchas organizaciones ligadas a la agricultura, desde cooperativas, agrupaciones y sociedades campesinas. De acuerdo a información obtenida por transparencia, está el registro de 8 organizaciones ligadas a INDAP, todas ellas con personalidad jurídica y la mitad están acreditadas por INDAP.

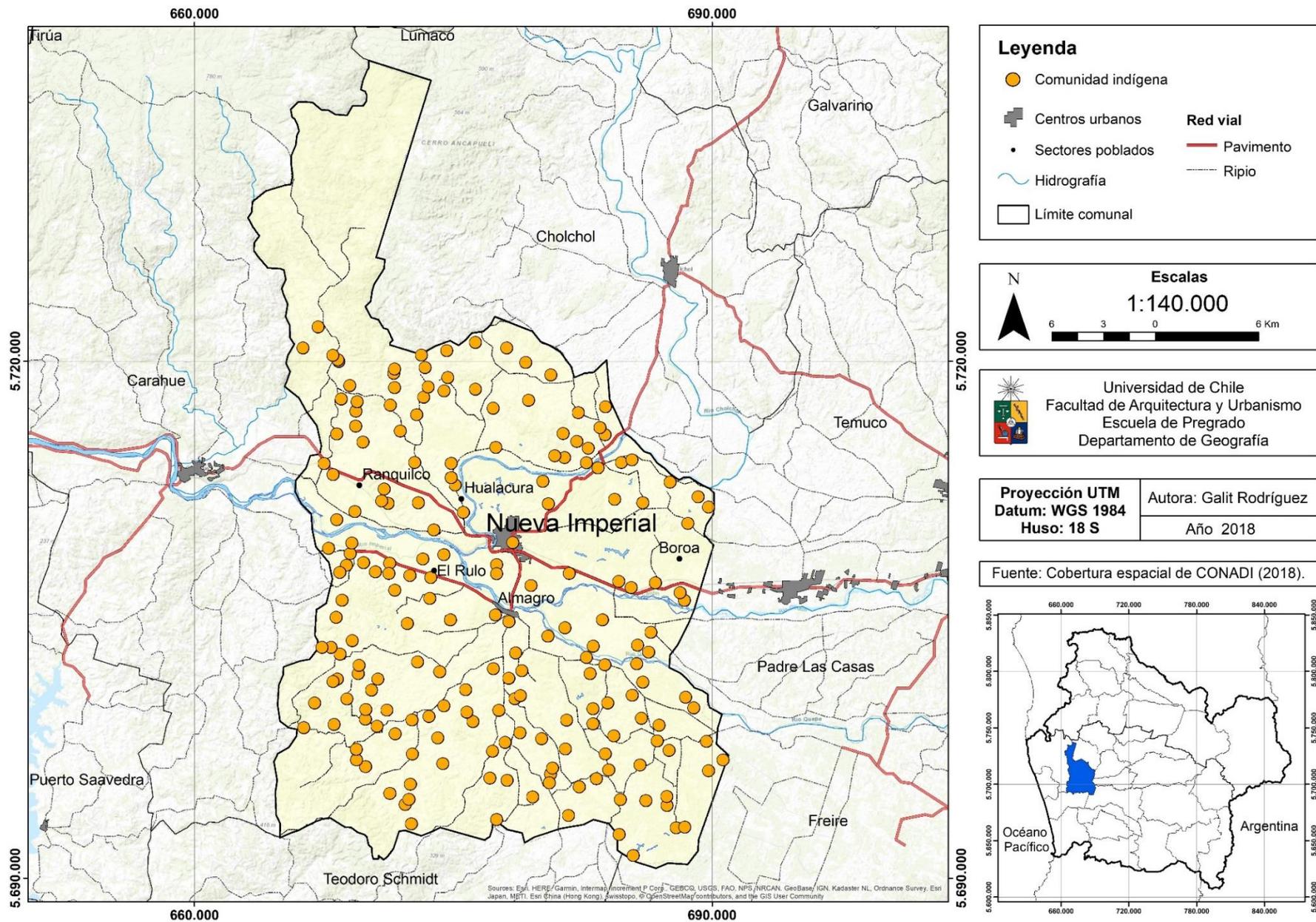
Tabla N° 7. Organizaciones campesinas adscritas a INDAP, Nueva Imperial.

Nombre de la Organización	Forma Jurídica	N° de Integrantes que componen la organización
Cooperativa Agro Imperial	Cooperativa	20
Cooperativa Campesina Boroa Ltda.	Cooperativa	22
Cooperativa Campesina de Productores Frutícolas mapuche Rewe Ltda.	Cooperativa	24
Cooperativa Machew mapu	Cooperativa	S/I
Agrupación de frutilleros Nueva Imperial	Agrupación	24
Agrupación ovinos	Agrupación	22
Sociedad de Responsabilidad Ltda. Proyecto Agropecuario Rapahue	Sociedad	17
Cooperativa Folil Mapu	Cooperativa	17

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP (2019).

Una de las organizaciones que más destaca es la Cooperativa campesina Boroa, la cual nace en el año 1998 y en la actualidad está constituida por 22 socios. Esta cooperativa ha tenido un trabajo importante con diversas instituciones, como INDAP, IICA, FIA, entre otros, donde se han adjudicado fondos para la cooperativa. Otra organización con una historia similar es la Cooperativa Agro Imperial, constituida por 20 socios, entre amigos y vecinos, y han hecho un trabajo en conjunto con SERCOTEC y otras instituciones.

Figura N° 28. Cartografía de ubicación de comunidades indígenas de la comuna de Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.

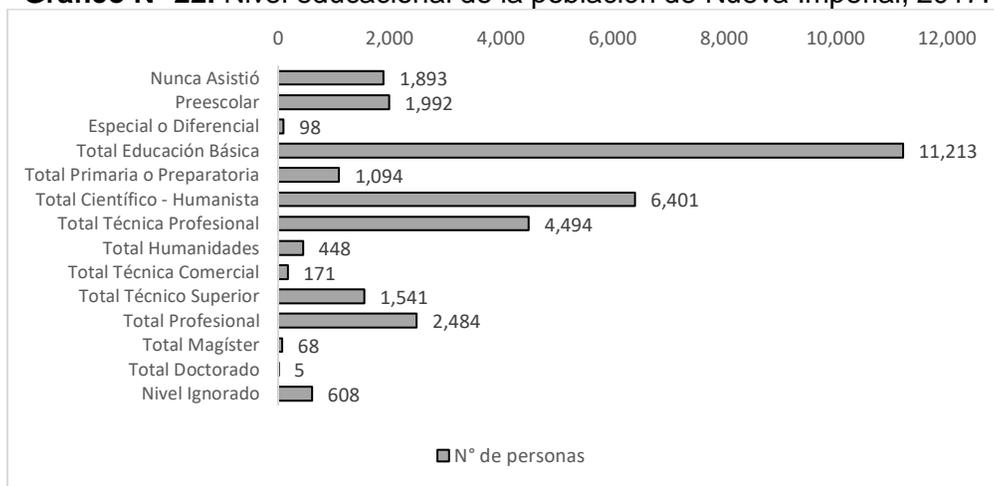


Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ Educación

El nivel educacional de los habitantes de Nueva Imperial destaca por tener un gran porcentaje de población que solo alcanzó la educación básica completa, llegando a un 34%. Tal como se observa en el gráfico N°22, esto indica un bajo nivel educacional en la comuna.

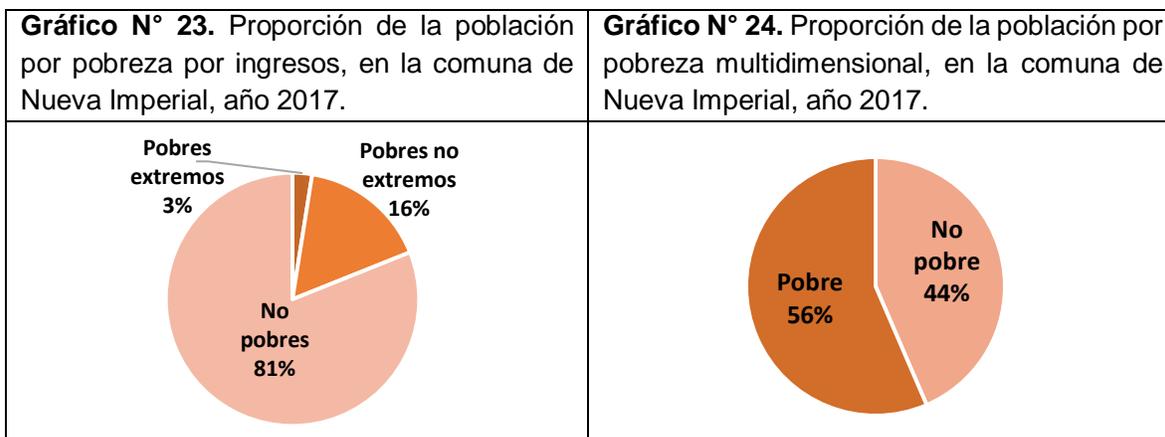
Gráfico N° 22. Nivel educacional de la población de Nueva Imperial, 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

❖ Pobreza

Según datos de la encuesta CASEN para el año 2017, el 19% de la población de la comuna se encuentra en situación de pobreza por ingresos, de los cuales un 3% está dentro de la línea de indigencia (Gráfico N°23). Cabe aclarar que esta medición se realiza únicamente con valores de ingreso mínimo o mínimo necesario por persona para cubrir las canastas mínimas para la satisfacción de necesidades alimentarias. Sin embargo, según el nuevo cálculo y siguiendo los nuevos criterios de medición multidimensional (en cuanto a educación, salud, trabajo y seguridad social y vivienda), el porcentaje de pobres aumentaría a un 56% de la comuna (Gráfico N°24).

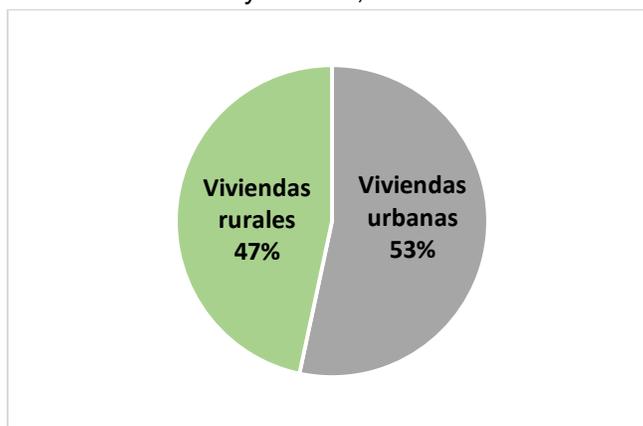


Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta de Caracterización Socio-económica Nacional (CASEN), año 2017, Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO).

❖ Vivienda e infraestructura de servicios básicos

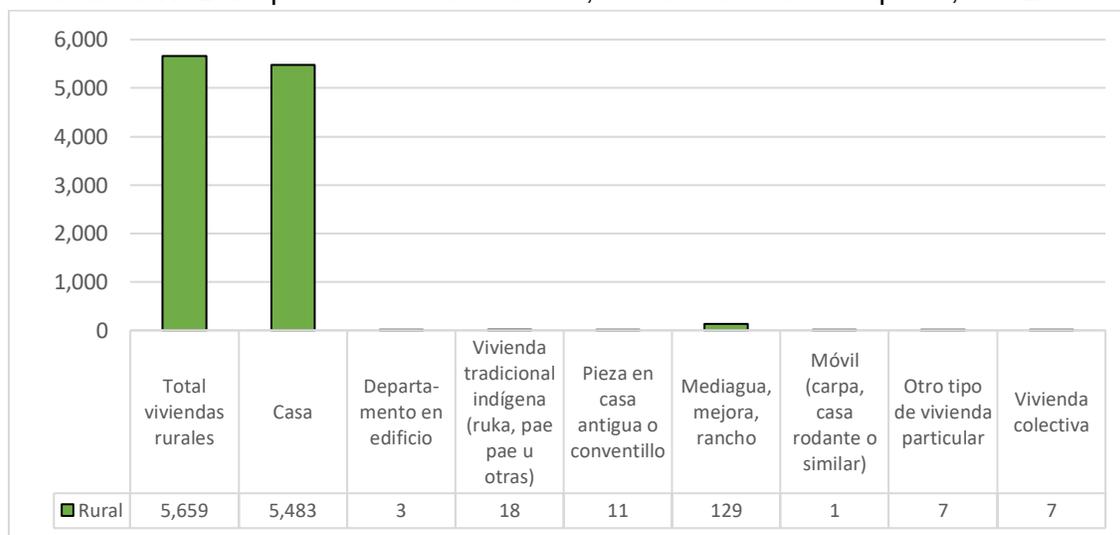
Nueva Imperial cuenta con 12.130 viviendas (Gráfico N°25), dentro de las cuales, se catastraron 5.659 viviendas rurales (47%), comprendiendo desde casas, departamentos en edificios, rucas, mediaguas, etc. El mayor porcentaje lo concentra la categoría de casas, con un 97% del total de viviendas rurales (Gráfico N°26).

Gráfico N° 25. Viviendas urbanas y rurales, comuna de Nueva Imperial, año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

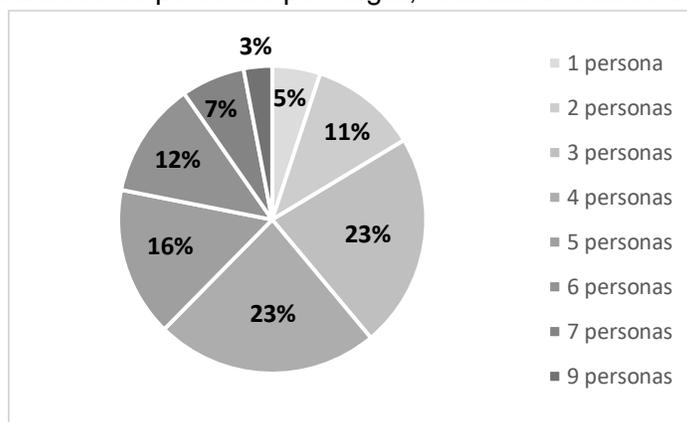
Gráfico N° 26. Tipos de viviendas rurales, comuna de Nueva Imperial, año 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

Las viviendas rurales de Nueva Imperial se caracterizan por ser casas aisladas y no pareadas, y según datos de la encuesta CASEN (2017), la cantidad de personas que hay por hogar fluctúa mayoritariamente entre las 3 y 5 personas (Gráfico N°26).

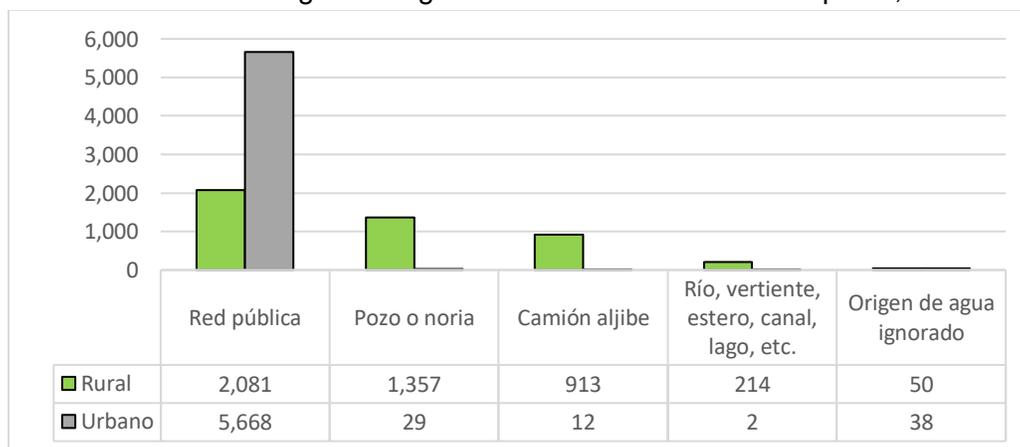
Gráfico N° 27. Cantidad de personas por hogar, comuna de Nueva Imperial, año 2017.



Elaboración propia en base a datos de Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), año 2017, Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO), 2017.

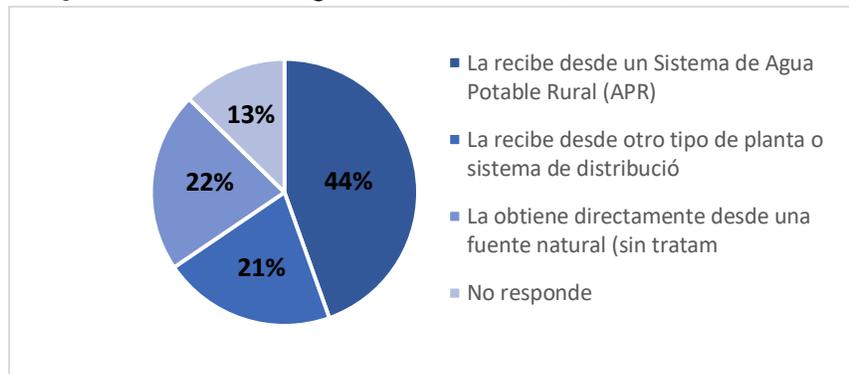
En cuanto a la infraestructura de servicios básicos, Nueva Imperial cuenta con alcantarillado, abastecimiento de agua potable y red de tendido eléctrico y alumbrado público, dándose las mayores diferencias se dan en localidades rurales, en cuanto a servicios de agua potable y alcantarillado. De acuerdo al gráfico N°27, la zona urbana de Nueva Imperial tiene más de 3.000 viviendas que poseen red pública de agua (en comparación al sector rural). A diferencia de Carahue, en Nueva Imperial prevalece el uso de agua proveniente de la red pública, con 2.081 viviendas que utilizan este método. Por otra parte, según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) del año 2017, un 44% de las zonas rurales obtiene el agua desde un Sistema de Agua Potable Rural (Gráfico N°27).

Gráfico N° 28. Origen del agua en la comuna de Nueva Imperial, 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2017.

Gráfico N° 29. ¿Cómo obtiene el agua de la vivienda?, comuna de Nueva Imperial, 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), año 2017, Ministerio de Desarrollo Social, 2017).

Con respecto a la infraestructura de salud, en la comuna existe un hospital, 8 postas rurales, un CESFAM y 4 estaciones medico rurales. Junto a esto, también hay un centro médico dependiente del servicio de salud (Municipalidad de Nueva Imperial, 2015).

En cuanto a la infraestructura educacional, Nueva Imperial cuenta con 28 establecimientos educacionales, entre jardines infantiles, escuelas, colegios y liceos. Dentro de estos, hay 15 escuelas rurales. Cabe mencionar que las posibilidades de continuar los estudios en la comuna son bajas, puesto que no hay instituciones más especializadas ni universidades.

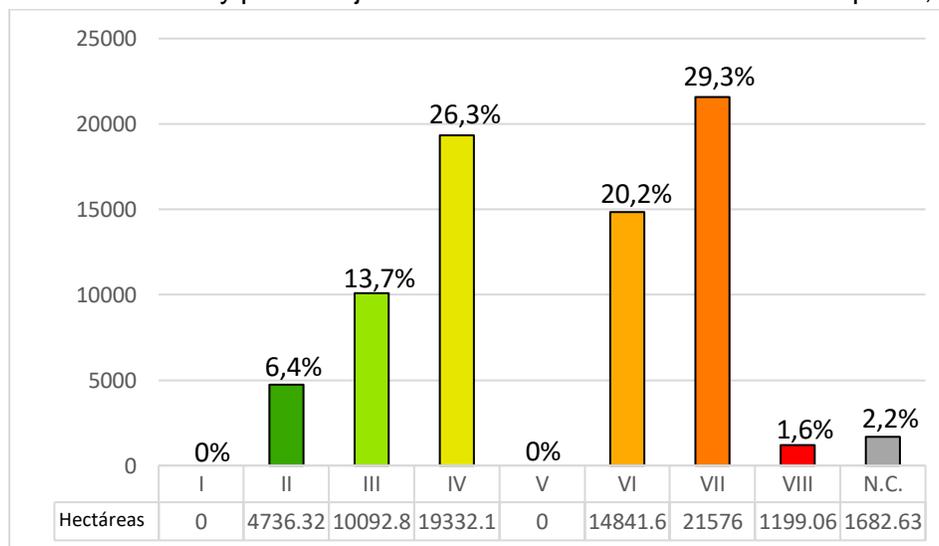
❖ Suelo

En el sector noroeste de la comuna, cercano a la Cordillera de Nahuelbuta, hay suelos de topografía ondulada y quebradas originados sobre roca metamórfica. Los que, si bien están aptos para la actividad silvícola y ganadera, son muy susceptibles a la erosión y procesos de remoción en masa. En la zona noreste son suelos aluviales de topografía plana y suavemente ondulada, constituyen terrazas recientes, cuya composición es arcilla y pueden presentar problemas de drenaje y erosión (según el PLADECO (Municipalidad de Nueva Imperial, 2015).

En el sector central cercano a los ríos Cautín e Imperial, hay suelos planos de formación aluvial, por lo que existen grandes extensiones de textura franco arenosa sin problemas de drenaje, sin embargo, presentan problemas de inundación debido a la crecida de los ríos. Por último, en la zona sur de la comuna coexisten suelos rojos, arcillosos y transicionales a andisoles, con profundidad media a alta y buen drenaje en posición de lomaje.

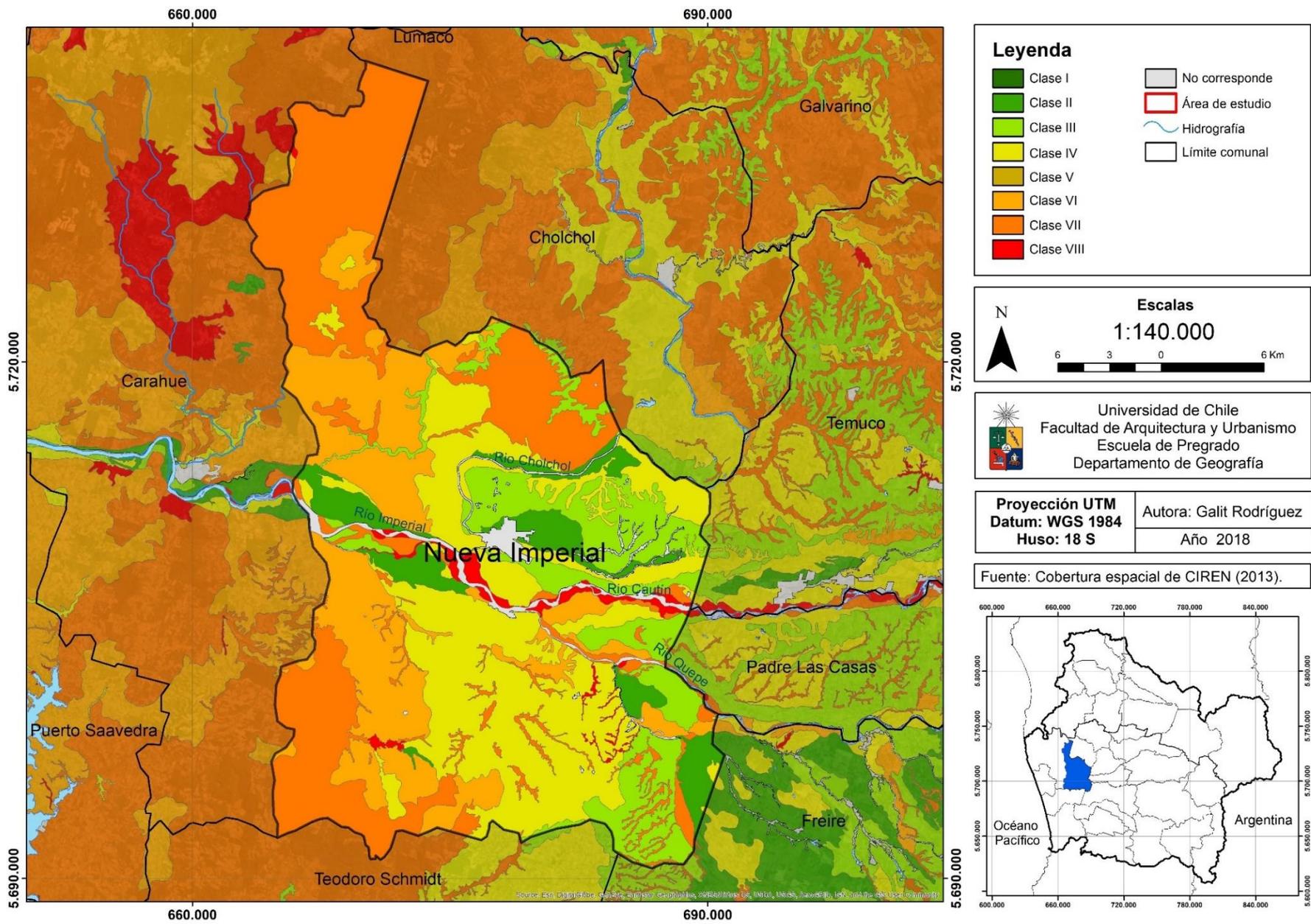
En cuanto a la capacidad de suelo, Nueva Imperial posee suelos de capacidad I a VIII (Gráfico N°29 y Figura N°30). El primer grupo conformado por los suelos de clase II y III (6,4% y 13,7%), representan suelos con pendientes leves y pocas limitantes para el cultivo, permitiendo el buen desarrollo de la agricultura. Estos suelos corresponden a las llanuras de inundación de los ríos Imperial, Cautín y Chol Chol. Los suelos de clase IV (26,3%) por lo general representan tierras para una agricultura anual e intensiva debido a mayores restricciones y limitaciones de uso. Por otro lado, las clases VI y VII (20,2% y 29,3% respectivamente), son suelos que no pueden ser cultivados de forma permanente y tienen mayor pendiente, por lo que son tierras no tan aptas para fines agropecuarios.

Gráfico N° 30. Cantidad y porcentaje de cada clase de suelo en Nueva Imperial, año 2013.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIREN (2013).

Figura N° 29. Cartografía de capacidad de uso de suelo de la comuna de Nueva Imperial, Provincia de Cautín, IX Región de la Araucanía.

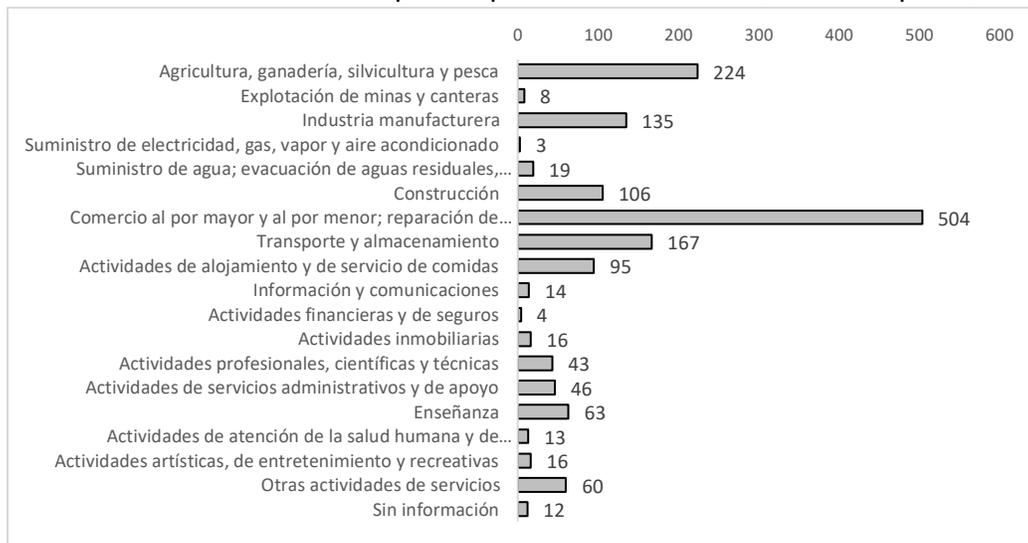


Fuente: Elaboración propia, 2018.

❖ Actividades económicas y empleo

De acuerdo a información del PLADECO de Nueva Imperial (2015), la comuna se destaca por basar su economía en la entrega de servicios en el área urbana y por la producción silvoagropecuaria en el rural. En cuanto al sector terciario y servicios, destacan las oficinas bancarias, supermercados, oficinas de servicios públicos y municipales, etc. Los rubros que más destacan son las empresas de comercio al por mayor y menor (32,5%), las empresas de agricultura, ganadería, caza y silvicultura (14,4%) y, por último, las empresas de transporte, almacenamiento y comunicaciones (10,7%) (Gráfico N°30).

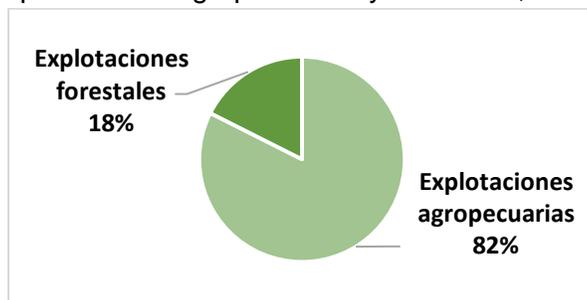
Gráfico N° 31. Cantidad de empresas por rubro económico, Nueva Imperial, 2018.



Fuente: SII (2018).

En cuanto al sector primario, en el sector rural las actividades predominantes son la agricultura, ganadería y silvicultura, en donde se producen mayoritariamente cereales (trigo, avena), frutas y una amplia variedad de hortalizas. Siguiendo en la misma línea, de acuerdo a información del VII Censo Agropecuario del año 2007, la superficie de explotaciones agropecuarias es de 50.689,39 Ha., conformando principalmente por la agricultura tradicional en todo el territorio comunal, ganadería, y silvicultura. Específicamente, las explotaciones forestales, están presentes principalmente en los sectores de Hualacura y Los Boldos ocupando una superficie de 10.804,90 Ha. (Gráfico N°31).

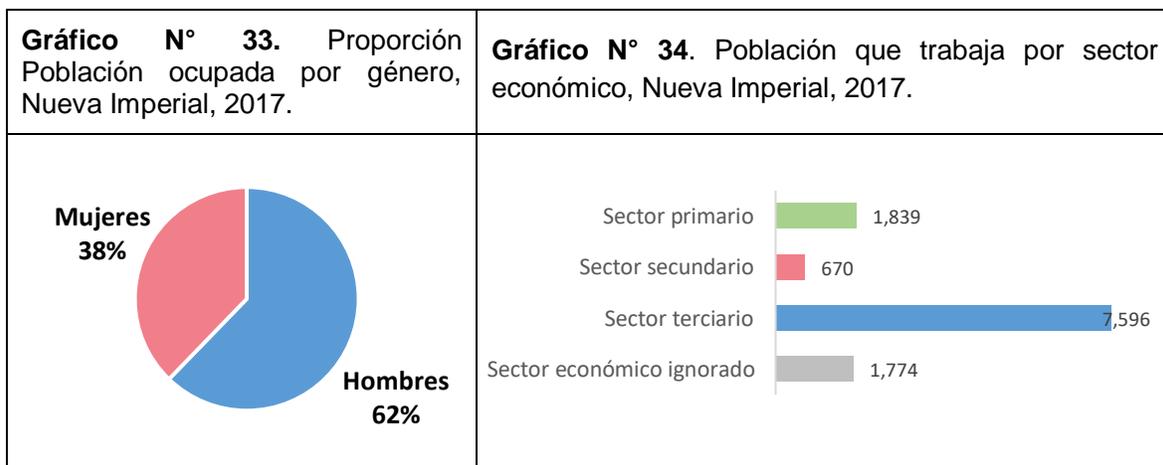
Gráfico N° 32. Explotaciones agropecuarias y forestales, Nueva Imperial, 2007.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de VII Censo Agropecuario del año 2007.

En lo que respecta al empleo y población ocupada, según datos del Censo de Población del año 2017 (INE, 2017), en la comuna de Nueva Imperial un 48% de las personas declara trabajar y de estos, el 62% son hombres y 38% son mujeres (Gráfico N°32).

Con respecto a la cantidad de personas por sector económico (Gráfico N°33), el sector que concentra el mayor porcentaje es el terciario, con un 64% de ocupados (7.596 personas). Luego sigue el sector primario, con un 15,4% de trabajadores (2.205 personas). Tal como se mencionó anteriormente, esto está ampliamente relacionado con las principales actividades económicas de Nueva Imperial, las cuales son servicios y agricultura.



Fuente: Elaboración propia en base a información de Censo de Población año 2017, Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

4.2. Efectos del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de INDAP en el desarrollo local de las comunas de Carahue y Nueva Imperial

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) nace en noviembre del año 1962, y es el principal servicio del Estado en apoyo de la Agricultura Familiar Campesina. Esta institución está a cargo de desarrollar políticas públicas y programas enfocados en resolver los problemas de acceso a mercados, créditos y asistencia financiera para pequeños y medianos productores campesinos (INDAP, 2019b). Su misión es promover condiciones, generar capacidades y apoyar con acciones de fomento, el desarrollo productivo sustentable de la agricultura familiar campesina y sus organizaciones (INDAP, 2019b). Asimismo, esta entidad estatal ofrece programas de financiamiento, asesorías y capacitación, dirigidos a los pequeños productores agrícolas, campesinos y sus familias, lo que significa una amplia oferta de instrumentos que benefician a más de 176.000 usuarios a nivel nacional. De esta manera, se busca fomentar la incorporación de la agricultura campesina a los procesos de modernización que afectan al sector productivo agrícola nacional, además de fortalecer las capacidades humanas a través de servicios de asesoría técnica e inversiones. Según INDAP (2019b), se busca responder a una diversidad de requerimientos, visualizando cada realidad desde el territorio para la planeación y gestión de la atención, con una mirada integrada para identificar oportunidades de desarrollo económico, según las actividades agropecuarias y conexas desarrolladas en cada región y localidad del país.

La institución cuenta con diversos instrumentos que buscan fomentar y potenciar el desarrollo de la pequeña agricultura. Uno de ellos es el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), el que nace en diciembre del año 2008, reconociendo a usuarios(as) de INDAP como un grupo de familias que pertenecen a una Unidad Operativa. De alguna manera, el PDTI tiene objetivos similares al PRODESAL⁸, pero enfocados a pueblos indígenas, pues busca apoyar principalmente a pequeños productores agrícolas más vulnerables del sector rural.

4.2.1. Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)

Formando parte de un programa de asesoría, el PDTI tiene como objetivo fortalecer las distintas estrategias de la economía de los pueblos originarios, comprendiendo a sus familias, las comunidades, o cualquier otra forma de organización, que desarrollen actividades silvoagropecuarias y/o actividades conexas en el territorio rural, de acuerdo a su propia visión de desarrollo (INDAP, 2019c). En otras palabras, busca ampliar las habilidades y oportunidades de los pueblos originarios, para potenciar sus procesos de desarrollo económico, productivo, social y cultural, de acuerdo a sus propias identidades. En este sentido, las comunidades son atendidas simultáneamente por municipios y consultoras privadas. El PDTI está dirigido a pueblos originarios que desarrollan alguna actividad silvoagropecuaria y/o conexas (turismo rural, artesanía o servicios), que tengan

⁸ Debido a que había una gran cantidad de usuarios indígenas en PRODESAL a lo largo de Chile, a partir del año 2016 comenzaron a traspasar usuarios desde el PRODESAL al PDTI.

necesidades de mejorar o mantener sus sistemas productivos y/o desarrollar nuevos emprendimientos en sus territorios. De esta manera, puede ser usuario del programa un integrante de la familia o más de uno (excepcionalmente), cuando realicen actividades silvoagropecuarias y/o conexas de manera independiente, especialmente jóvenes y mujeres. También pueden participar pequeños productores agrícolas y campesinos no indígenas, que cuenten con el respaldo de las organizaciones de los pueblos originarios y vecinos del mismo territorio.

A modo general, el PDTI entrega incentivos para el desarrollo de capacidades e inversiones (Cuadro N°2). El incentivo de INDAP se define en pesos y es actualizado cada año, según el factor de ajuste que otorgue el Ministerio de Hacienda a la Ley de Presupuesto.

Cuadro N° 2. Qué financia el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI).

Desarrollo de capacidades (económico productivas, de gestión, comerciales, sociales, entre otras).

- Asesorías técnicas destinadas a mantener o mejorar los sistemas productivos orientados al autoconsumo, así como mejorar emprendimientos económicos individuales o asociativos y apoyar el acceso a todos los beneficios del programa.
- Capacitación y acciones formativas, las cuales buscan contratar asesorías especializadas, talentos rurales, talleres, giras técnicas, entre otros.
- Mesa de coordinación, que son los gastos de funcionamiento de las mesas de representación de los grupos de usuarios.

Fondo Único de Financiamiento

- Capital de operación, el cual incluye gastos de adquisición de insumos y materiales necesarios para el desarrollo de actividades silvoagropecuarias y/o conexas de cada usuario o de carácter grupal.
- Inversiones, que incluyen gastos para cofinanciar emprendimientos económicos silvoagropecuarios, de tipo asociativos o individuales.

Financiamiento excepcional de emprendimientos individuales

- Los directores regionales pueden determinar hasta un 5% del presupuesto total del Fondo Único de Financiamiento, que sea destinado al llamado a concurso especial para el financiamiento de inversiones individuales. Este fondo va destinado a usuarios que quieran hacer un proyecto distinto al de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP (2017).

En relación a lo anterior, el programa PDTI tiene componentes que se vinculan directamente con el propósito de financiamiento, donde la combinación de subsidios a la inversión y asistencia técnica resulta coherente, con el objetivo de incremento de la producción, ya sea a través del aumento de la productividad o de la superficie explotada. A continuación, se desglosan en detalle los componentes del PDTI (Cuadro N°3).

Cuadro N° 3. Componentes del Programa PDTI.

Asesoría técnica. Consiste en mejorar la producción y los emprendimientos, así como fortalecer y diversificar los negocios de los productores. Además, busca mejorar la competitividad de estos a partir del aumento de la productividad, calidad y agregación de valor a sus productos y servicios. Reflejado en un acompañamiento directo a los campesinos, también busca apoyar el acceso a todos los beneficios del programa. El equipo técnico realiza un diagnóstico anual de cada usuario, para segmentarlos y focalizar la intervención. Posteriormente, se realiza una planificación anual y de mediano plazo, para cumplir con los siguientes objetivos:

- Autoconsumo y subsistencia: desarrollar capacidades para generar productos relacionados con la actividad silvoagropecuaria, y articular la ayuda con otros servicios.

- Producción de excedentes para la venta: desarrollar capacidades de gestión productiva y de inversiones, para mejorar los sistemas productivos.

- Desarrollo de competencias emprendedoras: desarrollar capacidades de gestión productiva y empresarial, permitiendo adquirir capital de inversión para iniciar o fortalecer pequeños emprendimientos de negocios.

Capital de trabajo. Corresponde a la entrega de \$115.000 pesos para la compra de insumos, equipos y bienes necesarios para el desarrollo de actividades silvoagropecuarias y/o conexas de cada usuario, tales como la compra de materiales necesarios en el campo, como cierres perimetrales, fertilizantes o alimentos de animales.

Capital de Inversión. Comprende implementos de apoyo agrícola y maquinaria, tales como motosierras, trituradores de granos, motocultivadores, maquinaria de ordeña móvil, así como también materiales de construcción para bodegas, invernaderos, galpones, gallineros, etc.

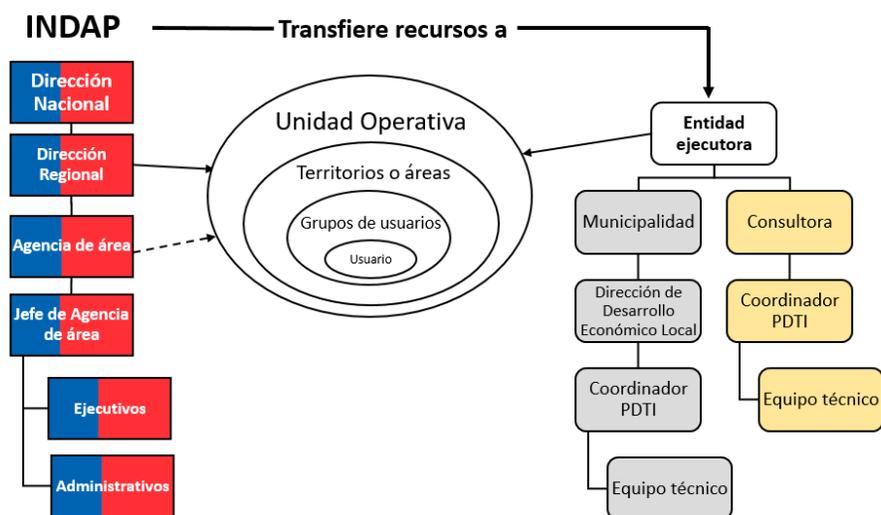
Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida desde INDAP (2018).

En lo que respecta a la implementación del programa, el INDAP a través de un trabajo con los municipios y consultoras, firma un convenio de ejecución donde se establecen los aportes y responsabilidades de cada institución (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010). De esta manera, el organismo estatal transfiere recursos –por medio de convenios y contratos– con la(s) entidad(es) ejecutora(s) (municipalidades o consultoras) para implementar el programa, sumados a los aportes municipales o privados. De este modo, las entidades ejecutoras administran los recursos aportados por INDAP y aseguran su adecuada implementación. En el caso de las entidades públicas o municipalidades, estas tienen un coordinador del PDTI (perteneciente a la Dirección de Desarrollo Económico local), el cual está a cargo de un equipo técnico, también funcionarios municipales. Al igual que las entidades privadas o consultoras también que tienen su coordinador PDTI, el cual maneja un equipo técnico. Todos los equipos técnicos tienen como principal función tratar y atender a los beneficiarios del programa, prestando asesoría técnica permanente en producción agrícola. Además, ellos mismos definen la programación anual y las actividades grupales a realizar (giras, capacitaciones, unidades demostrativas, etc.). (Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010).

Como una manera de acercar los servicios de INDAP a los agricultores de Carahue y Nueva Imperial, existe una agencia de área en cada comuna. Estas oficinas dependientes de la Dirección Regional en Temuco, apoyan los requerimientos de los usuarios y técnicos, además de atender y mejorar el acceso a la plataforma de los distintos servicios de la institución. Cada una de estas oficinas de atención, está conformada por un Jefe de agencia de área, además de los ejecutivos integrales (que trabajan por sectores), conformados en su gran mayoría por ingenieros agrónomos, técnicos agrícolas y médicos veterinarios. Otra de las funciones de la agencia de área es administrar recursos para utilizarlos en el programa PDTI, y reportar directamente a la dirección regional a cargo. Por último, las

agencias de área también aprueban la programación anual realizada por los equipos técnicos.

Figura N° 30. Organigrama del funcionamiento del programa PDTI⁹.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP (2018).

Las postulaciones de los usuarios se hacen a través de las agencias de área de cada comuna o directamente en el sitio web destinado para estos finales. Cabe mencionar que no hay fechas específicas para esta postulación. Para las regiones que operan bajo año agrícola, estas se concentran entre marzo y abril. Todos los postulantes deben firmar una carta de compromiso en la que solicitan ser beneficiarios del programa y declaran cumplir con los requisitos para ser beneficiarios INDAP.

Una vez integrados al sistema, los usuarios indígenas se organizan en Unidades Operativas, en grupos de entre 60 a 180 personas, conformando una comunidad o agrupación de usuarios organizados según sus intereses, vocación productiva, identidad, interrelaciones sociales y productivas/comerciales, cercanía, entre otros, que estará formada por un número variable de grupos organizados por afinidad de su actividad productiva y/o según territorio o localidad (INDAP, 2019e). Esta agrupación también significa un espacio de participación, coordinación y dialogo entre los usuarios, en la perspectiva de ampliar el capital social y económico de los territorios.

Según Agraria (2014), los agricultores recibirán atención por un periodo máximo de 6 años que se inicia con el levantamiento del diagnóstico. Durante este tiempo serán evaluados por la institución en cuanto al avance de su estado de desarrollo económico y productivo, además de la participación y compromiso con el programa, para determinar sus opciones de continuidad, retiro o egreso. Al igual que en el PRODESAL, no son claras las definiciones de egreso, tampoco si realmente se cumple el plazo máximo de atención por parte de

⁹ Si bien a nivel normativo es la Dirección Regional el organismo que está a cargo de las Unidades Operativas, realmente es la Agencia de área comunal quién interviene de primera mano sobre cada conjunto de territorios.

INDAP. Sin embargo, se menciona que excepcionalmente los agricultores más vulnerables que no alcancen el perfil de egreso, podrán permanecer en el programa.

❖ Proceso de Mejoramiento del Programa PDTI

Durante los últimos años, las políticas del Ministerio de Agricultura se han orientado a ponerle especial atención a los pueblos originarios, y en ese sentido, desde el año 2015 se ha reformulado participativamente el programa, de manera que INDAP ha iniciado un proceso de reconocimiento del usuario como parte de una comunidad indígena, más que un simple usuario de una Unidad Operativa. Así es como el programa permite acceder a un servicio de extensión pertinente, a capacitación técnica, a financiamiento integrado y oportuno y a un apoyo de la asociatividad local y el trabajo comunitario. Se consideran además el apoyo de facilitadores interculturales y mecanismos de consejería por parte de las autoridades tradicionales. Junto a esto, también se pone especial énfasis en la participación y empoderamiento de los grupos de usuarios, sus comunidades u otras formas organizativas de los pueblos originarios.

Desde su creación, el programa ha mantenido ciertos lineamientos, sin embargo, le han sido aplicadas medidas de reordenamiento y mejoras por parte de la institución en los últimos años, se buscó perfeccionar el programa PDTI, concretándose los cambios al programa en torno a tres siguientes áreas (Cuadro N°4).

Cuadro N° 4. Ámbitos y medidas de mejoras del Programa PDTI.¹⁰

Pertinencia cultural (reconocimiento, consideración y respeto)	Más y mejores apoyos del programa	Mejor organización del programa
<ul style="list-style-type: none"> • Diálogo y reconocimiento de la comunidad indígena u otras formas de organización. • Fin a las intervenciones que dividen a los grupos y comunidades. Acción integradora de los Usuarios, Comunidades u otras formas de organización. • Los Grupos o Comunidades definirán una Estrategia de Desarrollo y un Acuerdo de Funcionamiento elaborada entre todos. • Más participación, empoderamiento y decisiones en manos de los participantes del programa. • Integración gradual de Facilitadores Interculturales. • Diálogo con las Autoridades Tradicionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio de Asistencia Técnica y Articulación a otros programas. Servicio de extensión integral y pertinente. • Servicio de capacitación y asesoría especializada mejorados. • Sistema de financiamiento integrado y oportuno. • Apoyo para fortalecer el capital social y cultural de los Grupos o Comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejoramiento del trabajo con las entidades ejecutoras. • Implementación de un nuevo Sistema Evaluación y Control Social, compartido con los grupos y comunidades. • Simplificación de la operación del programa. • Ampliación gradual de las capacidades institucionales para atender a los pueblos originarios.

Fuente: Elaboración propia en base a información de INDAP (2017).

¹⁰ Otro mejoramiento está relacionado al componente de capital de inversión, el cual históricamente tenía asignaciones discrecionales y políticas (que respondían a los proyectos pero también a demandas de los usuarios). A partir de la reforma de mejoramiento del PDTI, al existir un fondo único, está destinado un monto fijo por persona, es decir, las asignaciones son por igual.

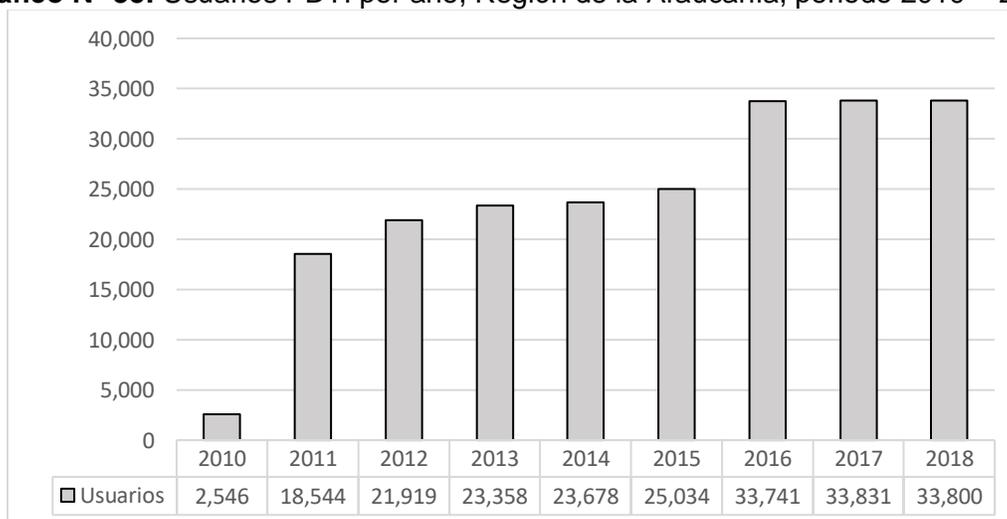
Al mismo tiempo, se ha ido abriendo un diálogo formal con las comunidades para cautelar el buen funcionamiento del programa. Aquello se expresa en tener conversaciones con autoridades tradicionales, informando a la comunidad sobre actividades y logros, además de incorporar a familias no usuarias de la comunidad en algunas actividades grupales del programa. Es así como el año 2016 y 2017 se realizaron 238 talleres con la participación de 4.345 representantes de los grupos de usuarios y de los pueblos indígenas. Junto a esto, buscando generar una mayor pertinencia cultural del programa y considerar transversalmente a los pueblos originarios a nivel institucional, también se creó la Unidad Nacional de Pueblos Originarios en INDAP, dependiente de la División de Fomento y sus contrapartes regionales, y la Unidad de Pueblos Originarios en la Dirección Regional de la Araucanía, donde radica casi el 80% de los usuarios indígenas.

Por último, cabe mencionar que un porcentaje del financiamiento del programa PDTI proviene desde la articulación con CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), y es por eso que actualmente el programa recibe como nombre “Programa de Desarrollo Territorial Indígena INDAP – CONADI”.

4.2.2. Programa PDTI y su implementación en la Región de la Araucanía

En el año 2010 se empezó a implementar el programa PDTI en la Región de la Araucanía y en ambas comunas, considerando el gran porcentaje de población indígena en estos dos territorios. Incluso, Nueva Imperial fue una comuna piloto y una de las primeras de la región en donde se comenzó a implementar este programa. Desde que se iniciaron las primeras unidades operativas hace 7 u 8 años, se comenzó con cerca de 2.300 familias a nivel regional con el PDTI, y actualmente hay más de 36.000 usuarios, dando cuenta de un notable incremento de las coberturas del programa (al punto de llegar a absorber a PRODESAL en el caso de Nueva Imperial).

Gráfico N° 35. Usuarios PDTI por año, Región de la Araucanía, periodo 2010 – 2018.



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de INDAP (2018).

4.2.3. Implementación del Programa PDTI en la comuna de Carahue

El programa se implementó en el año 2011, y en la actualidad, la cantidad total de usuarios PDTI en la comuna es de 1.018 agricultores, los cuales de acuerdo a la Figura N°31, se encuentran divididos en cinco¹¹ territorios atendidos únicamente por la Municipalidad de Carahue¹². Estos territorios son: Meli Newen, Koyawe, Inal Leufu Che, Costa, y Rulu Winkul Che. La cantidad de usuarios por territorio está detallada a continuación (Tabla N°8 y Cuadro N°5).

Tabla N° 8. Cantidad de usuarios PDTI por territorio, Carahue, 2018.

Territorio o área	Usuarios	Ejecutado por
Meli Newen	202	Municipalidad de Carahue
Koyawe	236	Municipalidad de Carahue
Inal Leufu Che	182	Municipalidad de Carahue
Costa	238	Municipalidad de Carahue
Rulu Winkul Che	160	Municipalidad de Carahue
Total	1018	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Dirección de Desarrollo Económico Local, Programa PDTI, comuna de Carahue, 2018.

Cuadro N° 5. Territorios PDTI en Carahue.

Meli Newen (*"Cuatro fuerzas"* en mapudungun): comprende 11 comunidades indígenas, entre ellas Mulato Calvín, Pedro Curriñir y Ramón Levio. Destacan los sectores de Lolocura, Chanco, Colico y Taife. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Carahue.

Koyawe (*"Centro de reunión para conversar y discursar"*, en mapudungun): comprende más de 20 comunidades indígenas, entre ellas Calvunqueo Capitán, Bartolo Levimán, y Currihual Huenchual. Destacan los sectores de Taife, Quillén y Millapuray. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Carahue.

Inal Leufu Che (*"Gente a la orilla del río"*, en mapudungun): comprende más de 15 comunidades, entre ellas Luis Toro I y II, José Mariqueo y Antonio Queupuil. Destacan los sectores de Lihuin, El Coihue y Huedaquentue. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Carahue.

Costa: es uno de los sectores más grandes y comprende cerca de 18 comunidades indígenas, entre ellas Juan Llancaleo, José Loncoli y Manquebur Millaqueo. Destacan los sectores de Pichingual, Coi Coi, Danquil y Lilicura. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Carahue.

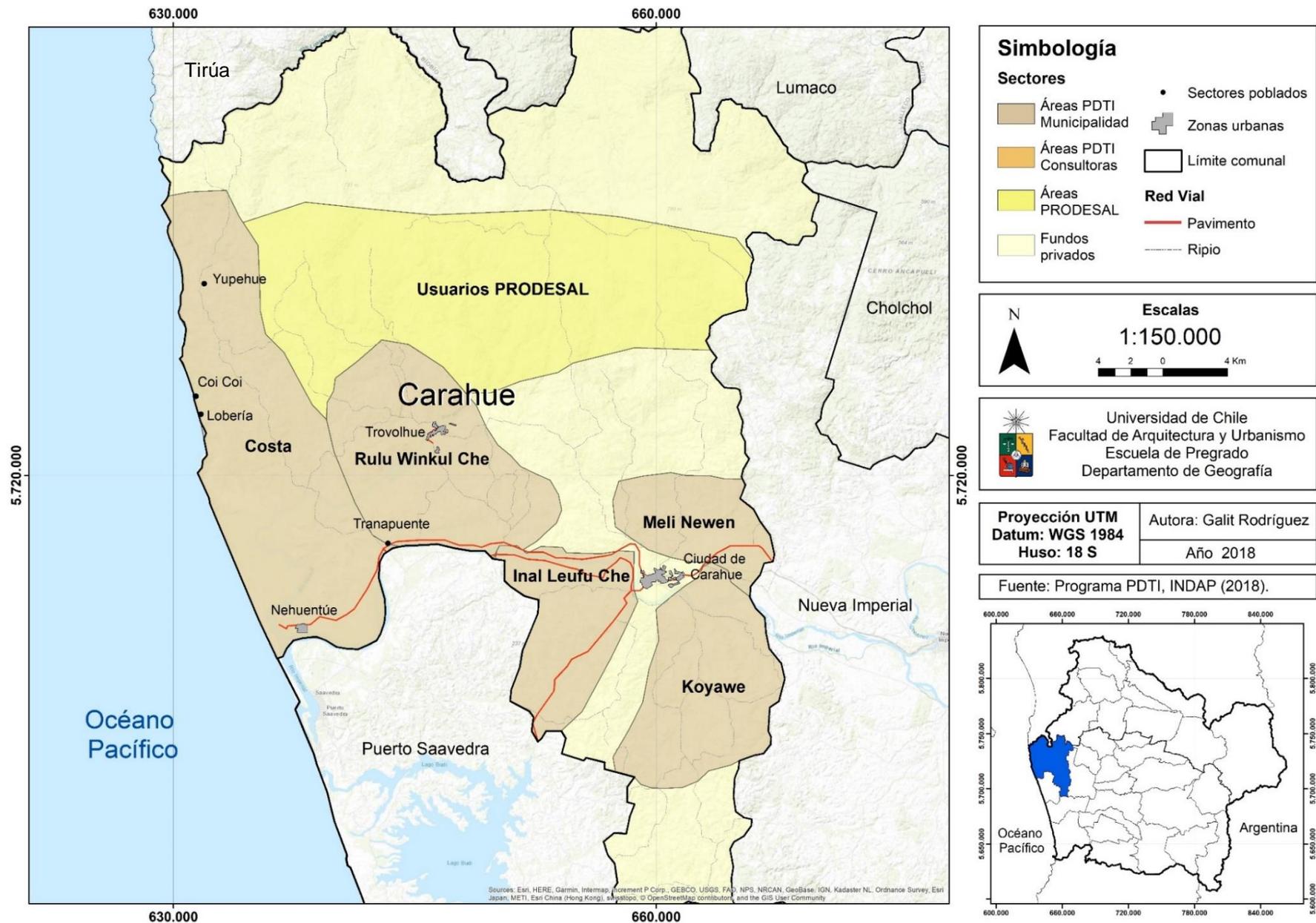
Rulu Winkul Che (*"Gente de la llanura y del cerro"*, en mapudungun): comprende más de 15 comunidades, entre ellas Felipe Huentemil, Juan Currihuinca y Juan Bartolo Millao I y II. Destacan sectores como Trovolhue, Cullinco, Chacay y Huentecollahue. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Carahue.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP (2018).

¹¹ Queda excluida el área cubierta por fundos privados (color amarillo claro), debido a que no reciben atención por parte de INDAP. A ella se suma el sector de usuarios de PRODESAL (color amarillo) al norte de la comuna, puesto que no corresponde al objeto de estudio.

¹² La única entidad ejecutora en la comuna de Carahue es la Municipalidad, por lo que no existen entidades o consultoras privadas que ejecuten el programa PDTI en este territorio.

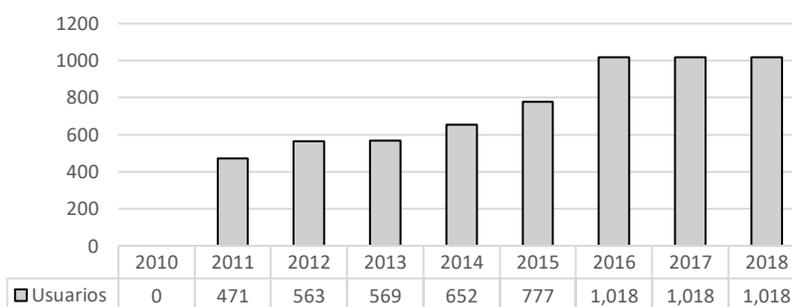
Figura N° 31. Territorios atendidos por la Agencia de área Carahue, INDAP (Año 2018).



Fuente: Elaboración propia según información obtenida de INDAP (2018).

Desde el año 2011 comenzó a funcionar el programa en la comuna, alcanzando más de 1.000 usuarios en la actualidad. Tal como se aprecia en el Grafico N°36, ha habido un aumento gradual de la cantidad de usuarios por año, exceptuando por un gran incremento en el periodo 2015 – 2016 debido al traspaso de usuarios desde el PRODESAL al PDTI. A partir del año 2016, se ha mantenido el número constante el número de beneficiarios de estas políticas.

Gráfico N° 36. Cantidad de usuarios por año, Programa PDTI, Carahue.

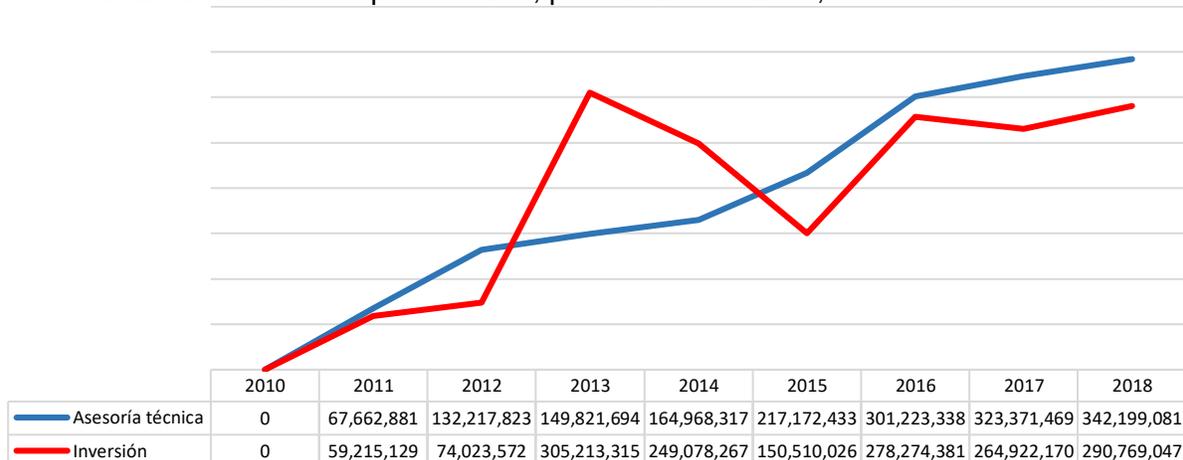


Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP (2019).

4.2.3.1. Efectos económicos y productivos

A nivel económico, la implementación del PDTI y sus efectos se expresan en el presupuesto destinado para este programa (Gráfico N°37). Lo primero que se observa es que, en promedio, la mayor proporción de recursos se destina al componente de asesoría técnica, alcanzando un 50,4% para el periodo 2010 – 2018. En segundo lugar, se ubica el componente de inversión, con un gasto promedio que alcanza un 49,6% del total.

Gráfico N° 37. Presupuesto PDTI, periodo 2010 – 2018, comuna de Carahue.



Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de INDAP (2019).

Otro aspecto que se observa en el gráfico, es el aumento gradual de presupuesto en términos de asesoría técnica, lo que significa mayor financiamiento para el equipo técnico expresado en aumento de sueldos, adquisición de vehículos para realizar visitas a terreno,

entre otros. Por otra parte, el presupuesto destinado para la inversión tiene notorias fluctuaciones, y esto se debe a que el componente de capital de inversión históricamente ha tenido asignaciones discrecionales y políticas. Estas asignaciones responden a proyectos y demandas de usuarios de Carahue, principalmente de maquinarias y construcción de infraestructura (bodegas, invernaderos, etc.). De acuerdo a entrevistas realizadas a ex funcionarios de INDAP, el aumento de capital de inversión a partir del año 2012 podría estar relacionado con exigencias particulares de comunidades o grupos de usuarios, quienes reclamaron recursos de manera individual.

Sin embargo, a partir del año 2015 cuando se realizó el mejoramiento al PDTI, se definieron montos fijos por persona, tomando en cuenta el fondo único que se reparte en cada comunidad. En este caso, se suprimieron las asignaciones particulares en el transcurso de estos tres años y se ha optado por otorgar montos iguales por persona y por comunidad.

Respecto a lo productivo, entre las actividades que fomenta el PDTI destacan los tubérculos, los cereales, hortalizas y leguminosas, además de la chacarería y la actividad pecuaria de bovinos, principalmente. Estas actividades están a cargo de pequeños agricultores que, tal como ratifican los dirigentes campesinos, tienen como objetivo en cada temporada producir lo suficiente para subsistir durante el año. En ese sentido, hay una condición de subsistencia y autoconsumo, por lo que no hay una fuente de ingresos a través del comercio, sino que es el método para asegurar el alimento durante las temporadas más difíciles. Asimismo, lo explica César Zurita, de profesión agrónomo y actual Jefe de Área de Carahue, quien menciona que atienden personas que su actividad agrícola es usada para autoconsumo, es decir, son personas en situación de subsistencia. De esta manera, no generan excedentes que les permita tener el paso hacia el punto comercial.

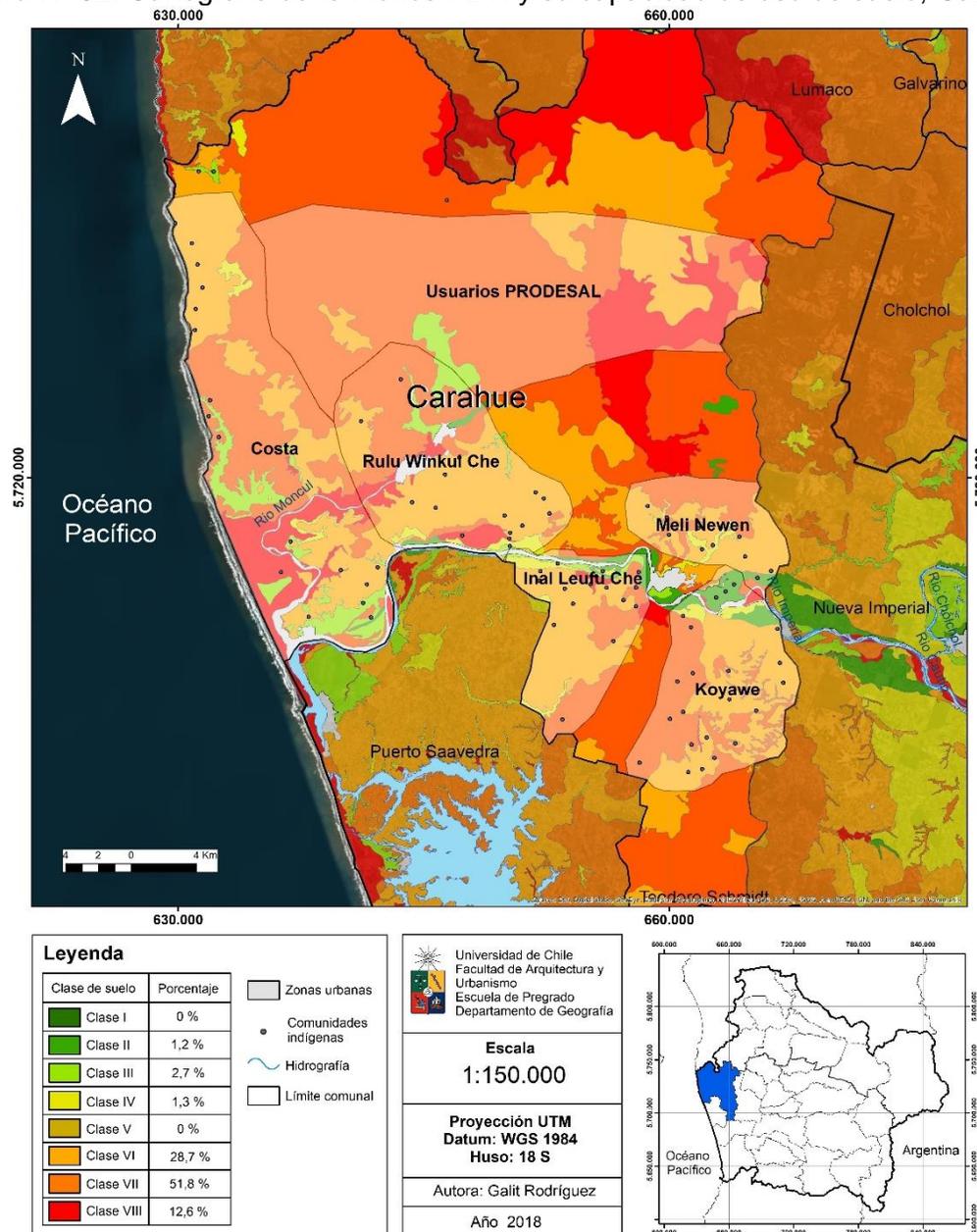
“Atendemos a personas que no necesariamente son potencialmente productivas dentro del rubro agrícola. Son personas que están en situación de subsistencia, entonces abarcamos un rango que es mucho más amplio del que había antes del 2010. Del 2010 en adelante se abrió ese abanico, donde se empezó a atender gente que está en esa situación, que antes no se atendía...” (César Zurita, Jefe de área de Carahue).

Por otro lado, desde la agencia de área también se han apoyado otro tipo de emprendimientos relacionados al turismo y que han contado con el apoyo de la municipalidad y de los mismos usuarios, quienes están comprometidos con sus proyectos.

“Se le está dando un realce importante y hace unos tres años atrás, más o menos, empezó a darse el turismo rural... nos cuesta un poco, pero ahora ya nos damos cuenta que la gente está emprendiendo con eso y es un rubro que no se puede dejar fuera. Son todos usuarios de acá, pero todos ellos han incorporado estas actividades por ellos solos, nosotros hemos estado apoyando desde afuera”. (César Zurita, Jefe de área de Carahue).

Por otra parte, la precondition de la comuna al tener mayoritariamente suelos con baja fertilidad y accidentada topografía, influye en la calidad de suelos a cultivar (Figura N°32). A esto se suma la presencia de la Cordillera de Nahuelbuta en la zona norte de Carahue, con un suelo de una topografía ondulada y susceptible a la erosión (PLADECO de Carahue, 2013). Aquello produce una importante cantidad de suelos (más del 93% del área comunal), con pendientes pronunciadas y tierras que no son aptas para fines agropecuarios, por lo que no pueden ser cultivados. De esta forma, la escasa presencia de praderas aptas para el cultivo (5% del área comunal) influye en el desarrollo productivo de pequeños agricultores, quienes prefieren dedicarse a la producción a una muy pequeña escala.

Figura N° 32. Cartografía de territorios PDTI y su capacidad de uso de suelo, Carahue.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CIREN (2013) e INDAP (2018).

Por otro lado, las zonas cercanas a las llanuras de inundación del río Imperial al ser suelos de pendientes leves, hay pocas limitantes para el cultivo en esta zona, por lo que serían las zonas más aptas para cultivar. Sin embargo, representan sólo un 5,2% del área comunal. Junto a esto, los usuarios entrevistados comentan que poseen una reducida superficie en sus predios, además de problemas como el acceso, disponibilidad y calidad del agua para consumo y riego, debido a la importante industria forestal presente en la comuna, complejizando aún más el desarrollo a gran escala.

El área forestal en Carahue alcanza un tercio de la comuna (39.619,6 Ha), ubicándose la industria forestal principalmente en Trovolhue y en la parte norte del territorio. Estas zonas tienen un severo riesgo de erosión potencial, producto de la accidentada topografía y la fuerte industria forestal. Debido a que las comunidades mantienen la subsistencia y autoconsumo, se fomenta la forestación de especies exóticas como el pino y eucalipto en sectores como Trovolhue.

De acuerdo a lo anterior, es posible inferir que uno de los sectores menos privilegiados es la zona de Trovolhue o Rulu Winkul Che, la cual tiene un importante porcentaje de suelo con muchas limitantes para cultivar, sumado al alto riesgo de erosión potencial. Por otro lado, las zonas más favorecidas son la parte costera y la localidad de Koyawe, las cuales destacan por el cultivo de cereales, hortalizas y tener una destacable actividad pecuaria.

A pesar de las limitantes descritas, más del 90% de los usuarios encuestados identificaron mejoras en sus unidades productivas que se podrían atribuir a la gestión de la institución. No obstante, los dirigentes insisten en que necesitan un mayor apoyo económico en cuanto a recursos y mejores proyectos. Además, se hace énfasis en que la institución debe trabajar de manera más cercana con el agricultor, identificando bien su rubro y fomentarlo, y ayudar a su desarrollo económico, productivo, social y cultural.

“Las asesorías son de muy buena calidad, pero necesitamos que se inyecten más recursos, con eso vamos a poder sacar mejores proyectos. En lo que se está fallando INDAP es cuando se entregan proyectos, los proyectos son a medias y no son proyectos definitivos que le solucionen el problema al agricultor. También tiene que enfocarse de cuál es la capacidad del agricultor, cómo trabaja, qué le interesa, cómo es su familia, cuál es la entrega del producto que vende, todo eso...”. (Cristina Llancapán, Dirigenta campesina sector Costa).

Los agricultores también reconocen la labor del INDAP y de alguna forma realizan una autocrítica respecto a sus responsabilidades, reconociendo que deben poner de su parte para mejorar su producción. Además, hacen hincapié en cumplir los requerimientos de la institución y tener prácticas adecuadas para poder postular y tener mayores beneficios. En ese sentido, el efecto que ha tenido el PDTI en la comuna en este aspecto es que los agricultores le dan importancia al compromiso que tienen con la institución.

“...Entonces tenemos que crecer. Hoy en día ya no podemos decir que no sabemos identificar una enfermedad de las papas, o de cuando trabajamos en invernadero, de los tomates, de que no podríamos decir qué vicho es ese, o cuando le entra la botritis al poroto, o cuando le entra al tomate alguna enfermedad... hay mucha responsabilidad de parte del agricultor... nos prestan plata cuando calificamos con buena letra, entonces es importante que nosotros como agricultores respondamos bien también”. (Luis Mulato, Dirigente campesino sector Taife).

A modo general, los efectos del PDTI en Carahue se sintetizan en un importante apoyo en asesoría técnica, principalmente en la pequeña agricultura, y de manera especial en la chacarería, autoconsumo y subsistencia de los usuarios. Esta condición está dada debido a la poca cantidad de tierras aptas para el cultivo, lo que permite un leve desarrollo agrícola y en ese sentido, poca comercialización y excedentes.

Asimismo, de parte de los usuarios y técnicos se manifiestan problemas en torno al acceso al agua y la importante industria forestal en la comuna. Por otro lado, el PDTI ha dado mayor apoyo a actividades como el turismo, especialmente en torno al río Imperial.

4.2.3.2. Efectos sociales y culturales

A nivel social, el PDTI ha tenido importantes efectos en la comuna. Un efecto positivo está relacionado a la buena percepción de los usuarios respecto a la institución, y es que el 100% de los encuestados respondió que sí le parece importante la labor de INDAP. Esto da cuenta de la relevancia que tiene la institución en este territorio, teniendo en cuenta su compromiso con los usuarios. Además, de acuerdo a las entrevistas realizadas a los dirigentes campesinos, estos mencionan el compromiso del INDAP con los pueblos indígenas, sin embargo, falta trabajar aún más ese aspecto.

“El trabajo de INDAP es muy, muy importante, porque nosotros como agricultores necesitamos el apoyo de INDAP y lo tenemos. Nuestra comuna hoy día es una de las más pacíficas, más tranquilas, nosotros no tenemos problemas para trabajar con las autoridades. No tenemos problemas como pueblo originario, tenemos buena llegada, hemos sido bien atendidos, y hay que seguir trabajando, no es todo un siete. Tenemos que seguir trabajando, en el rescate de nuestra cultura, en ir aprendiendo uno del otro, de los mayores... y las instituciones tienen que abrirse más todavía y aprender más de nuestra cultura, de nuestras tradiciones... y apoyar”. (Sofía Toro, Dirigenta campesina Comunidad Luis Toro).

Asimismo se comenta desde la coordinación comunal del PDTI, que la dificultad de trabajar junto a comunidades mapuche y el desafío que tienen a diario para mantener una buena relación entre la institución, la municipalidad y las comunidades. Además, comentan el rol paternalista que ha tenido el Estado, así como la falta de tiempo para desarrollar e implementar políticas adecuadas para los agricultores.

“Culturalmente es difícil de tratar y respetarse, compartir opiniones... hay muchos problemas a nivel sociocultural, esto se nota en que hay poco capital social, por lo que falta un trabajo psicosocial para potenciar a las comunidades... a nosotros no nos dan el tiempo para desarrollar políticas, además de tener plazos acotados”. (Pablo Oblibens, Coordinador Comunal del PDTI en Carahue).

“El mapuche es recolector, básicamente recolector, y yo lo que veo es que el Estado lo ha querido convertir en un agricultor. La ley no se ha cambiado desde 50 años y yo creo que ahí tenemos el problema”. (César Zurita, Jefe de área Carahue).

Por otro lado, los usuarios manifiestan cambios respecto a generaciones anteriores, dando cuenta de una evolución de la institución y los efectos positivos en su desarrollo productivo. En ese sentido, reconocen un mayor apoyo en asesoría técnica e inversión para las comunidades, además del trabajo de los técnicos y la municipalidad.

“En aquellos tiempos cuando trabajaba mi abuelo, no había tantos recursos como hoy día están a la mano de nosotros... ha habido grandes cambios igual, en el trabajo, en los asesoramientos y en la entrega de recursos. Hoy día también nosotros tenemos acceso a créditos de turismo rural, que antiguamente nunca se daban. Entonces han sido cambios y mejoras para nuestra gente, nuestros territorios y nuestras comunidades”. (Sofía Toro, Dirigenta campesina Comunidad Luis Toro).

“Mi familia lleva años, mi esposo también de años, mis papás también. Nos tratan bien, los técnicos de la municipalidad, INDAP, siempre nos han tratado bien. Ellos están enfocados en apoyar al agricultor para que salgamos adelante, y así lo han hecho siempre”. (Alicia Maliqueo, sector Tranapunte – Llecomahuida).

Otro aspecto relevante a considerar es el rol que cumplen las mujeres y jóvenes en el campo, quienes históricamente se han visto relegados en las zonas rurales. Desde los usuarios se manifiesta la importancia y necesidad de trabajar con estos grupos, y desde la institución se reconoce la falta de apoyo, pero el interés en seguir trabajando en el tema.

“La preocupación por las mujeres siempre ha estado, los viejos se quedan en lo productivo y las mujeres son las que sacan la cara en emprendimientos, como rucas o turismo rural, y se ha ido trabajando en ese tema. Pero la cobertura en cuanto a jóvenes históricamente ha sido baja, y es porque hay pocos jóvenes en la comuna, no les interesa quedarse. Hay algunos interesados, que vienen con nuevas ideas, pero son pocos”. (César Zurita, Jefe de área Carahue).

“En una oportunidad se le dijo al Jefe Regional de INDAP, se convocó en Boroa... creo que fue ahí, en una ruca, se le enfocó mucho lo que era todo el trabajo con la mujer, en este caso, la mujer mapuche o no mapuche. Porque generalmente antes era para los hombres no más. También ojalá que para los jóvenes haya recursos para poder trabajar también”. (Alicia Maliqueo, sector Tranapunte – Llecomahuida).

A esto se suma que más del 95% de los encuestados manifestaron tener nuevas ideas o sueños para implementar en su unidad productiva después de ingresar al INDAP, lo que da a entender el interés de los usuarios por continuar desarrollando proyectos y seguir afianzando relaciones con INDAP.

“Los sueños no se terminan nunca... Cuando piensan que nosotros como los agricultores pensamos que nos dedicamos y que somos cuadraditos, no es así. Los sueños no se terminan... tenemos la ruta fluvial, que queremos sacarle mucho provecho...”. (Sofía Toro, Dirigenta campesina Comunidad Luis Toro).

Los efectos sociales y culturales del PDTI en Carahue en general han sido relativamente positivos, sin embargo, se identifican oportunidades para mejorar respecto de los compromisos con las comunidades indígenas, especialmente en temas de género y jóvenes rurales. De igual forma, se reconoce una buena percepción del programa y del trabajo del INDAP, particularmente en un mayor apoyo en asesoría técnica e inversión.

4.2.3.3. Efectos territoriales

A nivel territorial, la organización en torno al programa PDTI se hace por parte de las comunidades, por lo que la organización territorial es en base a grupos organizados de acuerdo a áreas de atención establecidas por la agencia de área. En la práctica, los efectos territoriales del PDTI se reflejan en el progreso y el mejor desarrollo rural de cada área de atención, y en ese sentido, aquello influye en la percepción de los usuarios respecto a la implementación del programa en sus territorios.

De acuerdo a los aspectos anteriores, los sectores de Meli Newen, Inal Leufu Che y Koyawe han tenido un mejor desarrollo y así como una mejor percepción de los usuarios respecto de los resultados del programa implementado. Aquello se refleja en que poseen mayor cantidad de suelos que pueden ser cultivados con mayor facilidad, además de la cercanía que tienen con la agencia del área, lo que permite una mayor interacción con los técnicos.

Por otro lado, la zona costera y Trovolhue (Rulu Winkul Che) se han visto más relegadas y la percepción de los agricultores es que han tenido menos apoyo por parte de la agencia del área, probablemente debido a la distancia que se encuentran de la ciudad de Carahue. Los usuarios manifiestan que a pesar del apoyo del INDAP, el cual es efectivo pero lento, se sienten en una zona de rezago a diferencia de otros territorios más cercanos a la agencia de área.

“...más apoyo hacia el campesino que está lejos como nosotros. En cuanto a los dineros que lleguen más a tiempo, años atrás llegaban muy atrasados... el Estado tiene que ver en reconocer a nuestras comunas, no como zonas de rezago, sino como comunas en crecimiento, pero para que crezca tiene que haber más recursos”. (Cristina Llancaján, Dirigenta campesina sector Costa).

Otro aspecto a considerar es que la comuna de Carahue, se encuentra a 60 km de Temuco, es decir, relativamente lejos de la Dirección Regional del INDAP y que es el centro de la toma de decisiones. De ahí que Carahue de alguna forma se podría ver desfavorecido, al tener menor atención e interés de parte de la institucionalidad. De parte de la agencia de área se advierte que hay buena comunicación con los funcionarios de la Dirección Regional, pero que podría ser mejor el proceso de atención de solicitudes.

Por otra parte, históricamente Carahue se ha enfocado en la producción de papas, cereales y hortalizas. Sin embargo, ha habido cambios en cuanto al fomento de otras actividades, tales como las turísticas, y según el jefe de área, en la comuna se han desarrollado nuevas experiencias en torno al turismo.

“Aquí ya se hizo una costanera, y en toda la ribera del río hay muelles, hay una ruca. Son todos usuarios INDAP. Nosotros no hicimos el muelle ni la ruca, pero sí la persona pidió un crédito y un proyecto en donde le implementamos la ruca, para poner el sistema eléctrico de las rucas (...) Nosotros apoyamos el emprendimiento turístico, hemos implantando cocinas de rucas, las herramientas que tenemos para apoyar el turismo están bien”. (César Zurita, Jefe de área Carahue).

En ese sentido, se podría sostener que ha habido un ligero cambio territorial asociado a las actividades productivas que se fomenta, y que hoy bajo el programa PDTI se ha dado una nueva dinámica paralela a la productiva, impulsando el turismo rural y las actividades conexas (artesanías y servicios), sin dejar de lado lo técnico. Por último, destaca la lejanía de Carahue respecto a la Dirección Regional del INDAP en Temuco, lo que perjudica y retrasa la fluidez del trabajo entre funcionarios para el beneficio de los agricultores.

4.2.3.4. Efectos organizacionales, participativos y de asociatividad

En la comuna las organizaciones están ligadas principalmente a la agricultura, y una de las que más destaca es el Comité de Pequeñas Hortaliceras de Carahue, conformado por dirigentes campesinos rurales pertenecientes a la Unión Comunal de Organizaciones Campesinas. De acuerdo a conversaciones con César Llanquileo, presidente de este comité, menciona que un primer aporte del INDAP en los inicios de esta organización, fue el préstamo de una bodega a las afueras de Carahue para que los dirigentes pudieran tener un lugar de reunión¹³.

Posteriormente hubo conversaciones con la Municipalidad de Carahue y SERCOTEC, para poder instalar una feria para vender productos de las zonas rurales de la comuna. Es así como en el año 2017 se instala la Feria del Hortalicero en el centro de Carahue (Figura N°33). Esta feria reúne aproximadamente 25 usuarios PDTI –mayormente mujeres– que ofrecen sus productos a la comunidad, desde hortalizas, quesos, mermeladas, huevos, harina tostada, papas, entre otros. Este espacio de venta de productos, que cuenta con varios locales de artesanías y comida, ha permitido que pequeños agricultores participen

¹³ Sin embargo, el presidente del comité recalca que esta organización no nació bajo el alero del PDTI.

comercializando sus productos traídos directamente desde sus propios campos, y ha representado una importante oportunidad de organización autónoma y trabajo colectivo. Sin embargo, el mismo presidente del comité menciona que desde el INDAP únicamente ha habido apoyo económico en términos de reparaciones de infraestructura.

Figura N° 33. Feria del Hortalicero, Carahue.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Otra organización importante es la de Microempresarios Mapuches, agrícolas y Artesanales de la Feria del Agricultor de Carahue, quienes a diferencia del Comité de Hortaliceras, se organizaron como asociación indígena, es decir, una agrupación voluntaria y funcional integrada por 26 indígenas que se constituyeron en función de sus intereses y objetivos comunes. Pertenecientes a la antigua feria que se instalaba a un costado del terminal de buses de la comuna, ofrecen a sus clientes verduras, frutas, papas, quesos, mermeladas, entre otros productos. Esta organización tiene usuarios PDTI, sin embargo, no nace a partir del programa.

Por otro lado, los dirigentes campesinos entrevistados, comentan que en materia de asociatividad, los liderazgos son escasos dentro del territorio, y que si bien se promueve la asociatividad de parte de INDAP, hay ciertas resistencias culturales hacia ella. Asimismo lo comentan desde la agencia de área:

“Los usuarios no tienen interés en asociarse ni trabajar en conjunto, puesto que hay desconfianza entre ellos mismos y más aún hacia agentes externos, es poco el capital social”. (César Zurita, Jefe de área Carahue).

“Para los agricultores es muy complicado ponerse de acuerdo en algo. No viven como comunidad... De hecho, si hay algún beneficio económico de por medio, ahí se juntan... pero para proyectos de producción silvoagropecuaria es muy difícil” (Pablo Oblibens, Coordinador Comunal del PDTI en Carahue).

En cuanto a los aspectos participativos, durante el año 2016 se realizaron alrededor de dos talleres en el marco del Plan de Mejoramiento del Programa PDTI. El propósito era recoger

opiniones y requerimientos de los usuarios respecto al programa y posteriormente, poder tomar decisiones sobre los ajustes a incorporar en la implementación. Algunos de los comentarios rondaron en torno a que el INDAP impone decisiones productivas, dándole prioridad a la producción agrícola y relegando actividades conexas, tal como la artesanía, turismo o servicios. Por otro lado, también hay opiniones positivas, destacando el reconocimiento y respeto hacia la cosmovisión mapuche. Asimismo, se plantea el desafío de trabajar para recibir recursos y no esperar a que INDAP les regale todo.

“Gracias a los talleres podemos ser más escuchados y podemos dar nuestra opinión y podemos tomar decisiones, que antes se venían a imponer y que hoy día nosotros las tomamos. Ahora hay más instancias de donde nosotros podemos expresarnos, dicen que nosotros exigimos y exigimos y no es así, nosotros queremos trabajar en conjunto con todas las entidades que prestan apoyo”. (Sofía Toro, Dirigenta campesina Comunidad Luis Toro).

“Que nuestra voz sea escuchada, porque para eso se hicieron los talleres, en donde nos pedían que nosotros dijéramos qué era lo que necesitábamos. Pero nosotros solamente a veces se nos consulta, no resolvemos...”. (Alicia Maliqueo, sector Tranapunte – Llecomahuida).

De los usuarios PDTI encuestados, un 45% de ellos encuentra que INDAP propone o presenta instancias de participación por parte de la comunidad, y de estos usuarios, el 55% son mujeres. En ese sentido, se podría inferir que son las mujeres quienes valoran positivamente el programa en términos de participación y organización, y es por esto que desde ellas nacen iniciativas como el Comité de Hortaliceras y la Feria del Hortalicero.

4.2.3.5. Efectos en la gobernanza, política y relacionamiento de actores

Un último aspecto a considerar son los efectos que ha tenido el PDTI en términos de gobernanza y cómo ha influido en el relacionamiento de los actores en torno a este programa. Al intervenir distintos actores como la municipalidad, los actores, INDAP, el gobierno a nivel regional y nacional, entre otros, en dónde se generan diversas interacciones. En general, la percepción de los usuarios respecto a actores más locales (técnicos, agencia de área y municipalidad) es positiva, sin embargo, las opiniones divergen cuando se comenta la labor de la Dirección Regional o Nacional de INDAP.

“Tenemos buen asesoramiento igual a nivel de territorio nosotros aquí, como le decía, tenemos a INDAP y a la municipalidad, que nos presta toda la asesoría técnica con nuestros técnicos, ingenieros agrónomos, especialistas... Trabajamos bien con el área. Nosotros tenemos una buena llegada, dependiendo también de los recursos que llegan... nos prestan plata cuando calificamos con buena letra” (Luis Mulato, Dirigente campesino sector Taife).

De igual forma, los agricultores reconocen que deben aprovechar los recursos provenientes desde la institución y la municipalidad, y admiten que trabajando en conjunto es posible llegar a un buen puerto. Sin embargo, solicitan mayor apoyo a las autoridades, especialmente en proyectos y recursos, además de que este apoyo esté más enfocado a la pequeña agricultura.

“Tenemos que sacarle más provecho a todo el cuerpo humano que tenemos para nosotros, más provecho a INDAP y a la autoridad. Cuando la autoridad está trabajando bien con nosotros y está trabajando de la mano, tenemos que sacarle provecho. Nuestros territorios no pueden decir que somos independientes o que nos solventamos solos. Aquí nadie puede hacerlo solo porque dependemos todos de todos. Y la asesoría técnica la tenemos, se están haciendo llegar, se está haciéndole ver a la gente... Por eso le digo, tenemos municipalidad, tenemos INDAP, tenemos otras instancias que con el gobierno regional podemos hacer cosas... pero el recurso tiene que ser más directo y que llegue en mayor tamaño”. (Sofía Toro, Dirigenta campesina Comunidad Luis Toro).

a) Rol de los técnicos y extensionistas

Respecto a los actores locales, en primer lugar, son los mismos agricultores los que reconocen el buen trabajo de parte de los técnicos, pues consideran que el rol del extensionista es fundamental. De ahí que, de acuerdo a las encuestas realizadas a los usuarios en terreno, estos le dieron una alta nota y valoraron positivamente la labor de los técnicos y su relación con ellos en términos de confianza, capacidades y disposición. Los usuarios consideran que el papel que cumple el técnico es importante no solo en términos del desarrollo económico y productivo, sino también para su desarrollo personal. Asimismo, lo reconocen desde la coordinación comunal del PDTI, puesto que muchas veces los técnicos deben atender otros asuntos fuera de lo productivo.

“Hay una buena relación, cuando hay dudas, se conversa. Nos tratan bien los técnicos de la municipalidad... ellos están enfocados en apoyar al agricultor para que salgamos adelante, con lo que ellos piensan en rendimiento. Ellos no solo ayudan en los cultivos, sino que son parte de la familia, como un integrante más. Ayudan con los papeles, las regularizaciones, todo”. (Luis Mulato, Dirigente campesino sector Taife).

“La labor del técnico es coordinar y apalancar recursos... lo que en rigor hacemos es transferencia tecnológica. Pero como tenemos muchas cosas que hacer, nos queda poco tiempo para ir a terreno... pero cuando vamos a terreno nuestro trabajo es multidimensional, los técnicos vemos aspectos como la producción, aspectos sociales, culturales y ambientales. A veces nos toca ver problemas legales de la gente, problemas familiares, hasta de violencia intrafamiliar” (Pablo Oblibens, Coordinador Comunal del PDTI en Carahue).

Desde la agencia de área se reconoce la importancia y el rol del técnico en términos del vínculo que tiene con otros actores, especialmente con el usuario y la municipalidad. De esta forma, el técnico pasa a ser el principal nexo entre el usuario, INDAP y la municipalidad, levantando demandas, requerimientos y solicitudes. De esta forma, gracias a su labor se simplifica el trabajo de la agencia de área, puesto que solucionan dudas y problemas inmediatamente en terreno, sin necesidad de acudir a la oficina.

“Son lo fundamental, son el nexo. Para eso se contratan, para ser el nexo directo entre la municipalidad, INDAP y el usuario. Si ellos no están, estaríamos muy lejos de tener interacción con las personas y más gente se acercaría a la oficina a resolver dudas que podrían resolverse en el campo”. (César Zurita, Jefe de área Carahue).

Igualmente se describe la relación de jerarquía entre el INDAP y los técnicos, en donde si bien estos son empleados municipales, dependen de los requerimientos de la institución. En ese sentido, hay una estrecha relación de dependencia en la que los técnicos deben regirse de acuerdo a las solicitudes de la agencia de área.

“Ellos no se sienten parte de INDAP, porque ellos son empleados municipales. Ellos vienen acá, INDAP les informa lo que está pasando y ellos ejecutan. Los recursos de proyectos y bonos son desde acá, y como salen de acá, tienen que regirse por las normativas de nosotros independiente de que ellos formulen los proyectos” (César Zurita, Jefe de área Carahue).

b) Rol de la municipalidad

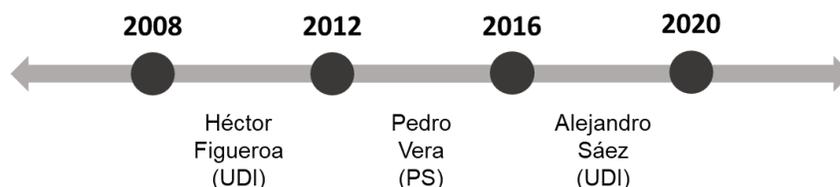
Carahue, se caracteriza por tener una municipalidad y un gobierno local medianamente fuerte, puesto que tiene alcance y acceso primario a otros servicios (salud, DIDECO, cultura, asistencia social, empleo, Dirección de Obras, vialidad, etc.). Además, al ser la única entidad ejecutora del PDTI en la comuna y no externalizar sus servicios de asistencia técnica, el municipio tiene acceso a más información y, por lo tanto, mayor responsabilidad social.

“El municipio es lo más grande tienen más información, por la trascendencia, la municipalidad termina teniendo más responsabilidad social que una consultora, y eso no lo podemos reemplazar. Manejan más información, manejan el PRODEMU, ven caminos, etc. Yo creo que si no estuviéramos con la municipalidad sería mucho peor el alcance que tendríamos con la gente”. (César Zurita, Jefe de área Carahue).

Desde los usuarios se reconoce la importancia del trabajo de la municipalidad respecto a la ejecución del PDTI. Sólo del sector Inal Leufu Che se le da una alta valoración al trabajo del municipio, y una media valoración en todos los demás sectores. Probablemente esto se deba a que el sector de Inal Leufu Che es uno de los que están más cerca de la municipalidad y tiene mejor relación con ella, mientras que los demás sectores se encuentran más alejados y relegados respecto a sus demandas.

En términos políticos, la municipalidad ha tenido distintas administraciones desde el año 2008, observándose diversos procesos y resultados a nivel local (Figura N°34). Es por esto que el municipio juega un rol fundamental y los factores políticos de cada administración claramente han incidido en la implementación del PDTI desde el año 2011 a la actualidad.

Figura N° 34. Línea de tiempo de alcaldes electos en Carahue, periodo 2008 – 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de SERVEL (2020).

En primer lugar, en la administración de Héctor Figueroa (UDI) se comenzó a ejecutar el programa PDTI, y de acuerdo a comentarios de funcionarios municipales, no se notaron importantes cambios debido al poco tiempo de implementación que llevaba el programa.

En la administración del alcalde Pedro Vera (PS), se le dio gran énfasis al aumento de la cobertura y conseguir más módulos PDTI. Esto es posible de corroborar con el aumento de usuarios de 563 agricultores en el 2012, a 1.018 agricultores en el final de su periodo (2016). Otra acción a destacar fue la conformación de un nuevo módulo PDTI (Costa 2), solicitado por el alcalde al ex Ministro de Agricultura, Carlos Furche, en el año 2015. En ese sentido, el trabajo hecho por el municipio permitió acoger la solicitud y trabajar en conjunto con el gobierno regional y ministerio. Con este alcalde también surgió la idea de crear un Centro Regional de la Papa con innovación tecnológica en la zona costera, para fortalecer la competitividad del territorio en procesos productivos.

En la administración del actual alcalde Alejandro Sáez (UDI), si bien se ha mantenido la cantidad de usuarios, desde la municipalidad se ha fomentado el desarrollo productivo en distintos ámbitos. En primer lugar, se siguió con los lineamientos de la administración anterior y se creó el Centro Experimental Tranapunte de INIA. Este centro busca potenciar el rubro de la papa y contribuye al abastecimiento de semilla de papa de alta calidad, además de capacitar productores y extensionistas en el manejo del cultivo. Esta iniciativa está liderada por INIA Carillanca, junto al apoyo de INDAP, SAG y los municipios de Carahue, Teodoro Schmidt, Puerto Saavedra, entre otros.

Otras actividades que ha fomentado el alcalde guardan relación con el turismo y hace tres años se está desarrollando el proyecto de una Ruta Fluvial en el río Imperial, en la que emprendimientos locales vinculados al río, se han ido potenciando para convertirse en atractivas alternativas económicas. Además, se inauguró un centro gastronómico indígena en la ruta Carahue – Puerto Saavedra, iniciativa financiada por el programa Chile Indígena de CONADI, para entregar gastronomía originaria, productos orgánicos y artesanía.

En virtud de ello, es posible deducir que el constante cambio de alcalde en los últimos 10 años ha influido en el desarrollo y la importancia que se le dé al programa, dependiendo si es que está dentro de las prioridades del edil de turno. Además, la relación del alcalde con el gobierno, y consecuentemente, con el INDAP regional y nacional, dependerá de la tendencia política que tenga la autoridad local y si es la misma que del gobierno.

c) Rol de la agencia de área

También se reconoce el rol de la agencia de área de Carahue, la cual juega un papel importante en la administración local de los recursos entregados por la Dirección Regional. Además, hace entrega de los beneficios directamente hacia los agricultores, por lo que la relación con los usuarios es positiva y en general, tiene buena valoración respecto a su trabajo en la comuna. Sin embargo, desde la agencia de área se manifiesta una baja capacidad humana y consecuentemente, una cobertura incompleta de los territorios PDTI.

“Yo creo que nosotros no tenemos la capacidad humana para tratar de cubrir la necesidad de la gente. Porque la necesidad de la gente también te la manifiestan, la gente me conoce hace tiempo... Lamentablemente la cobertura no es total... la gente te lo manifiesta, te lo dice y se enoja, te lo dicen con impotencia. Necesitamos que supervisen más... ¿y cómo lo hacemos? Tenemos que supervisar, tenemos muchas más cosas que hacer. Nosotros podríamos tener más capacidad humana y pudiésemos atender mucho mejor, podríamos tener más personal, cubriríamos mejor y lo importante es que ese personal también sea de calidad”. (César Zurita, Jefe de área Carahue).

Otro factor a considerar es que, como toda agencia de área, depende de las decisiones que se tomen en la Dirección Regional de INDAP, la que a su vez depende de la Dirección Nacional en Santiago¹⁴. En ese sentido, desde los usuarios y los funcionarios públicos se manifiestan diversas inquietudes respecto a la centralización de la administración y gestión de un programa tan especial como el PDTI. Se espera que el programa sea más pertinente a los territorios y comunidades participantes, así como que haya una mayor disposición de parte de la dirección regional y nacional para adecuar el programa a los requerimientos solicitados por los agricultores.

“Está muy centralizado... las decisiones se toman desde una parte que ni siquiera conocen el territorio... hay un desconocimiento de parte del colega de Santiago respecto al trabajo que hacemos acá. Nos mandan a pedir cosas cuando estamos muy ocupados en lo nuestro, tratando de cumplir con las metas y plazos” (César Zurita, Jefe de área Carahue).

¹⁴ El rol que cumplen estas direcciones a nivel regional y nacional, es principalmente de creación de políticas públicas y la toma de decisiones.

4.2.4. Implementación del Programa PDTI en la comuna de Nueva Imperial

La comuna de Nueva Imperial fue una de las primeras agencias de área en iniciar el programa PDTI, en el año 2010, considerando el alto porcentaje de población mapuche en este territorio (entre un 90 y 95%). En ese sentido, Nueva Imperial sirvió como ejemplo para otras comunas cercanas, con el fin de ir implementando el programa en toda la Región de la Araucanía.

La cantidad total de usuarios PDTI en la comuna es de 1.976 agricultores, los cuales, de acuerdo a la Figura N°35, se encuentran divididos en ocho territorios. De estos territorios, cinco son atendidos por la Municipalidad y tres son atendidos por distintas consultoras (Tabla N°9 y Cuadro N°6).

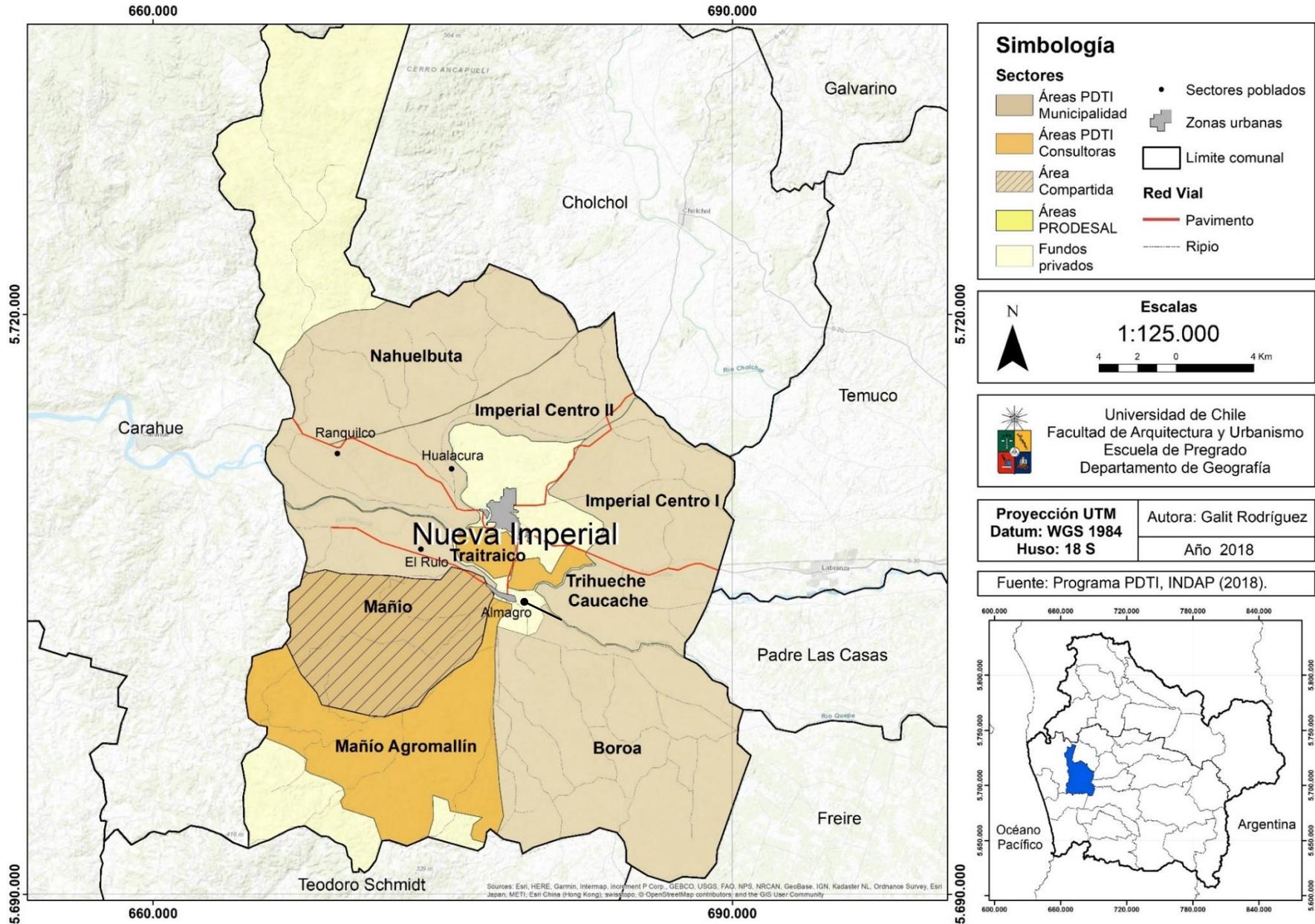
Tabla N° 9. Cantidad de usuarios PDTI por territorio, Nueva Imperial, 2018.

Territorio o área	Usuarios	Ejecutado por
Boroa	502	Municipalidad de Nueva Imperial
Imperial Centro 1	321	Municipalidad de Nueva Imperial
Imperial Centro 2	325	Municipalidad de Nueva Imperial
Mañío	273	Municipalidad de Nueva Imperial
Nahuelbuta	211	Municipalidad de Nueva Imperial
Traitraico (Consultora)	66	Sociedad de Desarrollo Agropecuario Turístico Pangueco Ltda
Mañío (Consultora)	173	Sociedad Agro Mallín Ltda.
Trihueche-Caucache (Consultora)	105	Servicios de Asesorías Silvoagropecuarias y Comerciales Reinaldo A. Cofré Baeza Eirl.
Total	1976	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de Agencia de área Nueva Imperial, Programa PDTI (INDAP), 2018.

Un caso especial es el área de Mañío, en donde se ejecuta el programa PDTI de forma compartida por la Municipalidad de Nueva Imperial y la consultora Sociedad Agro Mallín Ltda. De acuerdo a entrevistas realizadas a funcionarios de INDAP, en un inicio Mañío se ejecutó únicamente de parte de la municipalidad, pero no tenía cobertura para todos, por lo que los demás usuarios reclamaron que requerían el programa PDTI para todo el sector. Además, se comentó que los dirigentes de este sector eran de una corriente política distinta a la del alcalde, por lo que buscaron una consultora y empezaron a trabajar con Sociedad Agro Mallín Ltda.

Figura N° 35. Territorios atendidos por la Agencia de área Nueva Imperial, INDAP (Año 2018).



Fuente: Elaboración propia según información obtenida de INDAP (2018).

Cuadro N° 6. Territorios PDTI en Nueva Imperial.

Boroa (*Cementerio* en mapudungun): comprende 50 comunidades indígenas, entre ellas Cumil Lizama, Juan Calfuqueo y Martín Cayuqueo. Destacan los sectores de Ralpitra, Pindaco y Collipal. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Nueva Imperial.

Imperial Centro 1: comprende 20 comunidades, entre ellas Lienqueo, Agustín Currín y Soto Calfuqueo. Destacan los sectores de Entre Ríos y Curiche. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Nueva Imperial.

Imperial Centro 2: comprende cerca de 25 comunidades indígenas, entre ellas Malalkawe, Madihue, Melilongo y Domingo Huenuman. Destacan los sectores de Hualacura, Manzanal y Los Peumos. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Nueva Imperial.

Mañío: comprende cerca de 12 comunidades, entre ellas Llancahuito, Luis Nahuelpan, Hueichaqueo, Páinen y Alchao Pehuenche. Destacan los sectores de El Rulo y Llancahue. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Nueva Imperial.

Nahuelbuta (*“jaguar o tigre grande”* en mapudungun): comprende más de 28 comunidades, entre ellas Hueichaqueo, Neculhual, Juan Huenchupil y Calvul Collío. Destacan los sectores de Moltrohue, Pidenco, Cudihue y Curaco. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la Municipalidad de Nueva Imperial.

Trairaico (*“aguas que suenan por sus cascadas”*, en mapudungun): comprende solamente dos comunidades: Juan Luis Huenul y Juan Luis Huenul sector Traiful. Destacan los sectores de Traiful y Trairaico. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la consultora Sociedad de Desarrollo Agropecuario Turístico Pangueco Ltda. desde el año 2012. Esta empresa está dedicada a la prestación de servicios de asesorías técnicas en el ámbito agropecuario.

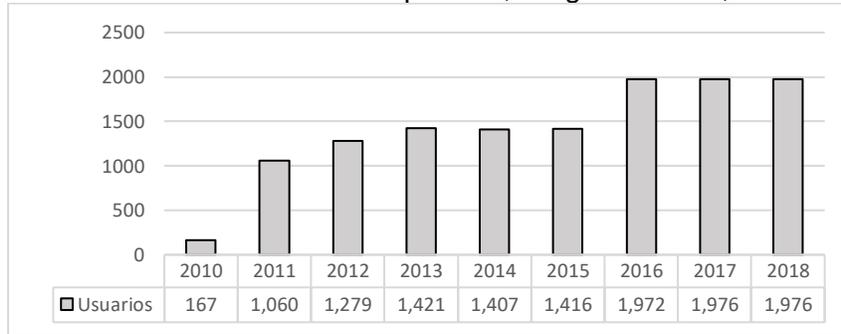
Mañío (Consultora): comprende más de 7 comunidades, entre ellas Juan Marillan, Huenchupal, Carahue y Trabla Mañío. Destacan los sectores de Molco y Cudico. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la consultora Sociedad Agro Mallín Ltda., empresa dedicada a la capacitación, asistencia técnica, formulación y ejecución de proyectos con instituciones públicas y/o privadas.

Trihueche-Caucache: comprende únicamente dos comunidades: Domingo Coliman y Blanco Epul. En este territorio conviven chilenos mapuches y chilenos no mapuches, y destaca el sector de Caucache. En este territorio el programa PDTI es ejecutado por la consultora Servicios de Asesorías Silvoagropecuarias y Comerciales Reinaldo A. Cofré Baeza Eirl, empresa especializada en la prestación de servicios de asesoría técnica en el ámbito agropecuario y en derechos y títulos de agua.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP (2018).

El programa empezó a implementarse el año 2010, figurando como una de las primeras unidades operativas en comenzar a ejecutar el programa. Así lo comenta Cristian Traipi, Coordinador Comunal del programa PDTI en Nueva Imperial, agregando que al inicio solo contaban con 6 comunidades beneficiadas, y en la actualidad hay más de 100 comunidades pertenecientes al programa, traducido en casi 2.000 usuarios. Según el Gráfico N°38, al comienzo de la ejecución del programa hay un aumento importante de personas, probablemente debido a la incorporación de nuevos usuarios. Sin embargo, durante el periodo 2013 – 2015, hay un estancamiento respecto a la cantidad de usuarios atendidos. En el año 2016 se aprecia un incremento debido al traspaso de usuarios desde el PRODESAL al PDTI, y en los siguientes años se vuelve a mantener la cantidad de usuarios.

Gráfico N° 38. Cantidad de usuarios por año, Programa PDTI, Nueva Imperial.

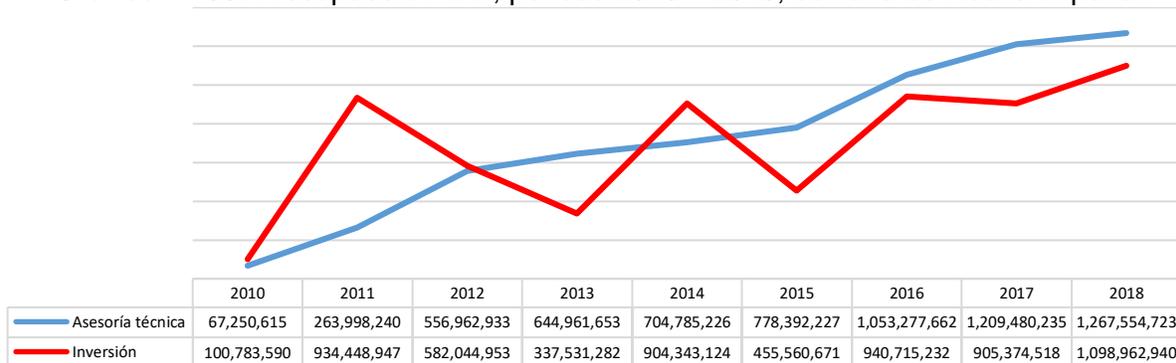


Fuente: Elaboración propia a partir de información de INDAP (2019).

4.2.4.1. Efectos económicos y productivos

En lo que respecta a lo económico, en primer lugar, se observa que, en promedio, desde el año 2010 hasta el 2018, un 51,2% del presupuesto ha sido destinado a asesoría técnica y un 48,8% al componente de inversión (Gráfico N°39). Un aspecto a considerar del gráfico es el aumento gradual del presupuesto destinado a asesoría técnica, expresado en financiamiento para el equipo técnico en términos de aumento de sueldos, adquisición de vehículos para realizar visitas a terreno, entre otros.

Gráfico N° 39. Presupuesto PDTI, periodo 2010 – 2018, comuna de Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida de INDAP (2019).

Por otro lado, el presupuesto destinado para la inversión tiene algunas variaciones a lo largo de este periodo. Se debe considerar que las variaciones en el presupuesto destinado para el componente de inversión, que al igual que Carahue, se produce debido a las asignaciones discrecionales, las cuales responden a proyectos y demandas de usuarios, principalmente de maquinarias y construcción de infraestructura (bodegas, invernaderos, etc.). Los aumentos de capital de inversión en los años 2010¹⁵, 2013 y 2015 podrían estar relacionados con exigencias particulares de comunidades o grupos de usuarios, quienes reclamaron recursos de manera individual. A partir del año 2015 en adelante, debido al mejoramiento del PDTI, se definieron montos fijos por persona y se suprimieron las

¹⁵ Se observa una mayor inversión al inicio de la implementación del PDTI, posiblemente debido a que Nueva Imperial es una de las primeras comunas en iniciar el programa.

asignaciones particulares en el transcurso de estos tres años, prefiriendo otorgar montos iguales por persona y por comunidad. De ahí que en el gráfico se refleja un aumento gradual del presupuesto destinado al componente de inversión.

En cuanto al aspecto productivo, en el marco de la implementación del PDTI se desarrollan y fomentan actividades como el cultivo de cereales (trigo y avena), leguminosas (arvejas), hortalizas, además de actividad pecuaria de bovinos y porcinos. En Nueva Imperial también se desarrollan cultivos de frutales menores y chacarería, y al igual que Carahue, están a cargo de pequeños agricultores. Asimismo, se han ido desarrollando acciones en torno al turismo y actividades conexas (artesanía, producción agroindustrial, actividades comerciales, etc.). Además, de acuerdo a los testimonios de funcionarios de la agencia de área de Nueva Imperial, mencionan que deben enfocarse a la asociación de proyectos y la generación de innovación en emprendimientos. También destacan importantes obras de riego y trabajos asociativos, la adecuación de nuevas tecnologías y la extensión agrícola, dándole un mayor enfoque al fomento y encadenamiento productivo (Figura N°36).

“Imperial destaca por tener la agricultura como la principal matriz productiva, especialmente en hortalizas y cereales, y es por esto que se ha generado todo un proceso de desarrollo, con mucha tecnología y tiene el primer trabajo de riego asociado, fuerte, muchos proyectos de riego asociados. La idea es incorporar mucha tecnología y desarrollo, eso es lo que nosotros tenemos fuerte acá”. (Andrea Navarrete, Jefa de área de Nueva Imperial).

“Hoy día hablamos de un agricultor con actividades conexas, no hablamos de un agricultor pequeño productor, digamos. No solo subsistencia o autoconsumo, sino que ahora hablamos de circuitos cortos, de negocios que se puedan generar, nichos demarcados específicos”. (Rodrigo Zúñiga, Ejecutivo de área de Nueva Imperial).

Figura N° 36. Cultivos en Catrianche, Nueva Imperial.

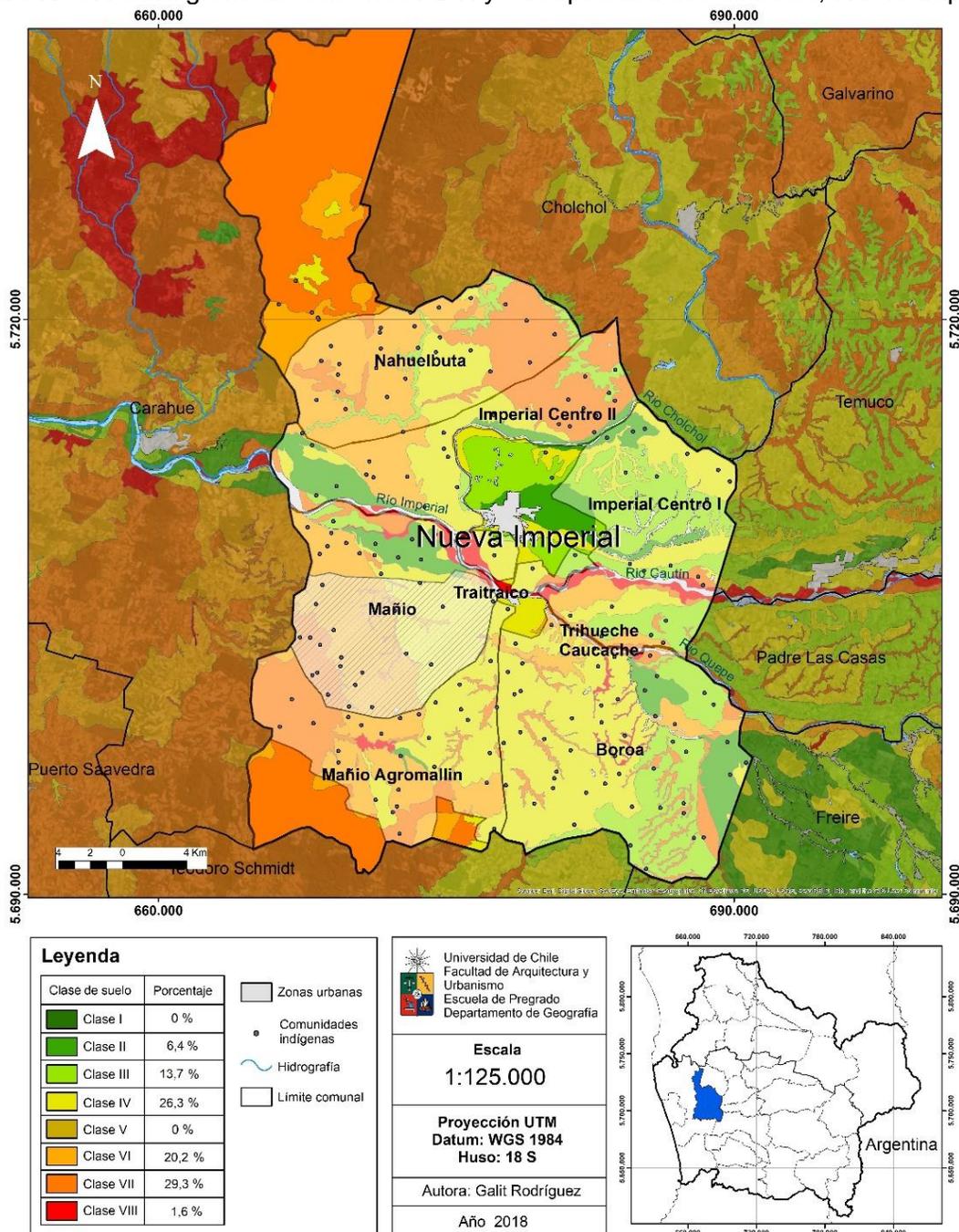


Fuente: Araucanía Sin Fronteras (2016).

En Nueva Imperial hay un importante porcentaje de suelo con buenas condiciones para el cultivo y desarrollo de la agricultura. De acuerdo a la Figura N°37, estas tierras representan más de un 46% del área comunal, y están ubicadas principalmente en la llanura del río Imperial y en los sectores de Imperial Centro I y Boroa. Las zonas aledañas a las llanuras

de inundación del río Imperial son suelos con pendientes leves, por lo que tiene pocas limitantes para el cultivo. Esto permite que haya suelos aptos para fines agropecuarios, y de ahí que en esta comuna, destacan no solo los pequeños agricultores, sino que también los productores empresariales, habiendo un mayor desarrollo agrícola en la zona.

Figura N° 37. Cartografía de territorios PDTI y su capacidad uso de suelo, Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de CIREN (2013) e INDAP (2018).

También se encuentran suelos con baja fertilidad y susceptibles a la erosión, producto de esta topografía ondulada tan característica de la zona. Estos suelos representan cerca de un 51% del área comunal y al tener mayor pendiente, no pueden ser cultivados de forma permanente, por lo que son tierras no tan aptas para fines agropecuarios. De esta forma, la escasa presencia de praderas aptas para el cultivo, influye en el desarrollo productivo de pequeños agricultores.

Otro aspecto a considerar está relacionado con la industria forestal en Nueva Imperial, la cual llega a representar un quinto del territorio comunal (INE, 2007b). Es posible identificar áreas como Nahuelbuta (norte) y al suroeste de Mañío, las cuales tienen un severo riesgo de erosión potencial, debido a factores como la topografía y la industria forestal. De acuerdo a testimonios de dirigentes y funcionarios entrevistados, las forestales están propiciando la baja disponibilidad de agua en la comuna y, por lo tanto, el menor desarrollo productivo de los pequeños agricultores.

“Aquí una limitación grande es el agua... sin agua no hay mucho avance. También hay problemas con la tenencia... los recursos están, pero hay mucha ignorancia y desconocimiento en torno al marco legal del agua y los agricultores reclaman la falta del recurso”. (Andrea Navarrete, Jefa de área de Nueva Imperial).

De ahí que es posible inferir que algunos de los sectores menos privilegiados en la comuna son las zonas de Nahuelbuta y Mañío Agromallín (atendido por la consultora Sociedad Agro Mallín Ltda.), las cuales tienen un bajo porcentaje de suelo apto para cultivar. Por otra parte, una zona privilegiada es Imperial Centro I, que destaca por el cultivo de cereales, hortalizas y leguminosas.

En lo que refiere a la percepción de los usuarios respecto a su desarrollo productivo, el 90% de los encuestados identificaron mejoras en sus unidades productivas que se podrían atribuir a la gestión de la institución. Sin embargo, los dirigentes no están conformes con el apoyo económico entregado por INDAP, e insisten que necesitan más proyectos y recursos para sus comunidades. De igual forma, tienen reclamos respecto a los requisitos para postular a proyectos.

“En términos de gestión está bien... pero los recursos no. Ellos dicen que tienen muchos recursos y se reparte, pero hasta por ahí nomás. Migajas... Necesitamos que haya más posibilidades de proyectos para la gente, hacen préstamos de dinero, pero al año hay que pagar, si uno pide 500 mil pesos hay que pagárselo al año, aunque uno no tenga. Yo nunca he pedido préstamo por ese motivo, porque no tengo cómo pagarlo”. (Usuaría de sector Imperial Centro II, Nueva Imperial).

“Sí ha habido mejoras, pero en las postulaciones de proyectos les piden un montón de requisitos que tienen que reunir para que se puedan adjudicar”. (Técnico de área Boroa, Nueva Imperial).

En general, los efectos del PDTI en la comuna se resumen en un mayor apoyo al desarrollo tecnológico de la AFC, especialmente en términos de asesoría técnica, generación de innovación y trabajos asociativos. De igual forma, destacan trabajos de riego y mayores incentivos en turismo y actividades conexas. De ahí que es posible deducir que Nueva Imperial tiene un mejor desarrollo productivo y tecnológico debido a la importante cantidad de suelos con buenas condiciones para el cultivo, lo que permite un mayor desarrollo agrícola, y, por lo tanto, mayores oportunidades para proyectos e iniciativas tecnológicas.

4.2.4.2. Efectos sociales y culturales

El PDTI en Nueva Imperial generalmente ha sido bien valorado por las comunidades y agricultores, lo cual se encuentra reflejado en el 98% de los encuestados que indicaron que sí les parece importante el trabajo de INDAP respecto a este programa. Si bien desde los usuarios se reconoce la labor de la institución en aspectos indígenas, mencionan que falta trabajar en temas como sus tradiciones y costumbres con el fin de contribuir al desarrollo rural de la comuna, y considerando que Nueva Imperial es una de las comunas con mayor porcentaje de población indígena de la Región de la Araucanía.

“Sabemos que el trabajo de INDAP es importante y ellos siempre nos han colaborado, pero falta profundizar y estudiar eso... nuestra cultura y nuestras costumbres. El apoyo en temas culturales es poco, hace poco nomás que están con lo del turismo rural... A veces viene gente de Santiago y no entienden nuestro territorio, no nos escuchan y no se abren a conocer más de nuestras tradiciones”. (Usuario de sector Mañío, Nueva Imperial).

“Estamos incorporando el etnoturismo, y es una de las actividades que más se ha fomentado este último tiempo, reconociendo la cultura mapuche. Hay usuarias que tienen alojamiento en rukas, brindando gastronomía mapuche...” (Andrea Navarrete, Jefa de área de Nueva Imperial).

De igual forma, los usuarios esperan mayor compromiso de parte de las instituciones, para que el trabajo con el agricultor sea más cercano, con el fin de promover el desarrollo integral de cada uno de ellos. Asimismo, se reconoce un trabajo en conjunto con todos los organismos relacionados al campo, y sacarle provecho para obtener mejores resultados.

“Si nosotros unimos fuerzas, entre los agricultores, las instituciones, la municipalidad, y con todo el cuerpo humano que hay, que se presta para trabajar con nosotros, los asesoramientos, creo que nuestra comuna puede crecer. Pero para eso también hay exigencias, hay derechos y deberes. Y son de ambas partes, y también de parte de nosotros como agricultores, si un proyecto se entrega, ese proyecto hay que sacarle mayor provecho para que cause impacto, para que resulte bien y para que nuestras familias crezcan”. (Usuario de sector Boroa, Nueva Imperial).

Otro factor comentado por los funcionarios municipales y de la agencia de área, es la dificultad de trabajar con usuarios y comunidades mapuches que se encuentran cerca de Temuco y, por lo tanto, de la Dirección Regional de INDAP. Reconocen que hay mayores conflictos, expresados en reclamos y requerimientos de parte de los agricultores directamente hacia la Dirección Regional u otros organismos e instituciones, pasando por alto la agencia de área de Nueva Imperial. De alguna forma, los funcionarios aluden que por la cercanía al centro de toma de decisiones (Temuco), sería la causa de que haya más reclamos de parte de los usuarios.

“Como estamos tan cerca de Temuco, la gente pasa en línea directa a la Intendencia, a la Gobernación, o a INDAP, entonces ahí es un poco complejo el escenario... porque estamos muchas veces sometidos a las instrucciones de mucho más arriba, y no lo conversan con los dueños de casa que somos nosotros. Como que se nos va y pasea, no sé si me entiendes... primero van a Temuco, y finalmente somos los últimos, los dueños de casa, en enterarnos de solicitudes y cosas, y yo creo que es por eso, porque estamos cerca de Temuco”. (Andrea Navarrete, Jefa de área de Nueva Imperial).

A esto se suma que ha habido gran apoyo al cooperativismo y asociatividad, enfocándose en temáticas de género y juventud. De ahí una de las iniciativas que se destaca es la cooperativa Boroa, la cual tiene más de 18 años y está integrada principalmente por agricultores mapuches y parte de la AFC.

Por último, casi el 95% de los usuarios encuestados manifestaron tener nuevas ideas o sueños para implementar en su unidad productiva después de ingresar a INDAP. Aquello explica que los agricultores tienen intenciones de poder continuar desarrollando proyectos junto a la institución.

A modo general, los efectos sociales y culturales del programa PDTI en Nueva Imperial han sido positivos, debido a que los usuarios manifiestan estar satisfechos y contentos con el programa, pues les da oportunidades para poder desarrollar sus proyectos especialmente en términos productivos y económicos. No obstante, destacan las oportunidades a mejorar en la administración y adjudicación de proyectos, además del poco apoyo a iniciativas en temáticas de tradiciones y costumbres mapuches. En resumen, hay una buena percepción del programa y de la labor de INDAP, enfocado al apoyo en inversión y asesoría técnica.

4.2.4.3. Efectos territoriales

Respecto a los efectos territoriales del PDTI en Nueva Imperial, estos se reflejan en el desarrollo productivo de las áreas de atención, las cuales están sujetas a la calidad de suelos y su posibilidad de ser cultivados. En ese sentido, los sectores de Imperial Centro I y Boroa, han tenido mejor desarrollo y, por lo tanto, hay una mejor percepción de los usuarios respecto a los resultados de la implementación del programa. Igualmente, al

encontrarse muy cerca del centro de la ciudad, tienen mayor interacción con la agencia de área, los técnicos y la municipalidad, lo que facilita el acceso a beneficios.

Por otra parte, las zonas de Nahuelbuta y Mañío Agromallín (atendido por la consultora Sociedad Agro Mallín Ltda.), están mayormente relegadas y los agricultores perciben un menor apoyo de parte de la institución, posiblemente a causa de que estos sectores se encuentran más lejanos del centro de la ciudad de Nueva Imperial. A esto se suma que estos sectores tienen un bajo porcentaje de suelo apto para cultivar, lo que afecta directamente el desarrollo productivo de estas zonas y, por lo tanto, la llegada a proyectos y beneficios.

Otro aspecto importante a considerar es la cercanía con Temuco y la Dirección Regional del INDAP. De acuerdo a los testimonios de funcionarios municipales y del INDAP, reconocen que esto les favorece bastante y que podrían verse privilegiados, puesto que tienen una comunicación fluida con los funcionarios y es más ágil el proceso de atención de solicitudes de parte de la agencia de área. De igual forma, manifiestan que la cercanía y conectividad con la capital regional facilita el acceso de los agricultores a la Feria Pinto y otros mercados en el centro de Temuco, en donde los usuarios venden sus productos.

“Nosotros estamos más cerca al polo de desarrollo, información y conocimiento, Temuco, que es la capital regional también. Entonces estamos muy cerca. Para nosotros es muy fácil, entre comillas, llevar usuarios a Temuco, lo que andamos haciendo hoy en día con muchos agricultores que nosotros tenemos, se juntan, llegamos a Temuco, lo llevamos a la Intendencia, al Ministerio de Economía... siempre hay un proceso de articulación”. (Cristian Traipi, Coordinador Comunal del PDTI en Nueva Imperial).

Sin embargo, por otra parte, se menciona que este aspecto también podría ser perjudicial, puesto que los usuarios tienen mejor accesibilidad y asisten directamente a la Intendencia y a la Dirección Regional. Esto de alguna forma ha derivado en conflictos, debido a que los usuarios realizan requerimientos y solicitudes pasando por alto la agencia de área.

“La relación con algunas comunidades es compleja, puesto que algunas están aquí mismo en Temuco, a 20 minutos... primero van a Temuco y finalmente somos los últimos, los dueños de casa, los que nos enteramos de solicitudes y cosas, y yo creo que es por eso, la cercanía con Temuco y la Dirección Regional”. (Andrea Navarrete, Jefa de área de Nueva Imperial).

“Como estamos tan cerca de Temuco, la gente pasa en línea directa a la Intendencia, a la Gobernación, entonces ahí es un poco complejo el escenario... a veces es mejor conversarlo directamente con nosotros. Ellos primero van a Temuco”. (Rodrigo Zúñiga, Ejecutivo de área de Nueva Imperial).

Por otro lado, de parte de los usuarios se reclama que no hay una atención a la comunidad en su totalidad, sino que se atienden solo a los usuarios. De acuerdo a declaraciones de los agricultores, esto ha generado división y conflictos al interior de la comunidad, puesto que solo algunos reciben los beneficios de INDAP, y los que no son usuarios quedan fuera.

“Acá no es que nosotros atendamos la comunidad completa, sino que atendemos un grupo de la comunidad. Tú puedes ser usuario, tú puedes pertenecer al programa, pero tienes que esperar 2 años para entrar al programa. No es que eres usuario y perteneces al tiro, te hacen esperar un montón de tiempo”. (Técnico de sector Entre Ríos, Nueva Imperial). (Usuaría de sector Boroa, Nueva Imperial).

“No están trabajando con la comunidad, están trabajando con parte de la comunidad, y ni siquiera es la mitad de la comunidad. Se podría decir que es menor de la cuarta parte de ella”. (Usuaría de sector Nahuelbuta, Nueva Imperial).

En resumen, al ser Nueva Imperial colindante con Temuco, esto ha dado cuenta de dos escenarios: por una parte, mayores oportunidades para que los agricultores mejoren su situación productiva, debido a la fluidez y conectividad con el centro de Temuco, y por otra, el desarrollo de conflictos debido a que los usuarios acuden directamente a la Dirección Regional, pasando por alto la agencia de área.

4.2.4.4. Efectos organizacionales, participativos y de asociatividad

En Nueva Imperial hay muchas organizaciones ligadas a la agricultura, desde cooperativas, agrupaciones y sociedades campesinas. De acuerdo a la información obtenida por transparencia, se registraron 8 organizaciones ligadas al INDAP, todas ellas con personalidad jurídica y la mitad están acreditadas por INDAP. Una de estas organizaciones es la agrupación de hortaliceros Meli Folil, la cual inauguró el Proyecto Feria Campesina en Nueva Imperial, a finales del año 2017 (Figura N°38). Este proyecto se enmarca en un concurso especial de INDAP, llamado Mercado Campesino, y fue apoyado por funcionarios del Departamento de Microempresa de la municipalidad. Esta feria está compuesta por 60 pequeños productores agrícolas pertenecientes al PDTI, quienes trabajan durante todo el año vendiendo sus productos, entre ellos: verduras, frutas, harina de trigo, miel y huevos.

Figura N° 38. Feria Campesina, Nueva Imperial.



Fuente: Municipalidad de Nueva Imperial, 2017.

Otras organizaciones importantes son la Agrupación de Emprendedores y Productores de Hortalizas de Nueva Imperial y el Comité de Pequeños Comerciantes La Playita, ambas con cerca de 30 socios quienes participan activamente en la búsqueda de fondos y apoyo estatal. De estas organizaciones, no está claro el porcentaje de usuarios PDTI.

A modo general, desde la agencia de área se describe el incremento de la asociatividad en los usuarios de Nueva Imperial y cómo ha habido mayor encuentro entre las comunidades. A pesar de que históricamente se ha visto el individualismo, y que aún falta mayor capacidad de liderazgo y para tomar decisiones, en la actualidad se ve más el acercamiento e interacción entre los agricultores, a través de la generación de redes y confianza.

De la misma forma, se comenta el aumento del empoderamiento de los usuarios y mayor crítica respecto al trabajo de los servicios públicos, y especialmente de INDAP. En ese sentido, los dirigentes campesinos entrevistados comentan que hay mayor liderazgo en términos de asociatividad, y que los usuarios están cada vez más interesados para asociarse o trabajar en conjunto. De igual forma, hay mayor participación en demandar cobertura y recursos, además de un equipo más multidisciplinario.

“Los usuarios nos exigen tener equipos con más profesionales, y quieren que disminuya la burocracia, por las distintas fuentes de financiamiento que existen. También comentan que el INDAP no puede solo y hay que articular con otras cosas, CONADI, SERCOTEC, etc.”. (Andrea Navarrete, Jefa de área de Nueva Imperial).

A nivel participativo, producto del desarrollo de los talleres participativos en el marco del mejoramiento del PDTI, en Nueva Imperial los comentarios giraron en torno a la poca integración de todas las comunidades indígenas, para motivar a que participen en el programa, puesto que se generan divisiones dentro de ellas. De esta forma, los usuarios reclaman que el INDAP promueve la división de comunidades. Por otra parte, los agricultores reconocen la labor de INDAP y su responsabilidad en el seguimiento y fiscalización, además del aporte a su desarrollo integral.

“INDAP entrega ciertos cupos nomás por territorio, INDAP pide los requisitos que tienes que tener... Y finalmente se habla de comunidad, pero en el fondo, nos tiene divididos como comunidad, si nosotros somos 72 socios como comunidad, y en este programa participamos 20, creo que es injusto. ¿Y por qué razón?, es por un tema de tenencia de tierra, por el otro lado, de que si es usuario INDAP...”. (Ruth, Entre Ríos, Nueva Imperial).

De los usuarios PDTI encuestados, un 53% de ellos encuentra que el INDAP propone instancias de participación por parte de la comunidad. En ese sentido y de acuerdo a lo relatado por los agricultores, ellos valoran el programa en cuanto a la participación que tienen en él, sin embargo, mencionan que podrían tener una mayor implicación aún.

4.2.4.5. Efectos en gobernanza, política y relacionamiento de actores

Los efectos que han tenido el PDTI en cuanto a la gobernanza y cómo ha influido en las relaciones entre los actores en torno a este programa y que dependen de actores locales, como la municipalidad, agencia de área, técnicos y dirigentes campesinos. Por otra parte, se encuentran los actores a nivel regional y nacional, como lo son la Dirección Regional y Nacional de INDAP.

“Aquí en Imperial estamos contentos con el PDTI, y sabemos que hacen el máximo esfuerzo para ayudarnos, desde los técnicos, hasta la municipalidad, INDAP y todos. Pero necesitamos más apoyo y recursos. En Santiago toman las decisiones y necesitamos que nos escuchen desde allá, porque el trabajo acá se hace bien y no hay problema”. (Usuaría de sector Imperial Centro I, Nueva Imperial).

a) Rol de los técnicos y extensionistas

Los usuarios de Nueva Imperial tienen una percepción bastante positiva del trabajo de los técnicos, y todos los territorios PDTI le dan una alta valoración a su desempeño. Es el actor mejor evaluado de parte de los agricultores y consideran que el rol del extensionista es esencial para su desarrollo no solo productivo y económico, sino que también personal. De ahí que su relación se basa en la confianza y amistad, algunos casos de muchos años.

“Ellos están una o dos veces al mes para trabajar con uno, pero siempre igual uno los necesita y vienen. No es que ellos se niegan a venir, ellos están ahí con nosotros. También cuando tenemos reunión, y cada vez que necesitamos ayuda ellos vienen, están disponibles cuando uno los necesita y tenemos alguna consulta, o algún producto que uno necesita y ellos dicen qué puede ser”. (Usuaría de sector Boroa, Nueva Imperial).

Por otra parte, desde la agencia de área reconocen la importancia del técnico en cuanto al vínculo INDAP – Municipalidad – Usuario, por lo que el técnico es un nexo directo para levantar demandas. El técnico soluciona dudas y problemas en terreno, por lo tanto, los usuarios no necesitan ir a la agencia de área. Sin embargo, un factor a considerar es que los técnicos no tienen real participación en la creación de la formulación de políticas para los agricultores.

“Los técnicos funcionan bien, pero no pueden hacer mucho en el sentido de que todo viene regulado por INDAP, y no es por la agencia de área, viene por el tema del Ministerio. Yo creo que el Ministerio debería tener más propuestas, y ser más flexible en el sentido de que la iniciativa y participación de quienes quieren participar... es limitado”. (Andrea Navarrete, Jefa de área de Nueva Imperial).

Los jefes de área mencionan, que hay una buena relación con los técnicos, pero como son trabajadores externalizados del programa y son equipos grandes, la capacidad del INDAP

de poder incidir en el trabajo directo de los equipos técnicos es más bien escasa. Si bien el organismo transfiere los recursos para las asesorías, es el municipio el que ejecuta y los técnicos tienen un jefe directo. Desde los técnicos se mencionan los atrasos de parte de la agencia de área, y la lentitud en los procesos administrativos y la entrega de recursos a los usuarios.

En general, los técnicos y extensionistas tienen buena evaluación de parte de los agricultores y del INDAP, los que valoran el importante trabajo que realizan en terreno, brindando no solo asistencia técnica sino también, atendiendo problemas personales. De igual forma, de parte de los técnicos hay una crítica al no poder participar en profundidad en la elaboración de políticas públicas, así como la tardanza en los procedimientos de carácter administrativo.

Figura N° 39. Visita técnica de extensionistas. Entre Ríos, Nueva Imperial.

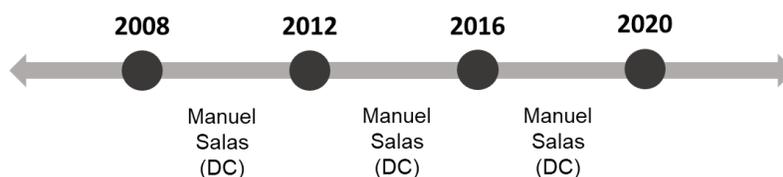


Fuente: Elaboración propia (2018).

b) Rol de la municipalidad

La Municipalidad de Nueva Imperial destaca por tener un gobierno local fuerte, probablemente debido a que ha tenido la misma administración desde el año 2008 a la fecha, de la mano del alcalde Manuel Salas (Figura N°40). De ahí que el municipio tiene mucha influencia territorial, y de acuerdo a los testimonios de funcionarios municipales y usuarios, la administración del alcalde ha destacado por tener instancias de acercamiento a la comunidad, a través de distintos programas municipales, así como la ejecución del PDTI. Igualmente, el municipio ha logrado articular distintos departamentos asociados para brindar servicios de salud, vivienda, educación y desarrollo productivo a los agricultores.

Figura N° 40. Línea de tiempo de alcaldes electos en Nueva Imperial, periodo 2008 – 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de SERVEL (2020).

Durante la primera etapa de implementación del PDTI, comienzan a visualizarse las primeras iniciativas de apoyo a los proyectos de inversión de agricultores, especialmente de maquinaria agrícola y jornadas de capacitación, con el fin de mejorar el proceso productivo. A esto se suman actividades relacionadas a la ganadería bovina y sanidad, dándole énfasis al factor de inversión y asistencia técnica.

En una segunda etapa se aprecian actividades más bien culturales, tales como la celebración de un We Tripantu y el trafkintu, con la participación de pequeños agricultores mapuche. De igual forma, se apoyó un proyecto que tenía como fin recuperar el mapudungun, creando un manual y diccionario que recopilara todo lo referente a las tradiciones propias de la cultura mapuche. Asimismo, se realizó un consejo consultivo en la comunidad mapuche que contó con la presencia de agrupaciones de todos los territorios, así como autoridades del INDAP, municipio, seremi, entre otros. Sin embargo, no se abandonaron las iniciativas en torno a la asistencia técnica e inversión, tales como el manejo y comercialización del lupino y de cereales.

En los últimos años se le ha dado énfasis a la innovación de cultivos (sandía, cerezos), así como a las gestiones de recursos de riego. Se ha trabajado en la construcción de más de 300 acumuladores de agua en distintos puntos de la comuna, aprovechando las precipitaciones que se producen en el sector, para el riego de cultivos de praderas, hortalizas, chacras y frutales menores. Los beneficiarios de este programa de construcción de tranques son agricultores pertenecientes al PDTI, y se ubican en zonas de secano de Nueva Imperial (Figura N°41). Por otra parte, también han surgido iniciativas en torno al turismo, tales como la realización de ferias tradicionales y costumbristas.

Figura N° 41. Visita de autoridades a tranques y acumuladores de agua, Nueva Imperial.



Fuente: Municipalidad de Nueva Imperial (2017).

Los funcionarios municipales comentan que gracias a la administración del alcalde Salas, se ha ido abriendo una ventana para los profesionales del área agrícola, brindando oportunidades de trabajo en el campo. Así lo menciona Cristian Traipi, Coordinador Comunal del PDTI en la comuna, quien dice que hay una importante cantidad de técnicos municipales ligada a la agricultura, y que la principal fuente de trabajo para profesionales agrícolas es el programa PDTI.

Otro factor a considerar es que, de parte de los agricultores y usuarios encuestados, se reconoce el trabajo realizado por la municipalidad en cuanto a la ejecución del programa, y en ese sentido todos los territorios PDTI de Nueva Imperial le dan una alta valoración al trabajo municipal. Además, tal como lo mencionan funcionarios municipales y ejecutivos de INDAP, Nueva Imperial ha servido como ejemplo para otras comunas, y de alguna forma van a la vanguardia en relación a otros territorios. Un claro ejemplo de esto son los cultivos de zapallos, melones, frutillas, sandías y árboles frutales de todo tipo.

En virtud de ello, es posible deducir que la permanencia del mismo alcalde durante 15 años pueda influir en cómo se ejecuta el programa territorialmente, puesto que establece la directriz que se les da a los técnicos en terreno. Esto probablemente influye en el desarrollo e importancia que se le da al programa, así como en la política local de fomento productivo que lleve el municipio.

c) Rol de las consultoras

Por otra parte, se encuentra el trabajo que hacen las consultoras privadas, las cuales funcionan como entidad ejecutora para implementar el programa. Al igual que las entidades públicas o municipales, tienen un coordinador PDTI el cual maneja el equipo técnico. En el caso de las consultoras de Nueva Imperial, dos de ellas atienden usuarios que se ubican relativamente cerca del centro de la ciudad (tal como la Sociedad de Desarrollo Agropecuario Turístico Pangueco Ltda y Servicios de Asesorías Silvoagropecuarias y Comerciales Reinaldo A. Cofré Baeza Eirl, en los sectores de Traitraico y Trihueche-Caucache respectivamente), y la consultora Sociedad Agro Mallín Ltda., que atiende la zona de Mañío, en conjunto con la Municipalidad, localidad que se encuentra al sur de Nueva Imperial.

De parte de los usuarios hay una alta valoración al trabajo que realizan los técnicos pertenecientes a las consultoras, tienen una nota alta y no perciben mayor diferencia con los técnicos municipales. Así también, desde la agencia de área se menciona que el trabajo realizado por las consultoras no tiene mayor diferencia con el que realiza la Municipalidad. Sin embargo, la diferencia está en que las consultoras deben esforzarse y competir un poco más con el municipio, puesto que este último maneja mayor información y tienen mayor relación con otras instituciones u organismos (salud, vivienda, obras públicas, etc.). En ese sentido, las consultoras tienen poca complementación con otras instituciones y se les dificulta el trabajo.

“El municipio puede entregar mayores servicios en relación a la consultora... porque tiene más información... porque tienen otros servicios que dependen del municipio, que pueden vincular con los técnicos, obras, caminos... social... en fin... que hacen en parte esa pega, que la consultora no tiene ese privilegio, digamos, como entidad privada”. (Germán Painemil, Ejecutivo de área de Nueva Imperial).

A pesar de ello, de acuerdo a testimonios de ejecutivos del INDAP que trabajan en el área, las consultoras han tenido un buen desempeño y funcionan relativamente bien, cumpliendo con lo establecido en los contratos y términos de referencia. Además, se menciona que las entidades privadas cubren zonas que la municipalidad a veces no puede, teniendo una mejor implementación del plan de trabajo. No obstante, desde los técnicos de las consultoras se perciben problemas en torno a las demoras administrativas y dificultades en la planificación, lo que dificulta el desarrollo de un buen trabajo en terreno.

“La importancia fundamental de nosotros es la coordinación, coordinar los servicios públicos. Coordinas y apalancas recursos. La labor que hacemos nosotros, en teoría, es de transferencia tecnológica, pero... tenemos una gran cantidad de otras cosas que hacer, casi a veces hasta nos queda poco tiempo de ir a terreno, porque nos enfrascamos en puras cuestiones legales, en papeles legales. Una limitación es que siempre te están cambiando todos los años como hacer las cosas, todos los años te tienes que reinventar y ajustar”. (Daniela, técnico de Trairaico).

Desde los técnicos privados también se menciona la dificultad de trabajar con agricultores que son obstinados y tercos al momento de tomar decisiones y generar cambios en su unidad productiva, por lo que hacen énfasis en que el desarrollo productivo dependerá de la disposición de los usuarios.

“Al agricultor tu no le vas a enseñar de agricultura, sino que le vas a mejorar lo que ya está haciendo. Si está haciendo mal una práctica, entonces ahí tu intervienes, y de a poco... porque el viejo es porfiado. El tope lo ponen los mismos usuarios, porque uno avanza tanto como ellos quieran avanzar, y ellos si se quieren quedar ahí... depende de ellos”. (Técnico de Trihueche – Caucache).

Otro factor a considerar son los obstáculos relacionados a la edad, educación y condiciones físicas de los agricultores, lo que dificulta el trabajo de los técnicos en cuanto al relacionamiento con ellos y la inserción de nuevas tecnologías en el campo.

“A veces te topas con cosas como la edad, hay agricultores que tú no puedes trabajar mucho con ellos porque están muy viejitos, otros que no te entienden, apenas hablan. Otros firman con el dedo, o no leen. Pero hay otros que se manejan con internet, de todo. O sea, tienes que ir adaptando de todo un poco”. (Técnico de Mañío).

En síntesis, el rol de las consultoras en la implementación del PDTI en Nueva Imperial ha sido primordial, puesto a pesar de que la municipalidad es el principal actor de desarrollo local y de alguna forma el INDAP tiene una vocación preferente por ella, muchas veces el municipio no puede cubrir territorios por distintas razones (políticas, operativas, sociales, etc.), por lo que la participación de equipos privados puede ser una buena opción para el desarrollo del programa.

d) Rol de la agencia de área

De acuerdo a las declaraciones de usuarios y agricultores, la agencia de área de Nueva Imperial es primordial en la administración de recursos y entrega de beneficios, por lo que tiene una alta valoración. Desde la oficina, reconocen que el programa más importante en la comuna es el PDTI, sin embargo, falta mayor atención e interés en él, puesto que el principal foco es la entrega de créditos, sobre todo en los meses con más trabajo administrativo (marzo, abril, mayo y junio). De alguna manera, los funcionarios tienen clara la importancia del programa, pero reconocen el poco tiempo que tienen para dedicarle.

Otra de las dificultades comentadas es que cuentan con muy pocos profesionales y ejecutivos integrales que den abasto en las épocas más concurridas, por lo que confiesan que la cobertura podría ser mayor. Además, mencionan que la constante rotación de jefes de la agencia de área podría intervenir en el buen desempeño de la oficina, debido al bajo liderazgo y la poca cohesión del equipo.

Por otro lado, un factor que reconocen poder mejorar es la relación y coordinación con el nivel regional y nacional del INDAP, puesto que, a pesar de ser una relación interinstitucional, hay problemas en cómo se maneja y entrega la información por parte de la Dirección Regional del INDAP. Aquello se refleja en la lentitud de procesos administrativos y problemas de la burocracia, además de la centralización en la administración y gestión del PDTI, lo que provoca mucho trabajo de oficina y poco en terreno. De igual forma, se hace una crítica a la forma en cómo se ejecuta el programa, dándole énfasis a la necesidad de poder adaptar de mejor manera el PDTI de acuerdo a las necesidades de los usuarios.

“Si estás inscrito en el programa, entonces estás, no hay para qué acreditarse todos los años. Debería hacerse una asignación directa sin necesidad de levantar año a año la demanda... y así se evita tanto papeleo y pérdida de tiempo, y así podemos pasar más tiempo en terreno”. (Cristian Traipi, Coordinador Comunal del PDTI en Nueva Imperial).

“Las políticas públicas, creo yo, están más centradas en cómo gastar recursos y no con quién. Tenemos que adaptar mejor el programa de acuerdo a los requerimientos solicitados por los mismos agricultores. Claro que hay un criterio, que depende de cada área, aquí hay un criterio, en Carahue hay otro... y eso lo ven los ejecutivos de cada área”. (Andrea Navarrete, Jefa de área de Nueva Imperial).

De ahí que también se critica la falta de articulación inter institucional, con otras entidades del Estado, como por ejemplo SERCOTEC, FOSIS o SERNATUR, que permita generar vínculos y fomentar el desarrollo institucional. Esto se podría subsanar, al promocionar una cooperación entre instituciones a través de la firma de convenios, la postulación a proyectos con el fin de captar recursos o llegar a tener una óptima coordinación de actividades a nivel anual.

4.3. Comparación de los resultados de la aplicación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en las comunas de Carahue y Nueva Imperial

Con el fin de realizar un primer acercamiento al análisis comparativo de los resultados de la aplicación del programa PDTI en las comunas investigadas, es necesario entender que en ambos territorios se identificaron diferencias importantes. En primer lugar, las diferencias en los aspectos físicos y humanos condicionantes, las que de alguna manera determinan el desarrollo local de cada territorio. Por otra parte, se encuentran las diferencias generadas producto de la implementación del programa antes mencionado en ambas comunas, las cuales se han ido complejizando de acuerdo a factores tanto políticos como administrativos, a lo largo del periodo 2010 – 2018.

En este trabajo de investigación, se consideraron ambos tipos de diferencias para comparar los resultados y efectos del PDTI. En una primera parte se trabajó en un análisis comparativo, cruzando variables condicionantes previas del territorio, así como los efectos del PDTI en cada comuna. Fue posible reconocer que factores como la calidad del suelo, la disponibilidad de agua o los aspectos culturales, podrían condicionar la implementación y desarrollo del programa, y en consecuencia el desarrollo local de cada comuna.

En una segunda sección, se profundiza en la caracterización de los usuarios encuestados y a su vez, se describe la percepción que tienen del programa PDTI y sus distintos componentes. De esta manera, los beneficiarios pudieron evaluar no solamente el programa en términos de sus características y objetivos, sino también el desempeño de los técnicos y extensionistas, el trabajo de la agencia de área comunal, la gestión municipal, entre otros factores.

4.3.1. Comparación de los efectos del Programa PDTI en Carahue y Nueva Imperial

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de los resultados y efectos de la implementación del programa PDTI en las comunas de Carahue y Nueva Imperial, durante el periodo 2010 – 2018. Tal como se mencionó anteriormente, esta primera sección tiene como objetivo vislumbrar las variables condicionantes e identificar las principales diferencias a raíz de la implementación del PDTI en ambas comunas.

Tabla N° 10. Cuadro comparativo de los efectos del programa PDTI en las comunas.

	Carahue	Nueva Imperial
Efectos económicos y productivos	<p>La actividad agrícola destaca por ser especialmente de subsistencia y de autoconsumo, debido a que los agricultores producen lo suficiente para proveer de alimentos al núcleo familiar, tienen pequeñas superficies y no generan excedentes de producción.</p> <p>Otro factor a considerar es la pequeña cantidad de suelos aptos para el cultivo (5% del área comunal), debido a la baja fertilidad de los suelos producto de una accidentada topografía. A esto se suman problemas como el acceso al agua para consumo y riego, debido a la localización de grandes superficies de monocultivo forestal. Este escenario ha complejizado aún más el desarrollo productivo de los agricultores, que prefieren dedicarse a una producción a pequeña escala.</p> <p>De ahí que la implementación del programa desde sus inicios ha consistido en limitados aportes a la pequeña agricultura y de subsistencia, entregando asistencia técnica y recursos monetarios para la compra de insumos y bienes. En relación a esto, se aprecia un aumento gradual del presupuesto INDAP en asistencia técnica, mientras que el aporte en términos de inversión tiene notorias fluctuaciones. En general, el apoyo monetario que hace INDAP a través del PDTI es bajo para patrocinar grandes proyectos, y consiste fundamentalmente en la entrega de maquinarias y materiales de construcción para infraestructura, como bodegas, invernaderos o gallineros, entre otros. Probablemente, la causa para que solo se hagan pequeños aportes monetarios se deba a la condición</p>	<p>La actividad agrícola ha tenido un gran desarrollo y se han realizado importantes acciones en torno al fomento y encadenamiento productivo. De esta actividad se destaca la adecuación de nuevas tecnologías, trabajos asociativos, obras de riego, y generación de innovación en emprendimientos. Si bien en la comuna existen productores en situación de subsistencia, también se reconocen actividades en torno al turismo y actividades conexas (artesanía, producción agroindustrial, actividades comerciales, etc.). Una importante cantidad de agricultores han evolucionado desde la producción a pequeña escala, hacia una de carácter más comercial e incluso empresarial. Aquello implica un acceso a mercados, información, capital y recursos, lo que ha permitido un mayor desarrollo productivo de los agricultores.</p> <p>Lo anterior probablemente se deba a la mayor cantidad de suelos aptos para el cultivo y con pocas limitantes, especialmente en la llanura del río Imperial, lo que ha permitido que la comuna tenga mayores ventajas respecto de Carahue, en cuanto a un mejor desarrollo de la agricultura. No obstante, Nueva Imperial también presenta problemas por la falta de agua y la instalación de empresas forestales.</p> <p>La implementación del PDTI en Nueva Imperial ha tenido mayor inversión y colocación de recursos, al igual que una mejor cobertura territorial, posiblemente debido a una mayor presencia de suelos aptos para el cultivo y otros factores. Los recursos destinados a través del programa PDTI, se han reflejado en el apoyo a iniciativas de</p>

	Carahue	Nueva Imperial
	<p>de subsistencia de los usuarios y que, además, no son potencialmente productivos. Es por esto que los agricultores manifiestan su necesidad de una mayor inyección de recursos, así como que se busque desarrollar de forma integral los proyectos sociales y productivos. Por otra parte, es necesario darle mayor prioridad al desarrollo de otros emprendimientos y actividades conexas, tales como el turismo y la artesanía, para que no se vean postergadas. Un posible potencial turístico podría ser la zona de costera de Carahue, específicamente la localidad de Nehuentúe.</p>	<p>innovación de cultivos, gestiones de recursos de riego y mejores tecnologías, así como de maquinaria agrícola, construcción de infraestructura y jornadas de capacitación. Igualmente se han apoyado actividades relacionadas a la ganadería bovina y sanidad, dándole énfasis al factor de inversión y asistencia técnica. Este mayor apoyo probablemente se deba a que los usuarios de la comuna han dado un salto productivo desde la subsistencia hacia una de carácter más comercial.</p>
Efectos sociales	<p>En Carahue ha habido una importante disminución de población, producto de la emigración de personas hacia la capital regional. El mayor porcentaje de emigrantes lo concentra la población joven, por lo que, en sectores rurales, es posible ver frecuentemente personas de edad avanzada. A esto se suma que la comuna tiene un 72% de pobreza multidimensional, lo que posiblemente ha repercutido en la implementación del programa, puesto que los usuarios presentan pocas oportunidades de desarrollo productivo.</p> <p>En general, el PDTI ha tenido buenos efectos en la comuna, y la percepción de la mayoría de los usuarios es que la labor de INDAP es muy importante y reconocen el compromiso de la institución con ellos. Además, los agricultores perciben cambios respecto a generaciones anteriores, dando cuenta de la evolución positiva de la institución y los efectos benéficos en su desarrollo productivo. A esto se suma la motivación de los usuarios para desarrollar nuevos proyectos e</p>	<p>Por su parte, en Nueva Imperial se ha percibido un aumento de su población en más de 2.500 habitantes, quienes han emigrado principalmente a zonas urbanas. De igual manera, en las áreas rurales predomina la población mayor de 50 años, y respecto a la pobreza multidimensional, el porcentaje es de 56%. El menor porcentaje de pobreza probablemente ha influido en que los agricultores presentan menos limitantes en términos productivos, y, por lo tanto, tienen mayores inversiones en sus producciones.</p> <p>El programa ha tenido efectos positivos en la comuna y la institución está bien valorada por las comunidades y agricultores. Los usuarios reconocen estar satisfechos y reconocen el apoyo de INDAP para desarrollar sus proyectos. Además, ha habido gran apoyo a cooperativas integradas principalmente por agricultores mapuches y de la AFC. No obstante, resalta la necesidad de mejorar el trabajo en temas culturales o tradiciones mapuche, así como apoyar la inversión en proyectos incipientes de turismo rural.</p>

	Carahue	Nueva Imperial
	<p>implementar tecnologías en sus unidades productivas. Sin embargo, algunos agricultores manifiestan que las brechas entre las localidades rurales siguen existiendo, sobre todo en aspectos productivos.</p> <p>Desde la coordinación comunal se reconoce la dificultad de trabajar con comunidades mapuche, puesto que hay un bajo capital social y los equipos tienen plazos acotados y pocas facultades para desarrollar políticas. En resumen, se identifican oportunidades a mejorar respecto a las comunidades indígenas, mujeres y jóvenes rurales.</p>	<p>Otro factor a considerar es la presión social ejercida por parte de los agricultores por sobre los funcionarios municipales y de la agencia de área. En caso de cualquier reclamo o requerimiento, los usuarios y representantes de comunidades mapuche recurren directamente a la Dirección Regional de INDAP en Temuco (debido a la cercanía de Nueva Imperial con la capital regional). Los funcionarios aluden que al encontrarse más cerca de Temuco (y del centro de toma de decisiones), hay más reclamos de parte de los usuarios.</p>
Efectos culturales	<p>Más del 42% de los habitantes de Carahue son mapuches y existen 80 comunidades principalmente lafkenches de la comuna. Los efectos culturales del PDTI en general han sido positivos, y se reconoce una buena percepción del programa y del trabajo de INDAP, particularmente en un mayor apoyo en asesoría técnica e inversión. Sin embargo, se identifican oportunidades a mejorar respecto a los compromisos con las comunidades indígenas, especialmente en temas de género y jóvenes rurales. Los usuarios comentan que la institucionalidad debe rescatar y fomentar aún más la cultura, apoyando emprendimientos de turismo rural o artesanía.</p>	<p>En Nueva Imperial el 55% de la población se considera mapuche, y es una de las comunas con mayor concentración de población de este pueblo originario de la región. Habitando en ella más de 190 comunidades.</p> <p>Si bien la implementación del PDTI ha significado un mayor apoyo hacia los agricultores de comunidades indígenas, aún falta trabajar en aspectos culturales, tales como las tradiciones y costumbres de los mapuches. Resalta un mayor conflicto de las comunidades con los funcionarios de INDAP, puesto que se exige mayor apoyo en los proyectos relacionados a temáticas indígenas, así como el turismo rural.</p>
Efectos territoriales	<p>La comuna se caracteriza por tener baja accesibilidad y conectividad, especialmente en relación al flujo de bienes y personas, y no solo respecto a la capital regional, sino también dentro de la misma comuna. La poca apertura y bajo acceso a mercados para los productores ha significado una barrera para beneficiarse de las oportunidades del sector agrícola.</p>	<p>Nueva Imperial presenta una buena conectividad, dada la condición de comuna aledaña a la capital regional. Tiene mayor acceso a servicios, equipamiento e infraestructura, además que el sistema vial se configura en torno a la ruta principal proveniente desde Temuco. De igual manera, la comuna se caracteriza por tener buena conectividad interurbana, lo que facilita el movimiento de productores en</p>

	Carahue	Nueva Imperial
	<p>A esto se suma la obstaculización de los procesos de transferencia tecnológica y la poca coordinación entre los agricultores y la institucionalidad.</p> <p>Respecto a los efectos territoriales del PDTI en la comuna, las áreas rurales en Carahue aún son espacios que presentan brechas de desarrollo respecto a la movilidad y la conectividad de los agricultores. Desde la oficina de INDAP, se comenta la dificultad para acceder a sectores más alejados como Trovolhue o sectores más alejados como Yupehue. Esto complejiza el correcto desarrollo de la asistencia técnica y atrasa la entrega de servicios a los agricultores.</p>	<p>búsqueda de insumos. Los agricultores tienen un mayor acceso a servicios de asistencia técnica, así como la apertura a mercados. Un ejemplo claro son las usuarias de Nueva Imperial que van a vender productos al centro de Temuco. Esto ha aportado positivamente en la implementación del programa. Sin embargo, destacan algunos sectores que tienen baja conectividad, tal como Mañío o Quilaco, lo cual incide en el desarrollo productivo de los usuarios.</p> <p>Por otra parte, desde la oficina comunal de INDAP comentan que el estar más cerca de Temuco, y, por lo tanto, de la Dirección Regional, presentan mayores conflictos en torno a la administración y gestión del programa. Esto se debe a que los usuarios acuden directamente a la capital para solicitar colaboración con sus requerimientos.</p>
Efectos organizacionales	<p>Destacan pequeñas organizaciones ligadas a la agricultura, las cuales han podido constituirse como comités y/o asociaciones indígenas. Dentro de estas entidades resaltan algunos dirigentes campesinos rurales y usuarios PDTI, quienes se instalan en ferias para vender productos de sus unidades productivas. Los liderazgos en la comuna son escasos, y si bien INDAP promueve la asociatividad, hay reticencias culturales hacia ella. Además, resalta la desconfianza hacia agentes externos y entre los mismos usuarios, manifestando un bajo capital social.</p>	<p>En la comuna hay distintas organizaciones y de diversas escalas, desde cooperativas, agrupaciones y sociedades campesinas dedicadas a la agricultura. Algunas de ellas han tenido un importante rol en el cooperativismo, y bajo una estrategia asociativa, destacan por tener una amplia participación en proyectos institucionales, por lo que han recibido mayor apoyo por parte de INDAP y otros organismos del Ministerio de Agricultura. De acuerdo a testimonios, los dirigentes y usuarios están muy empoderados en términos asociativos, y, por lo tanto, hay una mayor presión social hacia el trabajo que realiza la institución.</p>
Efectos participativos	<p>De los usuarios encuestados, un 45% de ellos encuentra que INDAP sí propone instancias de participación por parte de la comunidad. Algunos</p>	<p>Un 53% de los usuarios encuestados manifiesta que INDAP propone instancias de participación. Si bien los agricultores reconocen la incorporación de sus opiniones a</p>

	Carahue	Nueva Imperial
	<p>comentarios positivos giran en torno a que en la actualidad hay mayor consideración de la opinión de los agricultores. Además, reconocen la integración de elementos de la cultura mapuche a la implementación del programa. Sin embargo, un comentario que se repite es que la institución solamente realiza consultas y diagnósticos a los usuarios, mas no se resuelven los problemas de fondo. Otro factor a considerar es que los usuarios manifiestan que las exigencias y requisitos de INDAP para ingresar al PDTI tienen muchos obstáculos legales y principalmente burocráticos, por lo que impide que otras personas puedan participar del programa.</p>	<p>la implementación del PDTI, mencionan que aún falta trabajar en estos aspectos. A pesar de los talleres realizados en el marco del Plan de Mejoramiento del PDTI, concretamente hay poca participación de los usuarios en la creación de iniciativas y la toma de decisiones al momento de ejecutar el programa. Los dirigentes comentan que INDAP no garantiza las prácticas de participación, acentuando la institucionalidad centralizada. Por otro lado, se menciona que, debido a los engorrosos requisitos para ingresar al programa, se ha producido divisiones dentro de algunas comunidades indígenas, generando una desintegración de ellas. En ese sentido, los usuarios culpan a INDAP de promover la división de comunidades.</p>
Efectos políticos	<p>Carahue, destaca por tener una municipalidad y un gobierno local que está en proceso de fortalecimiento, y tiene gran relevancia debido a que es la única entidad ejecutora del PDTI en la comuna y no externaliza sus servicios de asistencia técnica. Esto ha ido potenciando el rol de la municipalidad puesto que tiene mayor responsabilidad social.</p> <p>En términos políticos, la gestión municipal en la implementación del PDTI se ha ido fortaleciendo y los usuarios le dan una media y alta valoración al trabajo municipal en términos de la ejecución del programa. La gestión municipal ha ido transitando por distintos procesos y resultados a nivel local, desde el requerimiento de los alcaldes de aumentar la cobertura, llegar a sectores más alejados, así como fortalecer y apoyar el desarrollo productivo de los agricultores.</p>	<p>Por su parte, Nueva Imperial destaca por tener un gobierno local fuerte, probablemente debido a que ha tenido la misma administración y alcalde desde el año 2008 a la fecha. El municipio tiene mucha influencia territorial, y la administración del alcalde destaca por tener instancias de acercamiento a la comunidad, a través de distintos programas municipales, así como la ejecución del PDTI.</p> <p>El municipio ha logrado articular distintos departamentos asociados para brindar servicios de salud, vivienda, educación y desarrollo productivo a los agricultores. Se apoya la asistencia técnica y proyectos de inversión, especialmente maquinaria agrícola y jornadas de capacitación. De igual manera, se han desarrollado actividades culturales relacionadas a la tradición mapuche. Además, el alcalde ha permitido un mayor desarrollo profesional agrícola, brindando oportunidades de trabajo a los profesionales del área, donde la principal fuente de trabajo para profesionales agrícolas es el programa PDTI.</p>

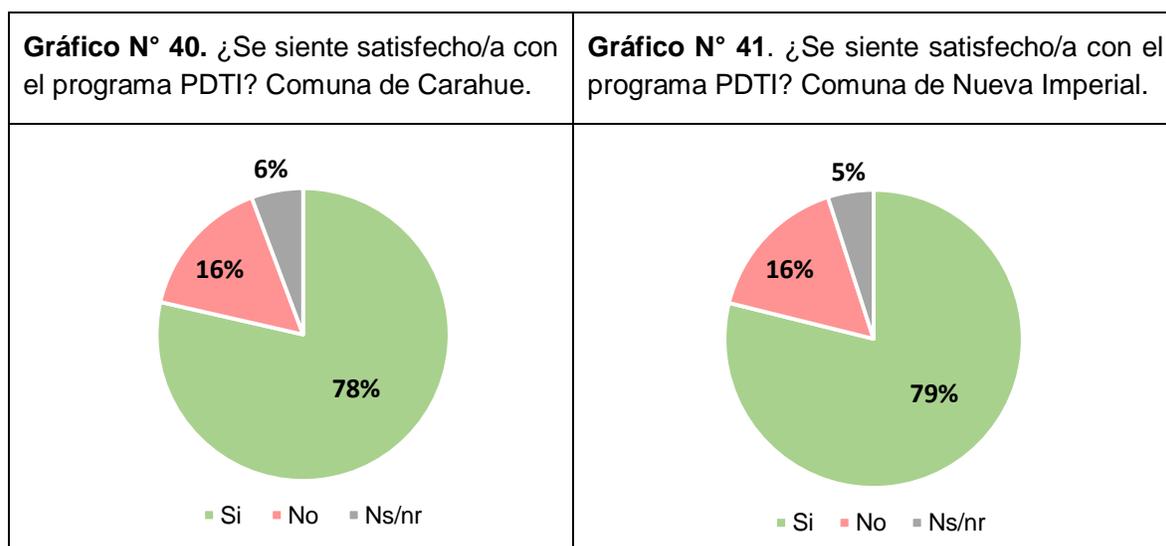
	Carahue	Nueva Imperial
	Los cambios en la alcaldía, en estos 10 años han influido en el desarrollo y la importancia que se le ha dado al programa, dependiendo si es que está dentro de las prioridades del edil de turno. Además, la relación del alcalde con el gobierno, y consecuentemente, con INDAP regional y nacional, dependerá de la tendencia política que tenga el alcalde y si es la misma que del gobierno central.	La permanencia del mismo alcalde durante 15 años posiblemente ha influido en cómo se ha implementado el programa territorialmente, puesto que establece la directriz que se les da a los técnicos en terreno. Esto probablemente influya en el desarrollo e importancia que se la da al programa, así como en la política local de fomento productivo que lleve el municipio.
Efectos administrativos locales	<p>Los agricultores reconocen un buen trabajo de los técnicos y extensionistas, el cual tiene una valoración positiva en términos de confianza, capacidades y disposición. Respecto a la relación entre el INDAP y los técnicos, hay una relación de jerarquía en que los extensionistas responden a los requerimientos de la institución y la municipalidad.</p> <p>Por otra parte, los funcionarios municipales de la agencia de área juegan un rol fundamental en la administración local de los recursos entregados por la Dirección Regional. La relación de la agencia con los usuarios en general es positiva y tiene buena valoración. Sin embargo, en la agencia de área hay una baja capacidad humana y, por lo tanto, una cobertura incompleta de los territorios PDTI. Desde todos los actores locales, se manifiestan diversas inquietudes respecto a la centralización de la administración y gestión del PDTI. Se requiere que el programa sea más pertinente a las necesidades y requerimientos locales.</p>	<p>Nueva Imperial fue una de las primeras comunas en implementar el PDTI, por lo que tiene mayor cobertura de usuarios y mayor personal trabajando. Por otra parte, se ha externalizado la ejecución del programa a través de la contratación de consultoras privadas. En general, los usuarios evalúan positivamente el trabajo de los técnicos y no hay mayor diferenciación entre extensionistas municipales o privados. Sin embargo, una diferencia importante entre las entidades ejecutoras públicas y privadas, es que las consultoras privadas cubren territorios que muchas veces la municipalidad no alcanza a cubrir (por razones políticas, operativas o sociales).</p> <p>Algunas de las limitaciones y problemas en la gestión del programa recaen en la lentitud de los procesos administrativos y dificultades en la planificación. A esto se suma la centralización en la administración, lo que provoca mucho trabajo en la oficina y poco en terreno. Finalmente, destaca la falta de articulación y de relaciones inter institucionales con otras entidades estatales.</p>

Fuente: Elaboración propia.

4.3.2. Evaluación y percepción de los usuarios respecto al Programa PDTI

En las encuestas realizadas a los usuarios (Anexo N°1), a modo general se identificó que, tanto en Carahue como en Nueva Imperial, el 100% de los encuestados se declaran mapuches. A esto se suma la predominancia de población entre los 56 y 75 años, con un mayor porcentaje de población femenina por sobre la masculina. Respecto a la percepción de los usuarios respecto al INDAP, el 100% de los encuestados en ambas comunas respondió que sí le parece importante la labor de la institución, y más del 90% de ellos identificaron mejoras en sus unidades productivas que se pudiesen atribuir a la gestión de INDAP. Esto da cuenta de la relevancia que tiene la institucionalidad en estos territorios, teniendo en cuenta el rol que cumple la institución y su compromiso con el desarrollo rural.

Por otra parte, más del 95% de los encuestados en las dos comunas, manifestaron tener nuevas ideas o sueños respecto a su unidad productiva después de ingresar a INDAP, lo que explica el interés de los usuarios por continuar desarrollando proyectos y continuar teniendo relaciones constructivas con la institución. En cuanto al nivel de satisfacción, si bien es posible apreciar una pequeña diferencia entre las comunas, casi el 80% de los agricultores reconocen estar satisfechos con el PDTI, en contraste con un porcentaje no menor que no se encuentra satisfecho con el programa (Gráficos N°40 y N°41).

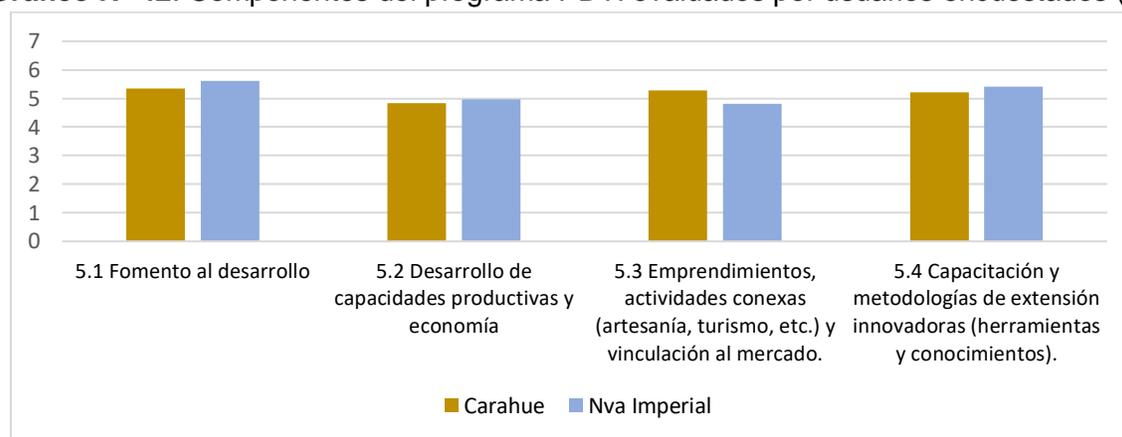


Fuente: Elaboración propia, 2018.

Los testimonios de algunos agricultores que no están satisfechos con la implementación del PDTI, giran en torno a la falta de apoyo a las personas que pertenecen a la cultura mapuche, mujeres y jóvenes rurales. En este aspecto, un factor a considerar es una posible respuesta condicionada de parte de los agricultores, la cual no es una respuesta real y no se asemeja a los comentarios realizados en entrevistas. Es probable que esto se deba al miedo de los usuarios de perder los beneficios del PDTI, y lo que podría acarrear tener declaraciones negativas respecto a la ejecución del programa. Cabe mencionar que estos comentarios son más bien marginales.

Con el fin de comprender la percepción de los usuarios respecto al desempeño del PDTI, la encuesta realizada a los agricultores evaluó distintos componentes del programa, tales como el fomento al desarrollo, identidad y pertenencia cultural, el apoyo a emprendimientos y actividades conexas, entre otros (Gráficos N°42 y N°43). Es interesante vislumbrar que no hay una gran diferencia en la evaluación entre las comunas, sin embargo, a modo general los usuarios de Nueva Imperial evaluaron mejor el programa PDTI en comparación a los de Carahue. Por otra parte, resaltan dos aspectos en donde los usuarios de Carahue evaluaron mejor el programa: emprendimientos y actividades conexas, y bienestar y calidad de vida. A continuación, se explica en profundidad cada componente.

Gráfico N° 42. Componentes del programa PDTI evaluados por usuarios encuestados (1).



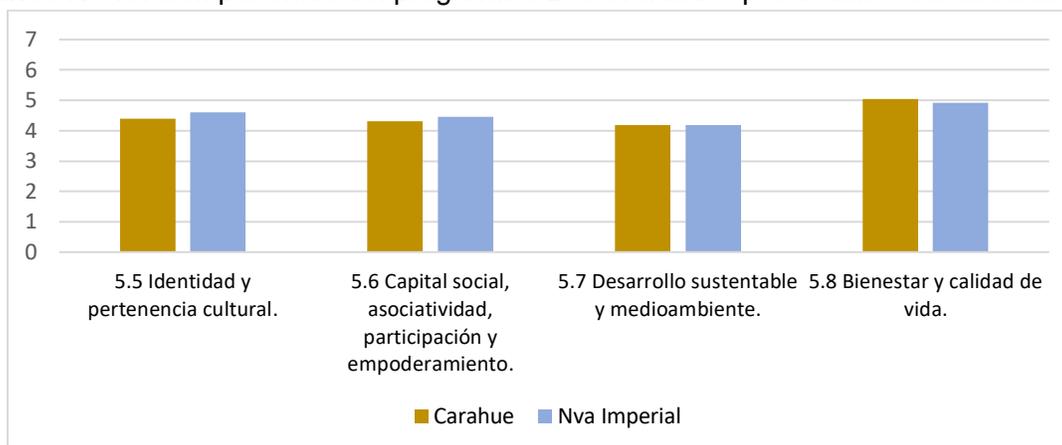
Fuente: Elaboración propia, 2018.

En el gráfico N°42, se exponen los aspectos de *Fomento al desarrollo* y *Desarrollo de capacidades productivas y economía*, destacándose Nueva Imperial con mejor promedio por sobre Carahue. Los usuarios de la primera comuna manifiestan tener mayor apoyo en inversión y asistencia técnica, así como mayor acceso a créditos, aportes en innovación, tecnologías, maquinaria agrícola, construcción de infraestructura, etc. Por otra parte, a pesar de haber un aumento gradual del presupuesto en Carahue, los agricultores reclaman por limitados aportes que reciben para sus proyectos, por lo que la nota otorgada es menor.

En el punto de *Emprendimientos, actividades conexas (artesanía, turismo, etc.) y vinculación al mercado*, con una pequeña diferencia resalta Carahue con mejor promedio por sobre Nueva Imperial. Si bien los agricultores de la primera comuna reconocen el apoyo a actividades como la artesanía y el turismo, de igual manera exigen mayor traspaso de recursos a este tipo de actividades.

En lo que respecta a *Capacitación y metodologías de extensión innovadoras (herramientas y conocimientos)*, este punto hace referencia al tipo de asistencia técnica que entregan los extensionistas, así como la formación de los técnicos. A pesar de que Nueva Imperial tiene mejor nota, en general, no se aprecia gran diferencia entre las comunas, esto probablemente se debe a que los agricultores en ambos territorios le dan una nota alta al desempeño de los extensionistas y su trabajo en terreno.

Gráfico N° 43. Componentes del programa PDTI evaluados por usuarios encuestados (2).



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Siguiendo con los componentes evaluados en la encuesta (Gráfico N°43), otro aspecto importante es el de la *Identidad y pertenencia cultural*, en que, si bien los usuarios de Nueva Imperial evaluaron mejor que los de Carahue, no hay una gran diferencia respecto a los relatos de los agricultores. Desde ambos territorios se reclama una mayor pertinencia cultural del programa, sobre todo en relación a los compromisos con las comunidades indígenas. En ese sentido, aún falta que la institucionalidad trabaje en aspectos culturales, tales como la cosmovisión mapuche y sus tradiciones.

Acerca del *Capital social, asociatividad, participación y emprendimiento*, los agricultores de Nueva Imperial le dieron mayor calificación que los de Carahue, y probablemente se deba a que en la primera comuna hay mayor desarrollo de la asociatividad y mayor presencia de organizaciones como cooperativas y agrupaciones campesinas. Por otra parte, Carahue destaca por tener pequeñas organizaciones y comités que no tienen mayor liderazgo, y a pesar de que INDAP promueva la asociatividad, hay reticencias culturales hacia ella. A esto se suma la desconfianza hacia los agentes externos, reflejando un bajo capital social en la comuna costera.

Respecto al *Desarrollo sustentable y medioambiente*, los usuarios de ambos territorios le otorgaron baja nota a este aspecto. Posiblemente esta mala calificación esté dada por los pocos incentivos que da el PDTI a las alternativas sustentables para el desarrollo rural, así como el desconocimiento de parte de los agricultores respecto a este componente.

En relación a *Bienestar y calidad de vida*, a pesar de no haber una gran diferencia, resalta que los usuarios de Carahue le hayan dado mejor nota que los de Nueva Imperial a este aspecto. Probablemente se deba a que hay menores conflictos con la agencia de área y menor presión social sobre la institucionalidad.

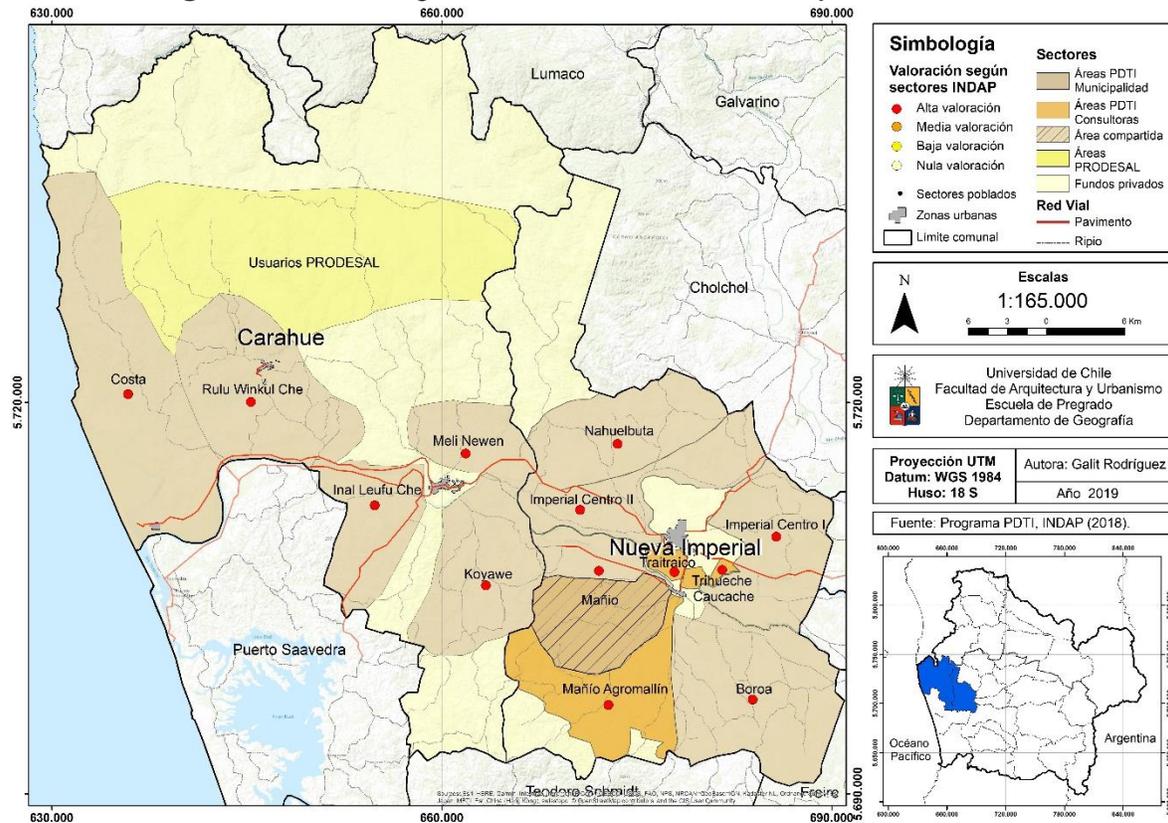
Por último, cabe mencionar que al momento de aplicar la encuesta y evaluar estos componentes, algunos usuarios presentaron problemas de comprensión de los aspectos, así como desconocimiento de qué trataba cada componente.

4.3.3. Evaluación y percepción local de la implementación del Programa PDTI

La modalidad de ejecución del PDTI permite alinear los esfuerzos de distintos actores a nivel local, como son los municipios, agencias de área comunales y los técnicos, con el fin de mejorar la calidad de vida de los usuarios. En términos de la evaluación que hacen los agricultores por cada actor local, dependerá de distintos factores, como puede ser el compromiso, la dedicación, políticas locales, recursos comprometidos, entre otros, los cuales incidirán directamente sobre la visión general que tienen los usuarios del programa.

Tal como se ha mencionado anteriormente, un trabajo muy bien valorado es el que realizan los equipos técnicos y extensionistas, siendo el actor mejor evaluado de parte de los agricultores. Esto queda reflejado en las encuestas y trabajo en terreno, y es que en ambas comunas los usuarios le dan una alta calificación a la asistencia técnica, dando igual si son técnicos de la municipalidad o de consultoras. En la Figura N°42, es posible apreciar como a nivel local, en todos los territorios de las dos comunas, los extensionistas reciben una evaluación positiva. Esta buena valoración no está dada solamente por las capacidades de los técnicos y el desarrollo productivo percibido por el usuario, sino también a nivel personal, destacando las buenas relaciones y confianza entre el agricultor y el técnico.

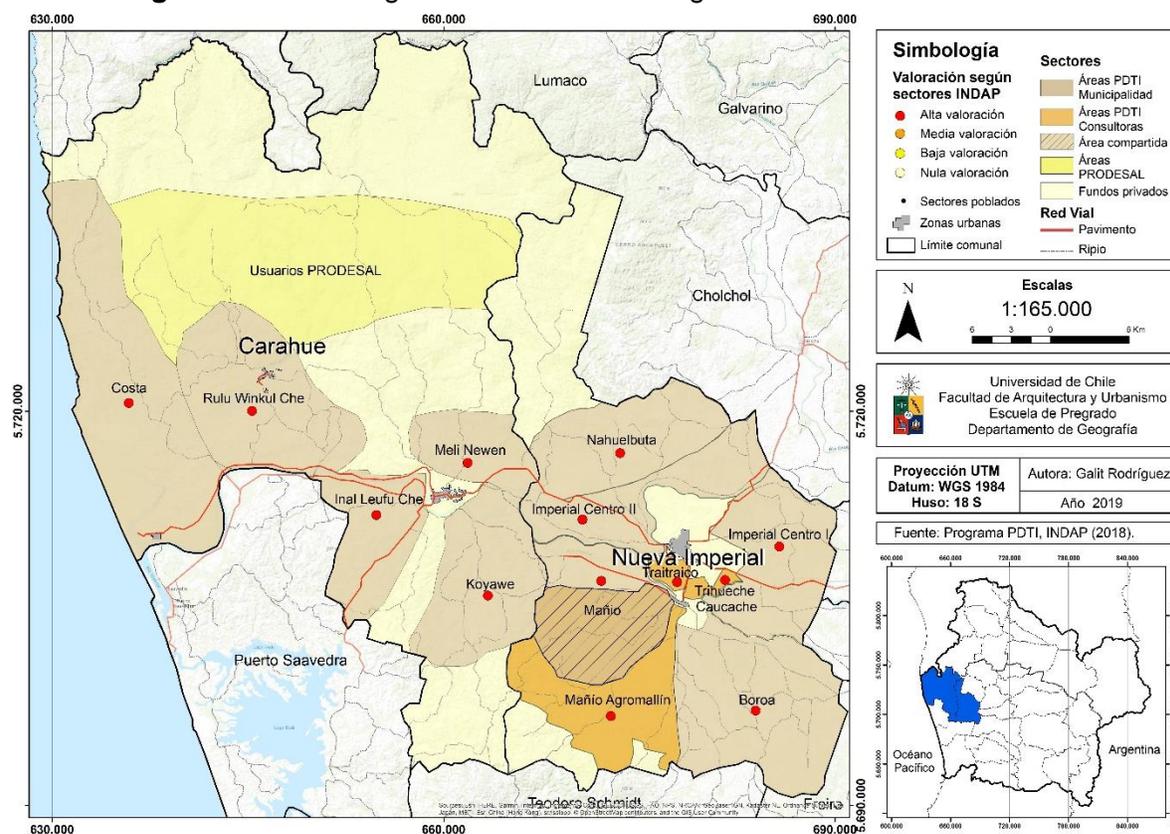
Figura N° 42. Cartografía de valoración a técnicos y extensionistas.



Fuente: Elaboración propia, 2019.

De igual manera, otro actor bien evaluado por los usuarios es la agencia de área comunal, y de parte de los agricultores se reconoce su rol como representante del INDAP a nivel local. Las calificaciones negativas son más bien marginales, y si bien en todos los territorios de ambas comunas tiene una buena valoración (Figura N°43), está por debajo de la alta calificación que tienen los equipos técnicos. Respecto a la agencia de área, la buena evaluación de parte de los usuarios probablemente esté dada porque esta entidad es quien hace entrega de los beneficios y créditos. Cabe mencionar que, en algunos testimonios de usuarios, resaltan quejas sobre la lentitud de procesos administrativos, lo que está ampliamente relacionado con la baja capacidad humana de las agencias de áreas.

Figura N° 43. Cartografía de valoración a agencias de áreas comunales.

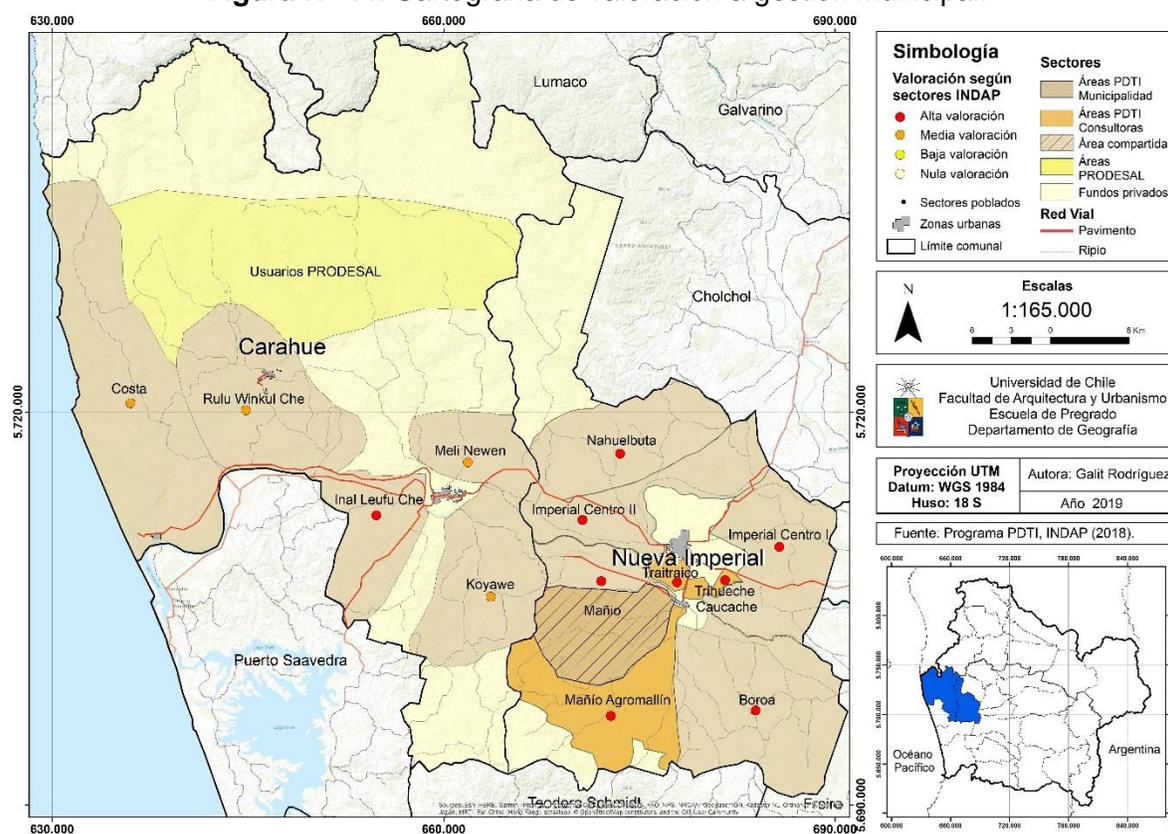


Fuente: Elaboración propia, 2019.

Por otra parte, se encuentra la evaluación que hacen los usuarios del desempeño de la municipalidad y su trabajo a nivel local. De acuerdo a la Figura N°44, es posible apreciar que mientras en todos los territorios de Nueva Imperial la gestión municipal tiene una alta calificación, en Carahue hay algunos territorios que tienen solo una valoración mediana al desempeño municipal. Tal como se ha explicado anteriormente, el municipio de Nueva Imperial tiene una alta influencia territorial, y el alcalde destaca por tener instancias de acercamiento con la población a través de distintos programas, tal como el PDTI. El municipio se ha destacado por articular y apoyar proyectos de inversión, infraestructura agrícola, actividades culturales mapuches, entre otros, por lo que los usuarios le dan una buena calificación al desempeño municipal.

Por el contrario, en Carahue hay algunos territorios que le dan solo una mediana valoración a la gestión municipal en cuanto a la ejecución del programa. Algunos factores que podrían incidir en esta calificación son la baja conectividad territorial, y en ese sentido, al ser la municipalidad la única entidad ejecutora del PDTI en la comuna, no externaliza sus servicios de asistencia técnica, por lo que hay una baja cobertura territorial del programa. En términos de ejecución, los usuarios de sectores más alejados, como Koyawe o la zona costera, perciben que la municipalidad tiene bajo alcance y el PDTI parece no estar dentro de las prioridades municipales. Otro elemento a considerar es que el rol de la municipalidad no está tan fortalecido como en Nueva Imperial, y los constantes cambios de alcalde en los últimos 10 años podrían influir en la percepción no tan positiva de los usuarios respecto a las preferencias municipales, y, en consecuencia, en la ejecución del PDTI.

Figura N° 44. Cartografía de valoración a gestión municipal.

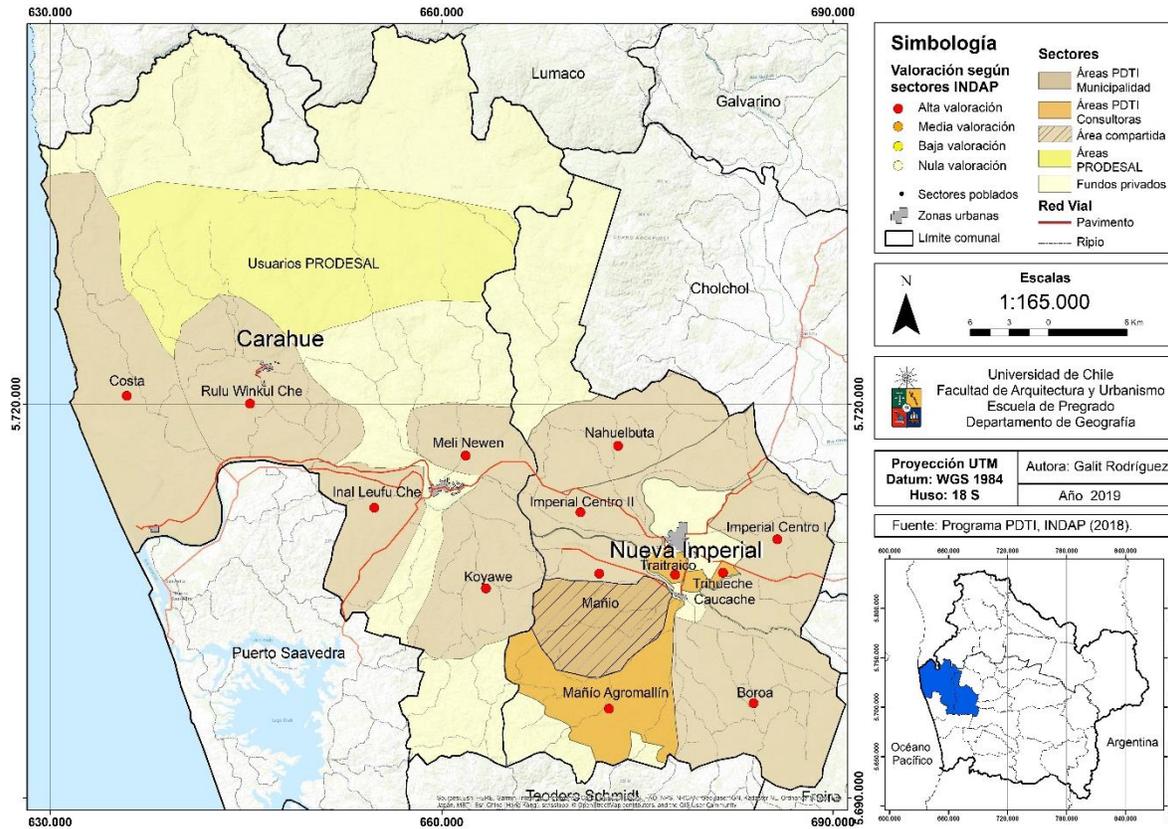


Fuente: Elaboración propia, 2019.

Por último y de acuerdo a la Figura N°45, se puede concluir que la evaluación general del programa PDTI por parte de los usuarios es positiva en ambas comunas y todos sus territorios. A pesar de una pequeña diferencia entre las comunas, en general, los agricultores han dado una buena calificación y reconocen estar satisfechos con el programa, destacando la vinculación de los usuarios con los extensionistas, y entendiendo también que hay algunos aspectos a mejorar. Tal como se ha mencionado anteriormente, algunos elementos a mejorar podrían ser la cobertura territorial, mayor aporte económico y

apoyo en proyectos, incentivar las actividades conexas, mayor participación y pertinencia cultural.

Figura N° 45. Cartografía de valoración a Programa PDTI por usuarios.



Fuente: Elaboración propia, 2019.

4.3.4. Resultados generales del análisis comparativo de la aplicación del Programa PDTI en las comunas de Nueva Imperial y Carahue

A modo de recapitular los resultados de la aplicación del programa PDTI en Carahue y Nueva Imperial, es fundamental considerar el impacto que ha tenido esta política pública a nivel territorial. El programa apunta principalmente a fortalecer el desarrollo productivo de usuarios pertenecientes a pueblos originarios, de acuerdo a su propia visión de desarrollo. De ahí que es la pequeña agricultura la que se ve beneficiada con este programa, y en relación a esto, son los propios usuarios quienes ven al PDTI como una única solución a sus problemas productivos. En ese sentido, la percepción general de los beneficiarios es muy relevante para comprender el desempeño del programa.

En ambas comunas, la percepción de los agricultores y la evaluación del programa fueron positivas, encontrándose satisfechos con el PDTI. Por una parte, la calificación de los agricultores respecto a la asistencia técnica (extensionistas) es superior a la agencia de área comunal o la gestión municipal. Esto se podría explicar debido a que la vinculación de los usuarios con los técnicos es más cercana que la que se tiene con los municipios o la

propia agencia de área. Además, los agricultores reconocen que el programa e INDAP, son necesarios para desarrollar sus proyectos especialmente en términos productivos y económicos.

No obstante, también se identifican muchos aspectos a mejorar, y en ese caso, es la institucionalidad la que debe trabajar y cumplir con el compromiso de mejorar la calidad de vida y desarrollo local de los agricultores. Los beneficiarios reconocen que falta aún mayor apoyo en cuanto a recursos, inversiones, capacitación y apoyo a emprendimientos no tradicionales, como los servicios, turismo y artesanía. Además, los usuarios reclaman que el PDTI debe profundizar aún más en el trabajo con perspectiva de género, compromiso con las comunidades indígenas e intensificar la pertinencia cultural. Otra variante que surge es que los usuarios requieren a los funcionarios y extensionistas más tiempo en terreno, buscando generar una relación más fluida con los productores.

Al mismo tiempo, y a pesar de que el programa fomenta la participación de los agricultores y productores, falta aún mayor involucramiento de parte de los usuarios en la implementación del PDTI y en la toma de decisiones, lo que también influye en la construcción de confianza con la institucionalidad. De ahí que los testimonios apuntan a fortalecer y acelerar los procesos administrativos, evitando tanto papeleo y burocracia. A esto se suma la falta de relaciones inter institucionales y relacionamiento con otros organismos estatales, empresas, municipalidades, universidades, fundaciones, etc. Aquello podría fortalecer las redes de apoyo para cada territorio, aportando más recursos a los usuarios de cada comuna.

En resumen, respecto a las diferencias principales entre Carahue y Nueva Imperial, destaca la baja cobertura territorial del programa en la primera comuna. Esto recae directamente en los recursos destinados a la asesoría técnica e inversión, los cuales son menores en la comuna costera. Por otro lado, Nueva Imperial cuenta con mayor presupuesto, que sumado a las mejores condiciones climáticas y de suelo que posee, favorece la cobertura territorial y, por ende, existe un mayor apoyo a sus agricultores. Sin embargo, la cercanía que tiene Nueva Imperial con la capital regional, le ha significado bastantes conflictos en términos que los dirigentes territoriales tienen un mayor acercamiento con las autoridades (municipales y gubernamentales), por lo que las entidades ejecutoras están presionadas a realizar un buen trabajo.

Finalmente, un aspecto a considerar fue la complejidad del proceso de aplicación de la encuesta, y es que los usuarios al momento de evaluar ciertos componentes, presentaban algunos problemas de comprensión, así como desconocimiento de qué significaba cada componente. Esto se encuentra íntimamente relacionado con el nivel educacional de los agricultores encuestados, quienes presentan una escolaridad promedio equivalente a educación básica.

4.4. Factores o variables que influyen en el resultado disímil del desarrollo local tanto de Carahue como Nueva Imperial, producto de la implementación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en ambas comunas

Finalmente, el último objetivo de esta investigación está relacionado con identificar aquellos factores que han influido en el desarrollo local, tanto de Carahue como de Nueva Imperial, producto de la implementación del PDTI en ambas comunas. En primer lugar, destacan factores que están presentes en los dos territorios, relacionados a variables más bien sociales y culturales, tales como la baja escolaridad de los usuarios y la insuficiente participación en la implementación del programa, entre otros. Por otra parte, se encuentran algunas diferencias entre las comunas, sobre variables productivas, económicas e institucionales, principalmente. Estas serán explicadas en un segundo apartado, que profundizará en aquellos factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en cada comuna por separado.

En una tercera sección, se realizará una comparación de estos factores y variables en ambas comunas, identificando aquellos que son determinantes y críticas en términos del desarrollo local de cada territorio. Por último, se incorpora un análisis FODA del programa PDTI, identificando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de la política pública.

4.4.1. Factores y variables que influyen en ambas comunas

❖ Escolaridad, pobreza y rango etario de los usuarios

En primer lugar, tanto en Carahue como en Nueva Imperial, predomina la baja escolaridad, y por ello puede vislumbrarse como en ambos territorios se concentra población que no ha terminado la educación básica y media, lo que indica un bajo nivel educacional en las dos comunas. A lo anterior se relaciona el alto porcentaje de pobreza en estos territorios, que de acuerdo a los nuevos criterios de medición multidimensional de CASEN (2017), más de la mitad de la población es pobre. En Carahue ese porcentaje es aún mayor, y los pobres representarían un 72% de los habitantes.

Por otra parte, ambas comunas comparten una estructura etaria similar. En las que se puede percibir un leve crecimiento de la población, además de una significativa ausencia de población adulta joven (entre los 20 y 30 años). Esto último se podría explicar por la emigración de estas personas a la ciudad, buscando mejores oportunidades laborales, que no estarían cubiertas en las comunas. Aquello ha significado un envejecimiento de los sectores rurales, predominando en población con un rango etario entre los 40 y 70 años.

Estas tres variables sociales –educación, pobreza y población envejecida–, han repercutido enormemente en la implementación del PDTI en ambos territorios. Así como en el desarrollo local de los agricultores. A esto también se le suma que muchos usuarios tienen enfermedades o discapacidades físicas, tales como sordera, ceguera o movilidad reducida.

De acuerdo a testimonios de los funcionarios INDAP y técnicos, este tipo de usuario dificulta una buena ejecución del programa, debido a que son usuarios poco productivos y rentables, por lo que se hace difícil el proceso de enseñanza-aprendizaje que se da en el marco de la extensión (entre agricultor y extensionista). Es decir, se hace difícil el traspaso de información, capacitación, y la comprensión de nuevas tecnologías, entre otros, que a su vez influyen en el desarrollo productivo del agricultor.

Dado que el proceso de extensión busca producir cambios en las prácticas de los agricultores, es pensado como un proceso formativo y de aprendizaje entre adultos. El desafío de los extensionistas de generar este aprendizaje en los productores, reconociendo al agricultor con sus conocimientos, creencias y prácticas. De ahí que el trabajo del técnico busca orientar y facilitar estos cambios, promoviendo la mejora significativa de las prácticas del productor, con el fin de mejorar el bienestar y calidad de vida del usuario.

❖ **Insuficiente participación de los usuarios en la implementación del PDTI**

Otra variable que está presente en las dos comunas, es la demanda de parte de los usuarios de tener mayor participación en la toma de decisiones e implementación del PDTI. A pesar de que la mitad de los usuarios encuestados manifestaron que INDAP sí propone instancias de participación, mencionan que aún falta trabajar en estos aspectos. Los dirigentes son aún más lapidarios, comentando que INDAP no garantiza las prácticas de participación, acentuando la institucionalidad centralizada. Además, un comentario que se repite es que la institución solamente realiza consultas y diagnósticos a los usuarios, mas no se resuelven los problemas de fondo.

Esto recae principalmente en la poca intervención que tienen los actores locales y organizaciones al momento de desarrollar y ejecutar programas en los territorios. Desde Carahue y Nueva Imperial, los testimonios giraron en torno a la necesidad de promover una institucionalidad local descentralizada, que genere condiciones de mayor participación, una adecuada gobernanza y un entorno económico propicio para la inclusión de todos los actores locales.

❖ **Percepciones locales**

Un factor que se ha repetido a lo largo de la investigación y que incide positivamente en la implementación del PDTI, es la buena evaluación que tienen los extensionistas o equipo técnico en ambas comunas. El objetivo principal del técnico es adquirir las capacidades y recursos para incrementar la producción e idealmente, sacar a los usuarios del segmento de autoconsumo. Con ellos se espera aumentar los ingresos económicos de las familias beneficiadas con el programa, siempre respetando las tradiciones y cultura mapuche.

Tanto en Nueva Imperial como Carahue, los equipos técnicos han tenido buena calificación y valoraron positivamente la relación con ellos en términos de confianza, capacidades y disposición. De ahí que el rol que cumple el técnico es importante no solo en términos del

desarrollo económico y productivo para el usuario, sino también para su desarrollo personal. Es por esto que muchas veces el extensionista es visto como un integrante familiar más. No obstante, desde los mismos técnicos y las agencias de área, se comenta que es necesaria una inversión en la asesoría técnica en términos de la capacitación a los extensionistas. El fin de esta mejora, sería para que la asistencia técnica tenga un mayor impacto sobre el desarrollo local de los agricultores, y que haya un efecto más evidente de la implementación del programa.

Por otro lado, un actor no muy bien evaluado tanto en Carahue como Nueva Imperial, es el municipio. En la primera comuna, la municipalidad es vista como un ente más bien ausente, representado en una insuficiente cobertura territorial del programa PDTI y otros programas municipales (probablemente a que la municipalidad es la única entidad ejecutora del PDTI). De ahí que los beneficiarios no tienen una buena evaluación de la gestión municipal, y requieren mayor presencia territorial de la municipalidad.

En Nueva Imperial, el municipio tiene un rol más activo, y en ese sentido, tiene mayor cobertura territorial. Además, el alcalde ha ocupado el cargo desde hace 15 años, por lo que probablemente influya con la continuidad de la directriz que se da a la ejecución del programa, lo que ha significado mayores recursos e inversiones en la comuna. Sin embargo, Nueva Imperial ha sido un espacio de conflictos entre los actores, especialmente desde dirigentes campesinos y agricultores hacia el municipio. Tal como se ha mencionado anteriormente, la mayor cantidad de conflictos en la comuna posiblemente esté dado por la cercanía a la capital regional, y, por lo tanto, al centro de toma de decisiones (institucionalidad).

❖ **Cultura e identidad territorial**

En ambas comunas se reconoce el efecto positivo del programa y la institución está bien valorada por las comunidades y agricultores. Los usuarios reconocen estar satisfechos y reconocen el apoyo de INDAP para desarrollar sus proyectos. No obstante, resalta la necesidad de mejorar el trabajo, en la dimensión de su pertinencia cultural con las comunidades mapuches, así como el trabajo con perspectiva de género y juventud rural. Esto ha obstaculizado el apoyo a la inversión en proyectos incipientes, por ejemplo, de turismo rural o de artesanía.

Desde las coordinaciones comunales reconocen la dificultad de trabajar con comunidades mapuches, puesto que hay conflictos en cada territorio. A esto se suma que, si bien muchas de las comunidades tienen altos índices de pobreza, existen otros valores espirituales que no son tomados en cuenta pero que sí son fundamentales para el reconocimiento de la cultura y autodeterminación de los beneficiarios.

Además, los equipos tienen plazos acotados y pocas facultades para desarrollar e implementar programas en materia productiva. En ese sentido, si bien el programa PDTI trabaja con comunidades indígenas, muchas veces no se vincula a las reales necesidades

de cada comunidad. El PDTI se enfoca netamente en lo productivo, y deja fuera variables como los cultivos tradicionales, la recolección, y otras actividades que se dedican las comunidades mapuches.

En resumen, se identifican oportunidades a mejorar respecto a la participación y resguardo de la cosmovisión mapuche, incorporando la pertinencia cultural en relación a las tradiciones y costumbres. Asimismo, queda trabajo pendiente en la inclusión de la perspectiva de género y la incorporación a los jóvenes rurales.

❖ **Institucionalidad pública, centralización y relacionamiento con otras entidades**

Otro factor relevante es que el PDTI, si bien tiene como objetivo trabajar en terreno con las comunidades para intervenir y fomentar su desarrollo, la principal crítica que se hace es que, al diseñar y decidir la política desde el nivel central en Santiago, imposibilitan su adecuación al territorio local, desconociendo componentes elementales como, por ejemplo, la edad de los usuarios, el nivel educacional, las prioridades en su unidad productiva, entre otros. Es decir, no se trabaja desde un punto de vista territorial, y el PDTI no tiene una perspectiva local e integral, que abarque a otros factores más allá de lo económico – productivo.

Siguiendo la misma línea, una de las consecuencias de la planificación centralizada en el PDTI –que apunta principalmente al desarrollo económico–, es la desconfianza por parte de los usuarios, producto de la inadecuación de los instrumentos del programa que supuestamente buscaban trabajar con una visión de desarrollo desde las comunidades.

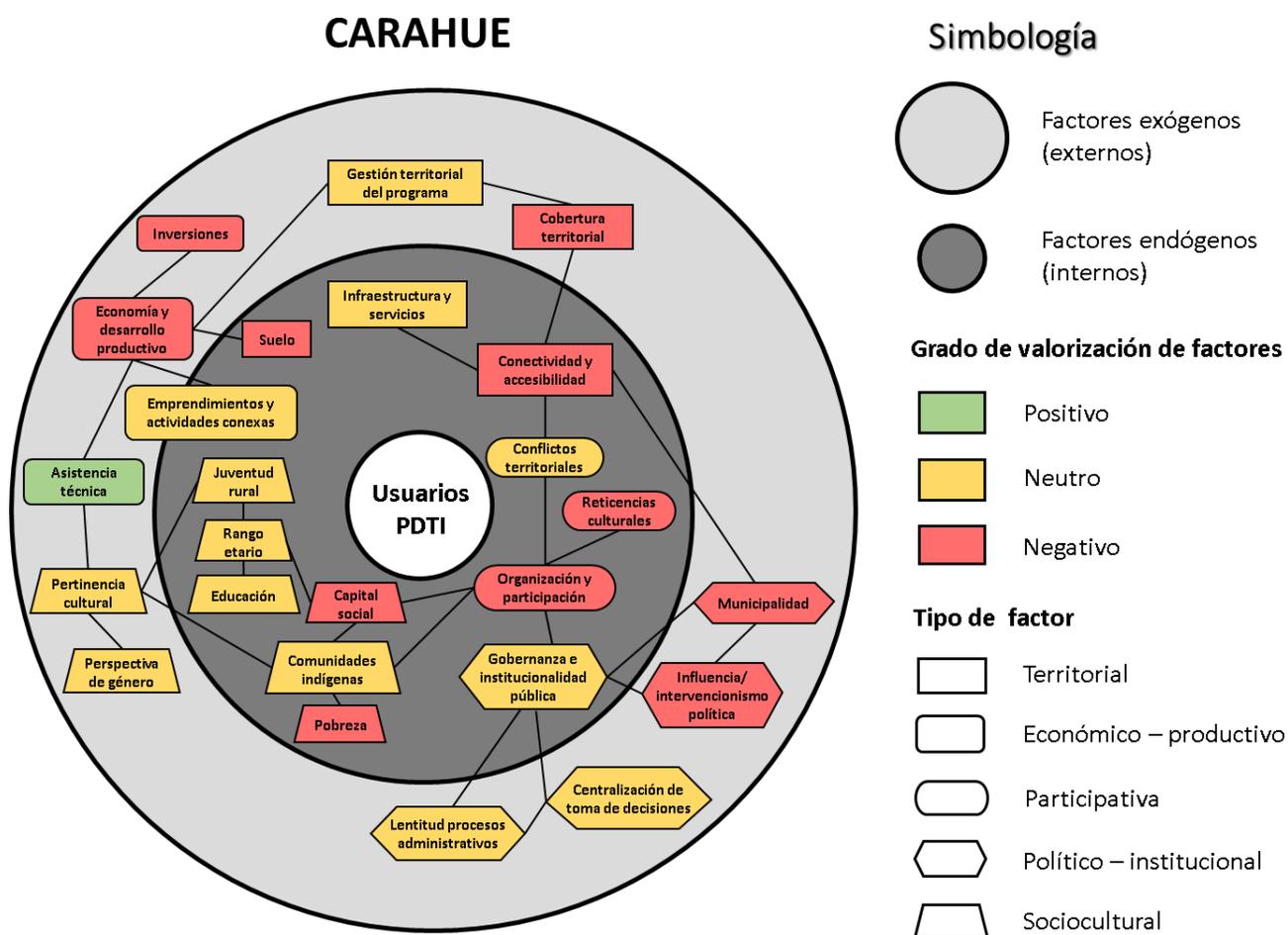
Otro factor a considerar es la desactualización de la política de INDAP. La ley no se ha cambiado desde hace 50 años y para los ejecutivos de las agencias del área, este es un grave problema. Además, ha habido un desacoplamiento de la política de INDAP y los instrumentos como el PDTI con el contexto socio cultural de territorios como Carahue y Nueva Imperial, reflejado en la poca continuidad de los programas producto de los cambios de gobierno. Así, no se genera un real impacto en la zona donde se pretende implementar estas políticas. Esto se traduce en que no hay un plan de desarrollo a largo plazo, pues todo se empieza de nuevo con cada gobierno de turno.

Por último, en ambas comunas se ha reflejado la baja interinstitucionalidad del programa, es decir, un bajo nivel de conexión e interacción con otras instituciones como FOSIS, INIA, SERCOTEC, entre otros. Asimismo, los ejecutivos de área y los extensionistas desconocen las herramientas de otros servicios que puedan permitir a los usuarios contar con nuevas oportunidades de desarrollo productivo.

4.4.2. Factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en Carahue

Después de la comparación realizada en el objetivo anterior, se han identificado algunas diferencias relevantes entre ambas comunas, lo que ha permitido reconocer los factores que tienen mayor influencia al implementar el PDTI. A continuación, se presenta un esquema de resumen de todos los factores identificados (Figura N°46), detallando si son factores exógenos (externos) o endógenos (internos), y el tipo de factor (si es territorial, económico-productivo, participativo, político-institucional o sociocultural). Además, se identifica el grado de incidencia de cada factor, es decir, si afecta positiva o negativamente a la implementación del programa, o tiene un grado de incidencia más bien neutro.

Figura N° 46. Esquema de resumen de valorización de factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en Carahue.



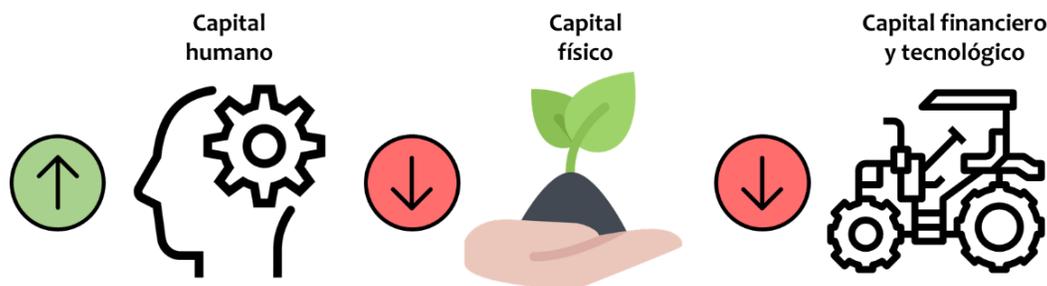
Fuente: Elaboración propia.

❖ Insuficiente apoyo financiero, bajo desarrollo productivo

Un primer grupo de factores que inciden en la implementación del PDTI en Carahue es el productivo y económico, representado por el bajo apoyo desde INDAP en recursos,

transferencia tecnológica, inversiones, emprendimientos y actividades conexas (bajo capital financiero y tecnológico) (Figura N°47). Posiblemente aquello esté relacionado a la baja cantidad de suelos fértiles producto de una accidentada topografía (factor territorial endógeno), con bajas posibilidades de riego (bajo capital físico).

Figura N° 47. Tipos de capital y su incidencia en el factor económico – productivo en Carahue.



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, este escenario ha complejizado el desarrollo productivo de los agricultores, que prefieren dedicarse a una producción a pequeña escala y autoconsumo. La implementación del PDTI desde sus inicios, ha consistido en limitados aportes a la pequeña agricultura y de subsistencia, entregando asistencia técnica y recursos monetarios para la compra de insumos y bienes. El apoyo monetario que hace INDAP para patrocinar grandes proyectos es bajo, y probablemente se deba a la condición de subsistencia de los usuarios y que, además, no son potencialmente productivos.

Por consiguiente, los agricultores tienen pocas oportunidades para desarrollar emprendimientos o actividades conexas, e INDAP tampoco ofrece muchos incentivos para diversificar la oferta de productos y agregarle valor, puesto que no se hace rentable el aventurarse a nuevos emprendimientos que aseguran poca estabilidad.

A pesar de ello, el componente de capital humano, es decir, de asistencia técnica, es altamente valorado. Asimismo, se identifican oportunidades de desarrollo y explotación del rubro de turismo y patrimonio rural, especialmente en comunidades mapuches.

❖ **Baja conectividad, accesibilidad e insuficiente cobertura territorial del PDTI**

Otro factor a considerar en la implementación del programa en Carahue, es la baja conectividad y baja accesibilidad de la comuna, en relación al flujo de bienes y personas. A esto se suma la baja frecuencia y disponibilidad de locomoción colectiva, aislando a las comunidades especialmente de la zona costera de la comuna. Este problema no solamente se da respecto a la capital regional, sino también dentro de la misma comuna.

Lo anterior ha significado una insuficiente cobertura territorial, que ha repercutido en el desarrollo productivo de los agricultores, sobre todo en términos de asistencia técnica,

obstaculización de la transferencia tecnológica y un bajo acceso a mercados. Asimismo, los equipos técnicos reconocen la dificultad y falta de recursos para acceder a sectores más alejados como, por ejemplo, Trovolhue o Yupehue.

En ese sentido, llama la atención la gestión territorial de INDAP en cuanto a la distribución de la atención a ciertos territorios. Esto quiere decir, que la implementación del PDTI no es igual en todo Carahue, lo que quiere decir, es que la atención no se distribuye de forma homogénea en todo el territorio comunal. Esto podría dar cuenta de una baja adaptabilidad territorial del programa en ciertos territorios menos accesibles.

❖ **Bajo capital social, poca organización y liderazgo campesino**

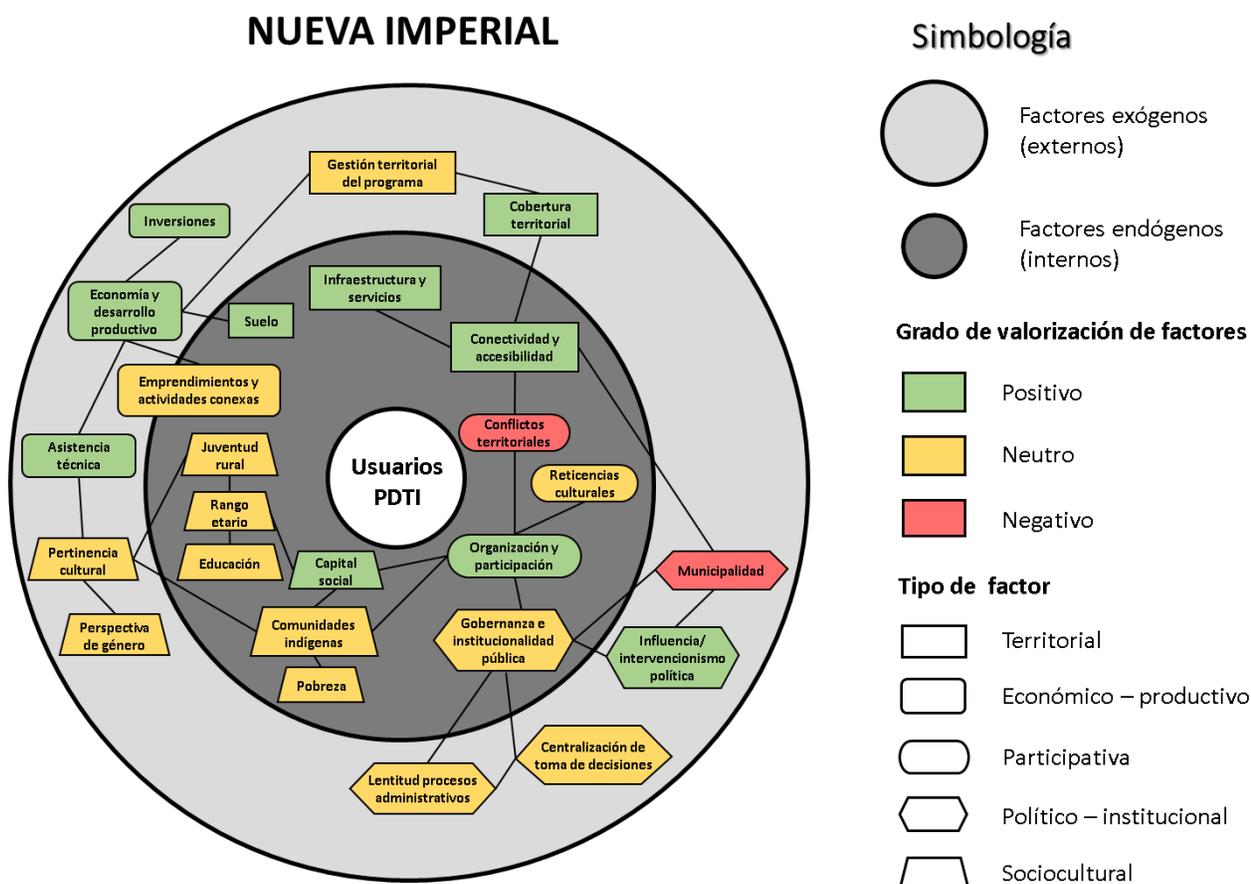
Por último, otra variable que afecta en el desarrollo local de Carahue producto de la ejecución del PDTI, es la baja presencia de dirigentes campesinos que representen a los agricultores. Los liderazgos son escasos en la comuna y a pesar de que el programa busca fomentar la participación de usuarios, hay ciertas resistencias culturales a la organización campesina y hacia los agentes externos. Aquello afecta enormemente el desarrollo local de Carahue, pues no hay líderes que representen y transmitan las necesidades o desacuerdos de la comunidad hacia la institución, sobre todo en lo que respecta a la implementación del PDTI y el relacionamiento con agentes estatales.

Lo anterior está ampliamente relacionado al leve protagonismo de la municipalidad en términos de acarrear recursos y representa una institución bastante alejada de los usuarios. Además, la insuficiente cobertura territorial del programa, influye en la percepción más bien negativa de los beneficiarios respecto a la gestión municipal.

4.4.3. Factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en Nueva Imperial

Luego de reconocer las diferencias entre ambas comunas, ha sido posible identificar los principales factores que tienen mayor incidencia en la implementación del programa. A continuación, se presenta el esquema de resumen de todos los factores y variables identificadas (Figura N°48), detallando si son factores exógenos (externos) o endógenos (internos), y el tipo de factor (si es territorial, económico-productivo, participativo, político-institucional o sociocultural). Además, se identifica el grado de valorización de cada factor y cómo es su grado de incidencia, es decir, si afecta positiva o negativamente a la implementación del PDTI, o tiene un grado de incidencia más bien neutro.

Figura N° 48. Esquema de resumen de valorización de factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en Nueva Imperial.



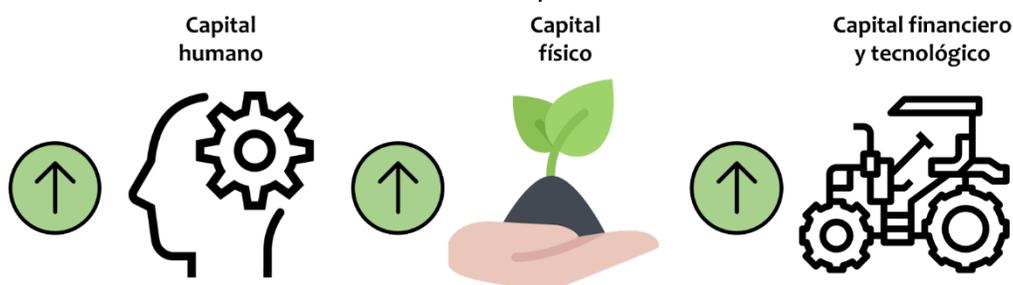
Fuente: Elaboración propia.

❖ Mayor apoyo financiero, buen desarrollo productivo

Por una parte, la implementación del PDTI en Nueva Imperial ha tenido una mayor inversión productiva y colocación de recursos, al igual que una mejor cobertura territorial, posiblemente debido a una mayor presencia de suelos aptos para el cultivo y otros factores

(capital físico) (Figura N°49). Los recursos destinados a través del programa PDTI, se han reflejado en el apoyo a iniciativas de innovación de cultivos, gestiones de recursos de riego y mejores tecnologías, así como maquinaria agrícola y construcción de infraestructura (capital financiero y tecnológico). Igualmente se han apoyado actividades relacionadas a la asistencia técnica y jornadas de capacitación (capital humano). Este mayor apoyo probablemente se deba a que los usuarios de la comuna han dado un salto productivo desde la subsistencia hacia una de carácter más comercial.

Figura N° 49. Tipos de capital y su incidencia en el factor económico – productivo en Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia.

En relación a lo anterior, este buen escenario ha aportado enormemente al desarrollo productivo de los agricultores y usuarios, quienes tienen mayores posibilidades de acceder a infraestructura, equipamiento y maquinarias, así como a mejor asistencia técnica.

De ahí que Nueva Imperial es mayormente productiva, y con un mejor desarrollo de emprendimientos y actividades conexas, tales como el turismo o artesanía. Además, existe un mayor acceso a mercados y al tener mejor conectividad y accesibilidad con Temuco, los agricultores venden sus productos en la capital regional. No obstante, es necesario mejorar el acceso a oportunidades relacionadas al turismo rural. Igualmente, destaca la necesidad de articular mejor los actores privados y otros agentes que apoyen el desarrollo productivo.

❖ **Alta conectividad, accesibilidad y mejor cobertura territorial del PDTI**

Nueva Imperial presenta una buena conectividad y tiene buen acceso a servicios y equipamiento, provenientes principalmente desde Temuco. De ahí que los agricultores tienen mayor acceso a servicios de asistencia técnica y mayor apertura a mercados, lo que ha aportado positivamente al desarrollo productivo de los usuarios. Sin embargo, esta cercanía con la capital regional, la Dirección Regional de INDAP y otras instituciones, ha acarreado mayor conflictividad en torno a la administración y gestión del programa.

❖ **Mayor organización y participación de dirigentes campesinos, mayor conflictividad**

La comuna destaca por tener usuarios y dirigentes más empoderados, que ejercen mayor presión social hacia la institucionalidad. De igual manera, se han formado agrupaciones

campesinas que tienen un importante rol en el cooperativismo, y se han destacado por tener una amplia participación en proyectos institucionales, por lo que han recibido mayor apoyo por parte de privados, INDAP y otros organismos del MINAGRI. A esto se suma que los dirigentes tienen una alta influencia en la gestión municipal, por lo que el relacionamiento de actores locales está bastante más desarrollado. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, esto ha dado pie al desarrollo de conflictos con la institucionalidad.

4.4.4. Valoración comparativa de los factores y variables en Carahue y Nueva Imperial

Con el fin de determinar los factores y variables que inciden en la implementación del PDTI en ambas comunas, se realizó una comparación de estos, en razón del grado de valorización e incidencia. A cada variable se le asoció un puntaje, de acuerdo a si esta ha afectado positivamente (+1) o negativamente (-1) a la implementación del programa, o si tiene un grado de incidencia más bien neutro (0 puntos). A continuación, se presenta la tabla de comparación de estos factores y sus respectivos puntajes (Tabla N°11).

Tabla N° 11. Comparación de los factores y variables en Carahue y Nueva Imperial.

	Carahue	Nueva Imperial
Territorial		
Gestión territorial del programa	0	0
Cobertura territorial	-1	1
Infraestructura y servicios	0	1
Suelo	-1	1
Conectividad y accesibilidad	-1	1
Económico – productivo		
Economía y desarrollo productivo	-1	1
Inversiones	-1	1
Emprendimientos y actividades conexas	0	0
Asistencia técnica	1	1
Participativa		
Conflictos territoriales	0	-1
Reticencias culturales	-1	0
Organización y participación	-1	1
Político – institucional		
Gobernanza e institucionalidad pública	-1	0
Municipalidad	-1	-1
Influencia/intervencionismo político	-1	1
Centralización de toma de decisiones	0	0
Lentitud procesos administrativos	0	0
Sociocultural		
Pertinencia cultural del PDTI	0	0
Perspectiva de género	0	0
Juventud rural	0	0
Rango etario	0	0
Educación	0	0
Comunidades indígenas	0	0
Pobreza	-1	0
Capital social	-1	1
Promedio	-0,44	0,32

Fuente: Elaboración propia.

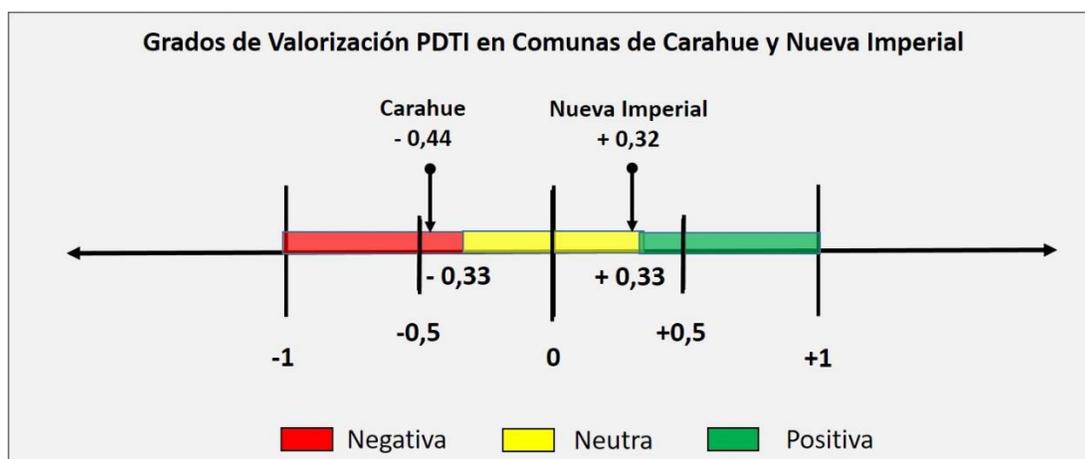
De acuerdo a la tabla, los factores que comparten tener puntaje 0, se refiere a aquellas variables que no tienen mayor diferenciación entre ellas, por lo que son neutras. Por otra parte, destacan algunos factores y variables, que tienen mayor grado de incidencia y son determinantes en la disímil implementación del PDTI en estos territorios. Estos son:

- Suelo (Factor territorial).
- Cobertura territorial del programa PDTI (Factor territorial).
- Conectividad y accesibilidad (Factor territorial).
- Economía y desarrollo productivo (Factor económico – productivo).
- Inversiones (Factor económico – productivo).
- Organización y participación (Factor participativo).
- Influencia e intervención política (Factor político – institucional).
- Capital social (Factor sociocultural).

Además del puntaje por comuna y la comparación de los factores, se realizó una comparación de valorización total entre ambas comunas, tomando como referencia el promedio de puntaje tanto en Carahue como Nueva Imperial. En el siguiente esquema (Figura N°50), se demuestra que Nueva Imperial tiene mejor puntaje y por lo tanto un promedio de (+0,32), lo que indica una valorización positiva. Aquello demuestra que en este territorio ha habido una mejor adaptabilidad territorial del PDTI, y se ha dado mejor respuesta a las problemáticas territoriales.

Por otra parte, la comuna de Carahue cuenta con un promedio de puntaje de (-0,44), lo que indica una valorización negativa. Esto se debe a que esta comuna se ha visto mayormente perjudicada probablemente por factores territoriales, económicos, sociales y de participación, y la implementación del PDTI ha sido más dificultosa debido a estos factores.

Figura N° 50. Esquema de grados de valorización PDTI en Carahue y Nueva Imperial.

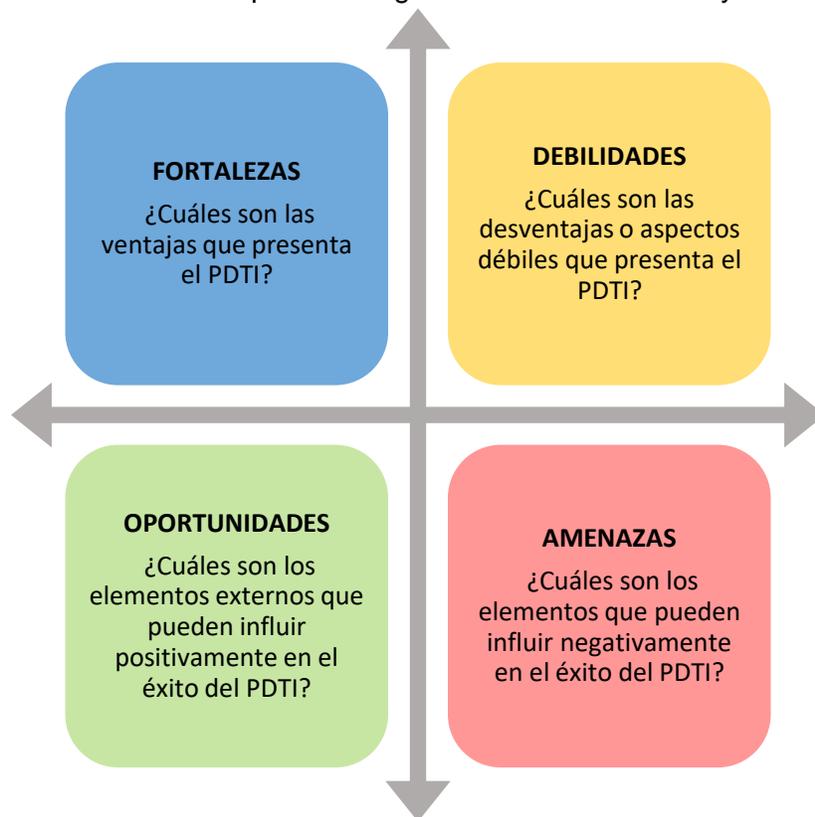


Fuente: Elaboración propia.

4.4.5. FODA del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en Carahue y Nueva Imperial

Por último y con el fin de complementar el trabajo de investigación, se realizó un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas), para vislumbrar de mejor manera las variables y efectos del programa PDTI en ambos territorios. Además de la revisión bibliográfica, trabajo en terreno y entrevistas, la matriz contribuye a identificar los aspectos internos y externos de la implementación del programa (Figura N°51).

Figura N° 51. Matriz FODA para el Programa PDTI en Carahue y Nueva Imperial.



Fuente: Elaboración propia, 2020.

A continuación, se presenta el análisis FODA para cada comuna, explicitando las variables y factores e identificando:

- Las ventajas del PDTI en Carahue y Nueva Imperial (Fortalezas).
- Aquellos elementos externos que influyen positivamente en el PDTI en cada comuna (Oportunidades).
- Las desventajas internas del PDTI en cada territorio (Debilidades).
- Los elementos externos que influyen negativamente en el programa en Carahue y Nueva Imperial (Amenazas).

Figura N° 52. Matriz FODA para la implementación del Programa PDTI en Carahue.

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Buena evaluación de los extensionistas y la asistencia técnica. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel educacional, pobreza y vulnerabilidad de los usuarios y su rango etario, lo cual dificulta el proceso de extensión (asistencia técnica). • Baja conectividad y accesibilidad para el flujo de bienes y personas. • Baja cantidad de infraestructura y servicios. • Baja cantidad de suelos fértiles para cultivos. • Bajo capital social y baja participación de los usuarios. • Baja representatividad de dirigentes campesinos. • Insuficiente cobertura y gestión territorial del programa PDTI. • Bajo apoyo económico y productivo desde INDAP (recursos, transferencia tecnológica, inversiones, emprendimientos y actividades conexas).
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de mayor transferencia de recursos, para habilitar un positivo desarrollo local de los agricultores. • Mayor desarrollo y explotación del rubro de turismo y patrimonio rural en comunidades mapuches. • Mejorar la pertinencia cultural del programa PDTI en términos de la cosmovisión mapuche, tradiciones y costumbres de las comunidades. • Incorporar la perspectiva de género y juventud rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja presencia territorial de la Municipalidad. • Insuficiente influencia política en términos de acarrear recursos para la comuna. • Lentitud en procesos administrativos y legales. • Centralización en toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

Figura N° 53. Matriz FODA para la implementación del Programa PDTI en Nueva Imperial.

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Buena evaluación de los extensionistas y la asistencia técnica. • Buena conectividad y accesibilidad para el flujo de bienes y personas. • Suficiente cantidad de infraestructura y servicios. • Suficiente cantidad de suelos fértiles para cultivos. • Importante capital social y mayor participación de los usuarios. • Representatividad de dirigentes campesinos. • Mayor apoyo económico y productivo desde INDAP (recursos, transferencia tecnológica, inversiones, emprendimientos y actividades conexas). • Municipio con rol más activo y presencia territorial. • Influencia e intervencionismo político en términos de acarrear recursos para la comuna. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo nivel educacional, pobreza y vulnerabilidad de los usuarios y su rango etario, lo cual dificulta el proceso de extensión (asistencia técnica). • Insuficiente cobertura y gestión territorial del programa PDTI.
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de mayor transferencia de recursos, para habilitar un positivo desarrollo local de los agricultores. • Mayor desarrollo y explotación del rubro de turismo y patrimonio rural en comunidades mapuches. • Mejorar la pertinencia cultural del programa PDTI en términos de la cosmovisión mapuche, tradiciones y costumbres de las comunidades. • Incorporar la perspectiva de género y juventud rural. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflictos entre actores locales, probablemente dada la cercanía a la capital regional (institucionalidad). • Conflictos con municipalidad. • Lentitud en procesos administrativos y legales. • Centralización en toma de decisiones.

Fuente: Elaboración propia, 2020.

En lo que respecta al análisis de la matriz FODA para ambas comunas, en resumen, respecto a las *fortalezas* del PDTI, representan las ventajas internas y elementos positivos que tiene el programa. En primer lugar, para ambas comunas se destaca como un aspecto positivo a la asistencia técnica y el buen desempeño de los extensionistas. Los técnicos son quienes captan y levantan las demandas y necesidades de los usuarios, y apoyan la visión de desarrollo de los beneficiarios, lo que es una de las prioridades de INDAP. De ahí que los extensionistas representan un recurso valioso y una fortaleza del programa.

Por otra parte, las *oportunidades* del PDTI se ven representadas por elementos externos que influyen positivamente en el programa. En los dos territorios, destaca la necesidad de mayor transferencia de recursos, y que no es lo suficientemente potente para habilitar un positivo desarrollo local de los agricultores.

Las *debilidades* reconocidas en la implementación del PDTI, recaen en las desventajas o factores internos negativos que debilitan la adecuada adaptabilidad del programa. En ambos territorios, destaca el bajo nivel educacional, la pobreza y vulnerabilidad de los usuarios, así como su rango etario. Estos componentes internos, representan una limitante constante en los dos territorios. Además, no solo perjudican negativamente la ejecución del programa, sino también el desarrollo local de los agricultores, debido a que se dificulta el proceso de extensión (asistencia técnica). A esto se suma la baja adaptabilidad territorial del programa, representada en la insuficiente cobertura territorial que tiene el PDTI en estas comunas.

Por último, las *amenazas* identificadas representan elementos o situaciones externas que influyen negativamente en el programa y que podrían perjudicar el normal funcionamiento del PDTI. En ese sentido, destaca inmediatamente el rol que cumplen las municipalidades, y la influencia política que estas ejercen con el fin de acaparar recursos para sus usuarios. Es decir, de alguna manera el programa se encuentra “capturado” por estos agentes locales.

Finalmente, las líneas de acción que componen el Programa de Desarrollo Territorial Indígena, surgen de las necesidades y oportunidades halladas en la Agricultura Familiar Campesina, en los ámbitos técnico-productivo, comercial, social y cultural. Si bien el foco principal son los usuarios multiactivos (agricultores que dependen principalmente del autoconsumo y la subsistencia), también se tiene como desafío incorporar usuarios con mayores explotaciones y oportunidades de desarrollo.

Uno de los desafíos del PDTI es el de trabajar en el territorio de manera integral, buscando mejorar la eficiencia del programa y su implementación. En ese sentido, es necesario contar con un programa que dé cuenta de las problemáticas territoriales, incorporando aspectos de pertinencia cultural y social. Además, se debe contar con la participación de todos los actores locales: usuarios, dirigentes campesinos, institucionalidad pública y privada, ONG, organismos internacionales, entre otros.

5. CAPÍTULO V: DISCUSIONES Y CONCLUSIONES

5.1. Discusiones

De acuerdo al desarrollo de esta investigación construida en base a los antecedentes y resultados proporcionados por la revisión bibliográfica y el trabajo en terreno. Cabe destacar en primer lugar, es posible determinar que el desarrollo del programa PDTI no recae únicamente en el trabajo de INDAP, sino que también en la participación de otros agentes locales: entre estos sobresale el rol de las municipalidades, agricultores, organizaciones campesinas y sus dirigentes, privados entre otros. Tal como lo describen Lattuada, Márquez, & Neme (2012), todos estos actores se relacionan con los procesos de creación de programas y políticas públicas.

No obstante, a pesar de que INDAP ha buscado responder a los requerimientos de los usuarios visualizando cada realidad territorial, ha existido una baja incorporación de nuevos enfoques y temáticas en relación a la evolución de los agricultores. Las profundas transformaciones de la organización espacial de la agricultura, así como las demás actividades productivas, han dado paso al surgimiento de agricultores que buscan nuevas oportunidades de desarrollo (Mardones, 2011). Mientras que hace algunas décadas el campesino era visto como un ente más bien pasivo económicamente y que su producción era únicamente de subsistencia, en la actualidad el agricultor busca generar ganancias a partir de sus actividades productivas. Asimismo lo ratifica Lamarche (1997), explicando una transformación hacia la agricultura familiar, y es que los agricultores si bien producen y su trabajo está ligado íntimamente a la familia, también buscan desarrollar otros emprendimientos y actividades conexas, como es el turismo o la artesanía. A esto se suman otros requerimientos, como el acceso a mercados, comercialización y la necesidad de acceder a mayor información técnica y productiva.

Tanto en Carahue como en Nueva Imperial, se ha reflejado este giro hacia una agricultura más dinámica y orientada a los mercados, pero también dando cuenta de las altas tasas de pobreza rural y problemáticas territoriales (Berdegué & Rojas, 2014). Por una parte, si bien las políticas públicas buscan mejorar la calidad de vida de los agricultores y acortar las brechas, aún hay áreas rurales no modernizadas y en donde persiste la pobreza tradicional. Riffo (1998) explica que esta situación se debe principalmente a que no se ha apostado por la diversificación de las actividades propias del agro, mediante el esfuerzo colectivo.

Otra problemática está relacionada a la necesidad de fortalecer las políticas públicas rurales, las cuales buscan generar y potenciar el desarrollo rural, a través de la interacción de fuerzas sociales, políticas e institucionales (Samper & Torrens, 2015), y representa el diseño de una acción colectiva, con la participación de diferentes actores locales. Sin embargo, en ambas comunas se ha reflejado que la creación e implementación de estas políticas pareciera realizarse entre “cuatro paredes”, en el nivel central, que no considera la realidad local. Una de las razones por la que históricamente el INDAP ha sido criticado es la baja participación de los usuarios en la creación de iniciativas y toma de decisiones, al momento de implementar los programas. Sin duda, un desafío importante para la

implementación del PDTI es considerar elementos como la participación ciudadana, transparencia, eficiencia, así como el acceso a información, y que exista una evaluación y control de las políticas públicas por parte de la población (Celedón & Orellana, 2003).

Por otra parte, otro aspecto a considerar es la baja adaptabilidad del programa a la realidad territorial, puesto que el PDTI no da cuenta de las problemáticas locales, sobre todo en Carahue. Asimismo, la deficiente pertinencia del programa se refleja en que el problema principal no es el diseño del PDTI, sino la propia implementación institucional. Las políticas públicas deben adaptarse y ajustarse a un contexto geográfico y cultural particular, además de coordinar e integrar otras políticas sectoriales. Schlotfeldt (1998) agrega que también debe ser funcional, para adaptarse a las diferentes conciencias regionales y en perspectiva, lo que significa que se debería tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio. Por su parte, Boeninger (2007) complementa que las políticas y programas deben monitorearse constantemente, para realizar los ajustes necesarios que respondan de mejor manera a las distintas situaciones.

Del mismo modo, los resultados obtenidos en esta memoria demuestran que ha habido dificultades y limitaciones para implementar adecuadamente el PDTI, y, por lo tanto, estas influyen en el desarrollo local y rural de ambas comunas. Allí se cruzan variables territoriales, productivas, institucionales, participativas y sociales. Algunas de las variables a considerar son la accesibilidad y conectividad territorial, así como la calidad de los suelos a cultivar. Por otra parte, se encuentran aquellos factores socioculturales, relacionados al nivel educacional, el rango etario y la vulnerabilidad de los usuarios. A estos se suman la organización y participación, así como el capital social de los agricultores en cada comuna.

Otro factor determinante en la implementación del programa es la variable política e institucional, relacionada a la influencia de la gobernanza en las políticas públicas. De acuerdo a Prieto (2003), el comportamiento de los gobiernos locales en relación a la gobernanza, se manifiesta en la *política, democracia, capacidad de respuesta y efectividad*. En este sentido, uno de los problemas en la ejecución del programa está relacionado principalmente a la baja capacidad de respuesta (insuficiente cobertura territorial) y política, pues se cumplen requerimientos por medio de la toma de decisiones desde los agentes locales, por medio de la influencia política y de la asignación de los recursos a discreción (intereses particulares). Aquello también está relacionado a la capacidad de implementar el programa de manera transparente, equitativa y justa, lo que también ha significado un tema a resolver.

En relación a la situación anterior y buscando una explicación, puede seguirse las ideas de Pezo (2007) quién ante acontecimientos análogos a los descritos, plantea que se producen porque los usuarios no han logrado generar un desarrollo autónomo, pues dependen de políticas asistenciales, compensatorias y minimalistas, los cuales aportan pequeños recursos. Además, los avances para llevar a cabo una verdadera política pública rural han sido pocos. Es por esto que las autoridades públicas y la institucionalidad juegan un rol

central en términos de sus responsabilidades y sobre todo en lo que respecta a garantizar las prácticas de participación, apertura y otras prácticas de gobernanza innovadoras.

Por otro lado, las comunas de Carahue y Nueva Imperial si bien se les ha implementado el mismo programa, son territorios colindantes y tienen similares características geográficas, socioeconómicas y culturales, los resultados han sido distintos. Estos efectos distintos de la aplicación del PDTI en ambos territorios vislumbran los distintos niveles de desarrollo de cada comuna, dando cuenta de diferencias en relación al desarrollo de actividades productivas, percepción de los usuarios, cobertura territorial, diversos niveles de participación y asociatividad, entre otros.

De ahí que la implementación de programas como el PDTI y el rol que juega la gestión pública de cada agencia a nivel comunal es fundamental respecto a cómo se descentraliza la política pública, y cómo se lleva a cabo cada lineamiento propuesto desde INDAP. Si bien la política pública y los programas son los mismos, la administración que se da en los territorios es diferente y, por lo tanto, las coordinaciones, decisiones y financiamiento dependerán del desempeño de cada agencia de área.

De acuerdo a Echeverri & Ribero (2002), es necesario transformar el enfoque tradicional que se tiene sobre el desarrollo rural, la cual es netamente sectorial, y sustituirlo por un horizonte territorial, integral, que considere a los actores sociales e incorpore elementos como la ordenación del espacio, la administración de servicios públicos y la interacción social y económica (Linck, 2001). Asimismo lo reiteran Chiriboga & Plaza (1993), y es que el desarrollo rural y las políticas públicas deben tener una dimensión multisectorial, que permita articular las políticas macroeconómicas y sectoriales, y ampliar las políticas del mundo rural hacia las regiones no agrícolas.

En contrapartida de lo mencionado en el párrafo anterior, Sotomayor (2007) defiende la idea de que la política pública rural chilena ha alcanzado una consolidación institucional, entregando subsidios para mejorar principalmente, la competitividad. No obstante, en el análisis del trabajo de investigación se demuestra que aún están pendientes muchos cambios y mejoras en las políticas públicas rurales (como es el insuficiente apoyo financiero, baja pertinencia cultural, entre otros). En relación al PDTI, se realizó un plan de mejoramiento en el año 2017, con el fin de cambiar el modelo tradicional y dar mayor participación a los usuarios. Sin embargo, aún no se han vislumbrado los resultados concretos de este plan de mejora.

Por último, asimismo han surgido espacios como la nueva Política Nacional de Desarrollo Rural, firmada por el Ministerio de Agricultura durante el primer semestre del 2020. Esta política busca avanzar hacia un desarrollo territorial integrado del país, que promueva el bienestar de todos sus habitantes sin importar el lugar geográfico donde habitan. Se propone un nuevo paradigma de desarrollo rural, con el fin de generar un espacio de oportunidades para el mundo rural y una institucionalidad local descentralizada. Al igual que el plan de mejoramiento del PDTI, los resultados se verán a largo plazo.

5.2. Comprobación de la hipótesis

Considerando tanto el desarrollo como los resultados de la presente memoria de título, es necesario comprobar la hipótesis del trabajo de investigación, y la primera acción para cumplir tal cometido es volver a enunciarla y es la que a continuación se presenta:

“Las comunas de Carahue y Nueva Imperial han tenido diferentes niveles de desarrollo local y rural producto de la implementación del programa PDTI de INDAP, siendo que son comunas colindantes y con semejantes características territoriales, antrópicas y culturales. Esta diferencia podría estar dada por la falta de adaptabilidad territorial del programa a nivel local, expresado en una exigua participación e interés por parte de la población de Carahue, comunidad menos favorecida con los beneficios del programa PDTI.”

Es posible establecer que después de cumplir todos los pasos metodológicos y lograr resultados, la hipótesis se comprueba. En función de los siguientes argumentos: se reconoce que ambas comunas tienen similares características territoriales, económicas, productivas, sociales, etc., se les implementó el programa PDTI de forma distinta. Aquello derivó en un resultado disímil de la adaptabilidad territorial del programa, y, por lo tanto, distintos niveles de desarrollo local y rural en Carahue y Nueva Imperial.

A causa de esto, Carahue es la comuna menos favorecida por los beneficios del PDTI y esta disimilitud en la implementación del programa está dada por la intervención de algunos factores más relevantes. Estos son, entre otros: la baja cantidad de suelos fértiles en Carahue, la baja conectividad y accesibilidad a esta comuna costera, la escasa participación e interés de la población de Carahue para participar en el PDTI, y, últimamente, la menor inversión y aportes de recursos financieros en la comuna.

Por otra parte, Nueva Imperial está mayormente beneficiada, tanto por las variables condicionantes como aquellas que se han ido generando producto de la implementación del PDTI. Estos factores son: cantidad suficiente de suelos fértiles para cultivos, buena conectividad y accesibilidad, mayor participación de usuarios en el PDTI y mayor apoyo financiero y productivo desde INDAP.

Por último, en este sentido, los factores comprueban que ese resultado es la disimilitud de ejecución del programa PDTI en Carahue y Nueva Imperial, y, por lo tanto, de su desarrollo local y rural. No obstante, en el transcurso de la investigación se fueron desarrollando otras variables, menos relevantes, que profundizan aún más las desigualdades territoriales. Estas variables son, entre otras: una menor influencia sobre las autoridades políticas por parte de los agentes locales en Carahue, cobertura territorial del PDTI y, por último, el bajo capital social en Carahue.

5.3. Conclusiones

De acuerdo a los datos obtenidos por la construcción de las siguientes instancias: marco teórico, el desarrollo de los resultados, la discusión bibliográfica y la comprobación de la hipótesis. Es posible concluir que, a modo general, en ambas comunas destaca la baja adaptabilidad del programa PDTI, la cual se ve afectada por la falta de proximidad institucional a las necesidades de cada territorio. Además, el programa no da cuenta de las problemáticas locales, vislumbrando una deficiente pertinencia del PDTI.

Primeramente, si bien el programa es el mismo que se aplica en cada comuna, hay distinciones respecto de la implementación y ejecución tanto en Carahue como en Nueva Imperial. A pesar de que estas comunas tienen algunas semejanzas territoriales, hay algunas variables condicionantes previas, tales como la calidad de suelo o la baja conectividad, el bajo capital social, entre otros. Estos factores de alguna forma condicionan la implementación y desarrollo del programa, y, en consecuencia, el desarrollo local de cada comuna.

De igual manera están los factores y variables dadas con la implementación del PDTI, y que profundizan aún más las diferencias entre las comunas. Estos factores están relacionados principalmente con la institucionalidad pública, la intervención política, la organización y participación de los usuarios, y, por último, el disímil desarrollo productivo e inversiones en cada territorio.

En cuanto a la dimensión económica y productiva, la ejecución e implementación del programa PDTI no ha estado exenta de críticas, y en ese sentido, la transferencia de recursos no ha sido lo suficientemente potente como para generar desarrollo en ambas comunas. Destaca la necesidad de revisar cuáles son las prioridades en cada lugar, puesto que cada territorio tiene sus propias necesidades. Por ejemplo, en el caso de Carahue, es una comuna con una producción más bien de subsistencia y autoconsumo, y la pequeña cantidad de suelos con baja fertilidad no permite una agricultura a gran escala, lo que significa una limitante para la productividad. Además, la comuna sigue siendo monoprodutora y existen pocas iniciativas e incentivos para la innovación, por lo que no se les otorga un valor agregado a los productos. Esto da cuenta de la necesidad de mayor apoyo económico y productivo desde el INDAP, a través de una mayor transferencia de recursos para habilitar un positivo desarrollo de los agricultores (en términos de transferencia tecnológica, inversiones, emprendimientos y actividades conexas).

Análogamente la comuna de Nueva Imperial tiene una suficiente cantidad de suelos fértiles para cultivos, lo que favorece el desarrollo de la agricultura y la productividad. De igual manera, la comuna ha contado con mayor apoyo económico y productivo, en cuanto a mayores recursos, inversiones y soporte a transferencias tecnológicas y emprendimientos. Nueva Imperial destaca por tener mayor cantidad de agricultores que han evolucionado desde la pequeña producción a una de carácter más comercial y empresarial, con acceso a mercados, información y capital. Aquello ha significado un mayor avance en términos de desarrollo productivo de los usuarios.

De ahí la importancia de considerar la realidad local para definir las directrices de un programa como el PDTI, e identificar las necesidades de los grupos de usuario en cada territorio. En ese sentido, se espera un mayor compromiso por parte de los funcionarios del INDAP y de los extensionistas para entender qué quiere o necesita el grupo de usuarios, y que respeten sus objetivos de desarrollo. No necesariamente todos los agricultores quieren dar el paso hacia una producción más comercial. Puede haber usuarios que se sientan cómodos en su estado de subsistencia, sin necesidad de mejorar su desarrollo productivo. Además, se requiere que estos funcionarios valoren el saber ancestral y popular, entendiendo que el INDAP es una institución de apoyo, y los que están poniendo el esfuerzo, el trabajo, los recursos y la tierra, son los agricultores.

En relación a la componente social y cultural, destacan algunas variables que comparten ambas comunas, y estas son el bajo nivel educacional de los usuarios, su condición de vulnerabilidad y pobreza, y además de que en los sectores rurales predomina la población envejecida. Aquello ha repercutido en gran medida en la implementación del PDTI en ambos territorios, así como en el desarrollo local de los agricultores. Por una parte, se dificulta el proceso de extensión, al complicarse el traspaso de información y comprensión de nuevas tecnologías, lo que influye en el desarrollo productivo del beneficiario. Además, estas limitantes afectan en la medida en que los programas podrían quedar obsoletos en un par de décadas, debido a que no habría usuarios jóvenes con deseos y energías para desarrollar la agricultura.

Otra variable contingente y que destaca una diferencia entre las dos comunas, es el factor de participación activa de los usuarios. Por un lado, Carahue tiene una menor participación de los agricultores, debido con probabilidad a que no hay líderes que representen y transmitan las necesidades de la comunidad hacia la institución. Igualmente, a pesar de que el programa busca fomentar la participación, hay ciertas resistencias culturales a la organización campesina y hacia los agentes externos. Por otra parte, en Nueva Imperial el escenario es distinto, pues resaltan usuarios y dirigentes más empoderados y que ejercen mayor presión social hacia la institucionalidad. Estos agentes locales al tener influencia en la gestión municipal y los organismos estatales, tienen mayor acceso a recursos. No obstante, esto ha contribuido al desarrollo de conflictos con la institucionalidad.

Una variable social y cultural no menor, es la percepción y satisfacción de los usuarios respecto a la implementación del PDTI. El programa está bien evaluado en términos de la transferencia de conocimientos (extensión y asistencia técnica), pero la componente de transferencia de recursos (capital de trabajo e inversiones) no está bien evaluada. Aquello se ve claramente reflejado cuando los extensionistas reciben mejor evaluación de parte de los usuarios. Es posible determinar que los usuarios le dan mayor énfasis al desarrollo productivo y económico en un corto plazo, pero, por otra parte, le dan mayor énfasis al desarrollo social a largo plazo.

En relación a lo cultural, destaca la necesidad de mejorar el trabajo en la pertinencia cultural con las comunidades mapuches, que es a quien está dirigido el programa PDTI. De igual

manera, falta de un mayor enfoque sobre la perspectiva de género, y potenciación de la participación de jóvenes rurales. Desde las agencias de áreas se reconoce la dificultad de trabajar con comunidades indígenas, puesto que cada una de ellas tiene sus propios conflictos y problemas. No obstante, es necesario reconocer la cultura, costumbres, valores espirituales y cosmovisión de las comunidades.

En lo que respecta al ámbito político e institucional, la implementación del programa PDTI ha dependido de la centralización de la administración y de la toma de decisiones, principalmente desde la Dirección Regional del INDAP. Esto ha repercutido enormemente en la ejecución del PDTI en cada comuna y en los diferentes resultados del mismo programa en territorios colindantes, como es el caso de Carahue y Nueva Imperial. En ese sentido, resalta la variable de influencia de los actores sociales y de parlamentarios y ediles sobre la autoridad política a nivel territorial, puesto que ha profundizado las desigualdades territoriales. Mientras que en Nueva Imperial el municipio tiene un rol más activo y, por lo tanto, mayor captación de recursos, Carahue destaca por tener un municipio más bien débil y que tiene menor acercamiento a la comunidad.

Por otra parte, mientras que el PDTI busca equiparar el desarrollo en ambas comunas, las presiones desde agentes políticos como senadores, diputados, alcaldes y líderes campesinos, han determinado la adjudicación de recursos en cada territorio. Estas presiones han incidido en la entrega de recursos que se ha hecho a discreción de la Dirección Regional, lo que ha perjudicado la adecuada ejecución del programa. De ahí que el plan de mejoramiento del PDTI busca reducir esa discrecionalidad para evitar desigualdades territoriales.

A lo anterior se suma la necesidad de un fortalecimiento institucional, que se vea reflejado en una positiva gestión territorial del PDTI. Los cambios de gobierno dificultan el buen proceso de implementación del programa, así como la lentitud en la planificación y los procesos administrativos y legales. De igual manera, si bien ha habido ajustes orientados a mejorar la gestión del PDTI, tal como el incremento en las coberturas, aún falta articular e integrar a los diferentes instrumentos de fomento, en función de una estrategia coherente para cada territorio. De ahí que es relevante la articulación de actores y otras entidades estatales (inter institucionalidad). Por último, es necesario aumentar la cantidad de funcionarios, así como realizar una constante capacitación y fortalecimiento de los equipos técnicos, funcionarios del INDAP, municipio, consultoras y agencia de área, con el fin de generar pautas e identifiquen las necesidades a nivel territorial.

Respecto a algunas limitaciones del Programa PDTI, en primer lugar, a pesar de declararse como un programa multivariable, el PDTI aún se enfoca mucho en lo productivo. Para lograr una mejor adaptabilidad territorial, es necesario que el programa trabaje de manera integral, planificando e interactuando con todos los actores locales, e incorporando no solo la productividad, sino también ámbitos como la seguridad alimentaria, pertinencia cultural, medioambiente y sustentabilidad, género y juventud, bioeconomía, entre otros.

Otro problema identificado es la falta de modernización del INDAP, y en ese sentido, la falta de un sistema de registro que incorpore información detallada de los usuarios. Para lograr que el servicio responda las necesidades de los agricultores y se pueda focalizar la intervención, se hace necesario contar con un registro de información de usuarios, sus rubros, año de ingreso al programa, ingresos y servicios recibidos, entre otros. De igual manera, falta un seguimiento y evaluación continua de los indicadores de resultados e impactos obtenidos, identificando aportes monetarios, inversiones, participación, etc. Al no contar con esta información, se limita la capacidad de realizar un seguimiento correcto al cumplimiento de compromisos y objetivos del programa.

Todo lo anterior es fundamental para facilitar la toma de decisiones y establecer parámetros y directrices generales en la implementación del PDTI, puesto que no están claras las metas programáticas que apunten a motivar al productor para que mejore su producción, sino más bien, se mantiene la productividad observada inicialmente. De ahí que es necesario definir una política de egreso de los usuarios, considerando aspectos como el periodo de tiempo que lleva en el INDAP, adopción de tecnologías, nivel de productividad, capitalización, entre otros. En ese sentido, sería interesante que el PDTI pudiera dar egreso a sus usuarios en lo que respecta a la transferencia de recursos, pero no en cuanto a la asistencia técnica y transferencia de conocimientos, que es la componente bien valorada. De ahí que algunas limitaciones del presente trabajo de investigación consistieron en el difícil acceso a información y registros de INDAP, puesto que no hay un sistema informático consolidado que lleve registros de usuarios y sus perfiles. De igual manera, a pesar de solicitar la información vía transparencia, los datos obtenidos fueron incompletos.

Por otra parte, uno de los principales desafíos que emergen en el presente estudio es elaborar nuevos instrumentos metodológicos que permitan evaluar las distintas implementaciones territoriales de los programas y planes de INDAP. En ese sentido, se espera que el plan de mejoramiento del programa PDTI en 2017, tenga sus primeros resultados en los siguientes años, sobre todo en lo que respecta a mayor participación de los usuarios, mayor transparencia, entre otros. De igual manera, durante el primer semestre del presente año, el Ministerio de Agricultura firmó la primera Política Nacional de Desarrollo Rural para el país, que después de casi diez años de trabajo colaborativo entre distintos actores del sector silvoagropecuario, se espera que esta política aporte en mejorar la calidad de vida y oportunidades en las zonas rurales. Si bien es un hito muy importante en la historia de las políticas públicas rurales, los resultados se verán a largo plazo.

Finalmente, desde la disciplina geográfica es posible contribuir con una mirada territorial sistémica e integral, que incorpore distintas variables y factores que inciden al implementar cualquier política pública. De ahí que es importante mencionar que al agregar la propuesta de un esquema de valorización, permite entender la evaluación de un programa como el PDTI, considerando la política pública del punto de vista del territorio en que se aplica. Además, este estudio es pionero en materias agrarias en la geografía, sobre todo en lo que concierne al análisis comparativo de cómo se implementa un programa en el territorio, complementándose con otras ciencias sociales, como la economía, sociología, etc.

BIBLIOGRAFÍA

- Agraria.** (2014). *Evaluación de programas de INDAP*. Evaluación de Programas e Instituciones.
- Aguilar, C., & Lima, M.** (2009). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?* (Contribuciones a las ciencias sociales).
- Aguirre, L., Hervé, F., & Godoy, E.** (1972). Distribution of metamorphic facies in Chile: An outline. *Krystalinikum*, 9, 7-19.
- Alcañiz, M.** (2008). El desarrollo local en el contexto de la globalización. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, N°47, 285-315.
- Araucanía Sin Fronteras.** (2016). *Agroturismo y Cabaña La picá de Pello – Nueva Imperial*. <https://www.araucaniasinfronteras.cl/agroturismo-y-cabana-la-pica-de-pello-nueva-imperial/>
- Arias, P.** (2002). Hacia el espacio rural urbano; una revisión de la relación entre el campo y la ciudad en la antropología social mexicana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 17(2), 363-380.
- Berdegú, J., & Rojas, F.** (2014). *La Agricultura Familiar en Chile*. Serie Documento de Trabajo N°152, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión territorial para el Desarrollo. RIMISP Santiago Chile.
- Berdegú, J., & Schejtman, A.** (2007). *La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural*. Documento de Trabajo N°1, Programa Dinámicas Territoriales Rurales. RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Boeninger, E.** (2007). *Políticas Públicas en Democracia* (CIEPLAN).
- Boisier, S.** (2007). *Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: Entre la geografía y la gobernabilidad*. [Tesis doctoral]. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá.

- Bozzano, H.** (2000). *Territorios Reales, Territorios Pensados, Territorios Posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente*. Editorial Espacio.
- Buzo, I.** (2007). *El espacio rural*.
- Cámara de Comercio de Carahue.** (2013). Humedal de Moncul. *Cámara de Comercio de Carahue*.
- Cardozo, M.** (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M.** (2013). Políticas públicas: Los debates de su análisis y evaluación. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 10(21), 39-59.
- Carpio, J.** (2002). Desarrollo local en los espacios rurales. *Polis, Revista Latinoamericana*, N°2(Desolación y nuevos vínculos sociales), 15.
- Casanova, F.** (2004). *Desarrollo local, tejidos productivos y formación: Abordajes alternativos para la formación y el trabajo de los jóvenes* (1. ed). Oficina Internacional del Trabajo, CINTERFOR.
- Celedón, C., & Orellana, R.** (2003). *Gobernancia y participación ciudadana en la reforma de salud en Chile*. 20.
- Ceña, F.** (1993). El desarrollo rural en sentido amplio. *El Desarrollo Rural Andaluz a las Puertas del siglo XXI. Congresos y Jornadas. Andalucía, España*, 32.
- Chayanov, A.** (1975). *La organización de la unidad económica campesina* (1985.^a ed.). Nueva Visión.
- Chiriboga, M., & Plaza, O.** (1993). *Desarrollo rural microrregional y descentralización* (IIAA).
- CIREN (Centro de Información de Recursos Naturales).** (2013). Capas de Información Geográfica asociadas al Estudio Agrológico de Suelos. *Descarga de Capas*. <https://www.ciren.cl/descarga-de-capas/>
- Consejo de Monumentos Nacionales de Chile.** (2009). *Monumentando Chile en papel. Locomóvil de Carahue*.

- Delamaza, G., & Thayer, L. E.** (2016). Percepciones políticas y prácticas de participación como instrumento para la gobernanza de los territorios. *EURE (Santiago)*, 42(127), 137-158.
- Diez, M. C.** (2013). *Campesinado: Definiciones analíticas y contextos históricos*. 15.
- Durán, G., Kremerman, M., & Torres, D.** (2008). *Caracterización del Sector Agroexportador Chileno: Una mirada general* (Cuaderno de investigación N°8). Fundación Sol.
- Durston, J.** (1996). Aportes de la antropología aplicada al desarrollo campesino. *Revista de la CEPAL*, 60, 95-109.
- Durston, J., & Crivelli, A.** (1984). *Diferenciación campesina en la sierra ecuatoriana: Análisis estadístico de cinco comunidades de Cotopaxi y Chimborazo*. Estrategias de supervivencia en la comunidad andina.
- Echeverri, R., & Moscardi, E. R.** (2005). *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.
- Echeverri, R., & Ribero, M. P.** (2002). *Nueva ruralidad: Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura: Centro Internacional de Desarrollo Rural: Corporación Latinoamericana Misión Rural.
- Farinós, J.** (2010). Nuevas prácticas de gobernanza para una renovada planificación territorial estratégica. Hacia la innovación socio-territorial. En *Metodología de la planificación estratégica territorial*. Universidad de Jaén/RADEUT.
- Fernandes Mançano, B.** (2005). Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais. *Observatorio Social de América Latina, CLACSO*, 16, 273-284.
- García, M. D., Tullas i Pujol, A., & Valdovinos, N.** (1995). *Geografía rural*. Editorial Síntesis.

- Giralt, E.** (2007). *Evaluación del nivel de adecuación a un protocolo de pre-requisitos para asegurar la calidad de alimentos de la agroindustria rural, VIII a XI regiones de Chile*. Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias, Universidad de Chile.
- Gómez Orea, D.** (2002). *Ordenación territorial*. Editorial Agrícola Española.
- Gottmann, J.** (1973). *The significance of territory*. Charlottesville, University Press of Virginia.
- Grajales, S., & Concheiro, L.** (2009). Nueva ruralidad y desarrollo territorial. Una perspectiva desde los sujetos sociales. *Veredas Revista del Pensamiento Sociológico*, 145-167.
- INDAP.** (1990). Ley Orgánica 18.910 de INDAP.
- INDAP.** (2019). Información obtenida desde transparencia. Ley N° 20.285 - sobre Acceso a la Información Pública. Obtenida en junio de 2019.
- INDAP.** (2019a). *Requisitos para ser usuario/a de INDAP*. Servicios INDAP. <https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/usuario-indap>
- INDAP.** (2019b). *Qué es INDAP. Quiénes somos*. <https://www.indap.gob.cl/indap/qu%C3%A9-es-indap>
- INDAP.** (2019c). *Programa de Desarrollo Territorial Indígena INDAP-CONADI, PDTI*. Plataforma de servicios. <https://www.indap.gob.cl/servicios-indap/nueva-plataforma-de-servicios#programa-de-desarrollo-territorial-ind%C3%ADgena-pdti>
- INDAP.** (2019d). *Modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)*. [https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/normas-t%C3%A9cnicas-y-procedimientos-operativos-prodesal-resoluci%C3%B3n-001474-\(08-01-2019\).pdf?sfvrsn=0](https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/normas-t%C3%A9cnicas-y-procedimientos-operativos-prodesal-resoluci%C3%B3n-001474-(08-01-2019).pdf?sfvrsn=0)
- INDAP, & Universidad de Biobío.** (2017). *Manual de Extensión Rural con enfoque de género*. Enfoque de género y liderazgo para la equidad.
- INE.** (1992). *Censo de población y vivienda 1992*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE.** (2002). *Censo de población y vivienda 2002*. Instituto Nacional de Estadísticas.

- INE.** (2007). *VII Censo Nacional Agropecuario y Forestal*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- INE.** (2009). *Cambios Estructurales en la Agricultura Chilena. Análisis Intercensal 1976—1997—2007*.
- INE.** (2017). *Censo de población y vivienda 2017*. Instituto Nacional de Estadísticas.
- Lamarche, H.** (1997). *Agricultura familiar. Comparación internacional y una realidad multiforme*.
- Lattuada, M., Márquez, S., & Neme, J.** (2012). *Desarrollo rural y política: Reflexiones sobre la experiencia argentina desde una perspectiva de gestión* (1. ed). Ediciones CICCUS.
- Linck, T.** (2001). El campo en la ciudad: Reflexiones en torno a las ruralidades emergentes. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 85, 85-104.
- Llambí, L.** (2004). *Nueva ruralidad, multifuncionalidad de los espacios rurales y desarrollo local endógeno*. 91-107.
- Llambí, L., & Pérez, E.** (2007). Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural latinoamericana. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 59, 37-61.
- Llanos-Hernández, L.** (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 7(3), 207-220.
- López, J., Delgado, D., & Vinasco, L.** (2005). *La interfase urbano rural como territorio y espacio para la sostenibilidad ambiental*. 14.
- Loyo, J. C.** (2002). *La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano. Una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela*.
- Luebert, F., & Pliscoff, P.** (2004). *Clasificación de pisos de vegetación y análisis de representatividad ecológica para áreas propuestas para protección de la ecorregión*. Serie de Publicaciones WWF programa Ecorregión Valdiviana.

- Mardones, R.** (2011). *Agroindustria Campesina en Cauquenes* [Memoria para optar al Título Profesional de Geógrafo]. Universidad de Chile.
- Mariman, P.** (2014). *Memoria e historia mapuche de los territorios de Imperial. Municipalidad de Nueva Imperial*. Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Región de La Araucanía.
- Márquez, D.** (2002). Bases Metodológicas del Desarrollo Rural. En *Nuevos Horizontes en el Desarrollo Rural*. Akal.
- Ministerio de Desarrollo Social.** (2017). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Bienes Nacionales.** (2015). *Ruta Patrimonial N°56. Ruta Costera de la Araucanía, del Imperial al Budi*.
- Ministerio de Energía.** (2015). *Vista aérea de la ciudad de Carahue*. Comuna Energética.
- Municipalidad de Carahue.** (2013). *Plan de Desarrollo Comunal PLADECO de Carahue, 2012—2017*.
- Municipalidad de Nueva Imperial.** (2015). *PLADECO de Nueva Imperial, 2015—2018*.
- Muñoz-Pedrerros, A., & Navarro, X.** (1992). Uso histórico de la vida silvestre en la zona de Carahue—Puerto Saavedra, sur de Chile. En *Carahue la Nueva Imperial. Ecología y sus recursos* (pp. 123-132). DAEM Municipalidad de Carahue.
- Nogar, A. G., & Jacinto, G.** (2010). *Los espacios rurales*. La Colmena.
- ODEPA.** (2011). *Agricultura Indígena Chilena. Información social y productiva de la agricultura según etnia*.
- ODEPA.** (2017). *Agricultura Chilena. Reflexiones y Desafíos al 2030*.
- OLCA (Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales).** (2013). *Cultura local y modelo forestal: Una transición forzosa. El caso de Carahue*. <http://olca.cl/oca/informes/Cultura-Local-y-Modelo-Forestal.pdf>
- Pacione, M.** (1984). *Rural Geography* (Harpercollins College).

- Pérez, E.** (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 17-29).
- Pérez, E.** (2004). Valoraciones conceptuales y énfasis de la planificación en la formación de gestores. *La enseñanza del Desarrollo Rural: enfoques y perspectivas*, Pontificia Universidad Javeriana. Ed. Javegraf. (Bogotá), 223-252
- Pezo, L.** (2007). Construcción del Desarrollo Rural en Chile: Apuntes para abordar el tema desde una perspectiva de la Sociedad Civil. *Revista MAD*, N°17, 90-112. <https://doi.org/10.5354/0718-0527.2007.13940>
- PNUD.** (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. PNUD.
- Polanco, J.** (2010). Dificultades de la gobernanza del desarrollo económico en el entorno regional de Medellín. *Lectura de Economía*, N°73, 215-242.
- Pontificia Universidad Católica de Chile.** (2010). *Evaluación de impacto de los programas de INDAP: Programa de Desarrollo Local—Programa de Desarrollo de Comunas Pobres*. Evaluación de Programas e Instituciones, DIPRES.
- Prats, J.** (2005). Modos de gobernación de las sociedades actuales. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: INAP.
- Prieto, P.** (2003). *De la gobernabilidad a la gobernanza local: Marco conceptual y metodológico*. 24.
- Radovic, I.** (2006). *La agricultura familiar campesina y los efectos de la globalización*. Oficina Coordinadora de Asistencia Campesina.
- RAE.** (2019a). *Definición de gobernanza*. Real Academia Española.
- RAE.** (2019b). *Definición de territorio*. Real Academia Española.
- Riffo, M.** (1998). Globalización de la economía e impacto espacial en las áreas rurales de la zona central de Chile. *Revista Chilena de Historia y Geografía*, N°164, 157-172.
- Rocha, R.** (2005). *Estructura agraria de la comunidad agrícola Alhuemilla-Las Palmas. Comuna de Canela* [Memoria para optar al Título Profesional de Geógrafo]. Universidad de Chile.

- Rodrigo Díaz.** (2017). *Nehuentue*. <https://www.youtube.com/watch?v=5x2r61VXqwg>
- Rojas, A.** (1986). La agricultura campesina y el desarrollo del sector agrícola nacional. *Revista Universum, Universidad de Talca, Chile*.
- Rojas, J.** (2008). La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina. *Observatorio de la Economía Latinoamericana, 96*.
- Rosas-Ferrusca, F., Calderón-Maya, J., & Campos-Alanís, H.** (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera, N°14*(Universidad Autónoma del Estado de México), 113-136.
- Samper, M., & Torrens, J. (Eds.)**. (2015). Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales. En *Un recorrido por líneas locales: Aportes para políticas públicas en el sector rural de Centroamérica, el Caribe y la Región Andina*. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural.
- Santos, M.** (1996). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Editorial Ariel.
- Schejtman, A., & Berdegué, J.** (2004). *Desarrollo territorial rural*. Documento FIDA-BID. Chile.
- Schlottfeldt, C.** (1998). *Regionalistas y ambientalistas: Un encuentro en el territorio*. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos.
- SERVEL.** (2020). *Elecciones Municipales: Resultados Alcaldes 2004 – 2012*. <https://www.serve.cl/elecciones-municipales-resultados-concejales-2004-2012-2/>
- SII.** (2009). *Estadísticas de empresas por rubro económico, comunas de Carahue y Nueva Imperial*. http://www.sii.cl/estadisticas/empresas_rubro.htm
- Silva, C.** (2013). *Alternativas de desarrollo territorial local para las localidades rurales de Los Maitenes y Alfalfal, Comuna de San José de Maipo, Región Metropolitana de Santiago* [Tesis para optar al título de Geógrafa]. Universidad de Chile.
- SINIM (Sistema Nacional de Información Municipal).** (2019). *Datos municipales*.

- Soares, D., & Murillo-Licea, D.** (2013). Gestión de riesgo de desastres, género y cambio climático. Percepciones sociales en Yucatán, México. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, 10(72), 181-199.
- Sotomayor, O.** (2007). *Fortalezas y debilidades de la política agrícola chilena* (Food Security: Implications for the early years). Toronto Public Health.
- Stein, R.** (2003). *Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC). Departamento de Trabajo Social, Universidad de Brasilia.
- SUBDERE.** (2014). *Política Nacional de Desarrollo Rural*. Política Nacional de Desarrollo Regional, la experiencia de Chile.
- Teubal, M.** (2001). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. *Una nueva ruralidad en América Latina?*, 22.
- Valcárcel-Resalts, G.** (1992). Balance y perspectivas del desarrollo local en España. En *Desarrollo rural. Ejemplos europeos* (pp. 51-67). MAPA.
- Valle, G.** (2007). *El Humedal de Moncul*. Formación Humana Desarrollo Local.
- Villalón, J.** (2016). *Agua, paisaje, territorio y sociedad: Una aproximación desde el patrimonio hidráulico campesino, caso cuenca baja del Cachapoal y cuenca baja del estero Nilahue* [Memoria para optar al título de Geógrafa]. Universidad de Chile.
- Wiggins, S., & Proctor, S.** (2001). How special are rural areas? The economic implications of location for rural development. *4, 19*(Development Policy Review).
- Zurbriggen, C.** (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 27.

ANEXOS

Anexo N°1. Encuesta a usuarios PDTI.



Encuesta Usuarios PDTI (INDAP)*

Fecha:

Análisis territorial comparativo de los resultados de la implementación del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de INDAP en dos comunas de similares características geográficas, antrópicas, socioeconómicas y culturales en la Región de la Araucanía.

*Los datos son confidenciales y sus respuestas en ningún caso afectarán los beneficios a los que tiene derecho a acceder.

I. ANTECEDENTES GENERALES

Nombre del participante		Estado civil	
Comuna	Área		
Sector	Edad	Género	
Escolaridad	<input type="checkbox"/> Sin escolaridad	<input type="checkbox"/> Media completa	Etnia / pueblo originario
	<input type="checkbox"/> Básica incompleta	<input type="checkbox"/> Técnico	¿Desde qué año es usuario INDAP?
<input type="checkbox"/> Básica completa	<input type="checkbox"/> Superior		
Actividad Principal	<input type="checkbox"/> Agrícola	<input type="checkbox"/> Empleado agrícola	Rubro principal / Actividades conexas
	<input type="checkbox"/> Ganadero	<input type="checkbox"/> Empleado no agrícola	
	<input type="checkbox"/> Temporero	<input type="checkbox"/> Autoconsumo / multirubro	
Programa(s) al que pertenece			
¿Cómo conoció INDAP?	<input type="checkbox"/> Radio	<input type="checkbox"/> Televisión	<input type="checkbox"/> Otro agricultor
	<input type="checkbox"/> Diario	<input type="checkbox"/> Familia	<input type="checkbox"/> Ferias o ExpoMundoRural
	<input type="checkbox"/> Folletos / afiches	<input type="checkbox"/> Municipalidad	<input type="checkbox"/> Técnico / funcionario INDAP
	<input type="checkbox"/> Página web	<input type="checkbox"/> Vecino	<input type="checkbox"/> Otros

II. PERCEPCIÓN

Pregunta	SI	NO	NS/NR
1. ¿Le parece importante la labor de INDAP?			
2. ¿Identifica mejoras en su unidad productiva que se pueda atribuir a la gestión de INDAP? Mencione.			
3. ¿Han surgido nuevas ideas o sueños para implementar en su unidad productiva después de ingresar a INDAP?			
4. ¿Encuentra que INDAP propone o presenta instancias de participación de parte de la comunidad?			
5. ¿Cree que hay limitaciones o problemas en la gestión del PDTI? Mencione.			
6. ¿El programa PDTI cumple con sus objetivos y la misión de INDAP? Si no, mencione.			
7. ¿Se siente satisfecho/a con el programa?			

<p>¿Qué actividades realiza en el marco del programa PDTI?</p> <input type="checkbox"/> Asistencia técnica. <input type="checkbox"/> Compra de insumos (animales, semillas, etc.). <input type="checkbox"/> Capacitación. <input type="checkbox"/> Postulación a proyectos / acceso a fondos. <input type="checkbox"/> Inversión. Mencione _____. <input type="checkbox"/> Otro. _____

III. NOTAS Y EVALUACIÓN

Pregunta	1	2	3	4	5	6	7
1. Labor de los técnicos de INDAP y su relación con los usuarios (confianza, capacidades, disposición, etc.)							
2. Desempeño de la Agencia de Área comunal							
3. Gestión municipal en conjunto con INDAP							
4. Programa PDTI							
5. Desempeño de INDAP, en cuanto a:							
- Fomento al desarrollo (apoyo, financiamiento, subsidios, asesorías, etc.)							
- Desarrollo de capacidades productivas y economía.							
- Emprendimientos, actividades conexas (artesanía, turismo, etc.) y vinculación al mercado.							
- Capacitación y metodologías de extensión innovadoras (herramientas y conocimientos).							
- Identidad y pertenencia cultural.							
- Capital social, asociatividad, participación y empoderamiento.							
- Desarrollo sustentable y medioambiente.							
- Bienestar y calidad de vida.							

Anexo N°2. Pauta de entrevista realizada a dirigentes campesinos.

1. ¿Le parece importante la labor de INDAP? En ese sentido, ¿cuál es el rol de INDAP en lo que respecta a mejorar el desarrollo local de sus usuarios?
2. ¿Cómo evaluaría el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)? ¿Ha identificado mejoras en sus unidades productivas desde que ingresó al programa PDTI? ¿Qué limitaciones ve en la gestión de INDAP y la implementación del programa PDTI?
3. ¿Cómo evaluaría las relaciones con la Municipalidad?
4. ¿Cómo evaluaría las relaciones con la Agencia de área e INDAP?
5. ¿Cómo evaluaría las relaciones con los técnicos de INDAP? ¿Cuál es su aporte?
6. ¿Cómo evaluaría la participación de los usuarios en cuanto a la toma de decisiones y construcción de política pública?
7. Por otro lado, ¿cómo evaluaría el trabajo de parte de los usuarios?
8. Finalmente, ¿se siente satisfecho/a con el programa PDTI?

Anexo N°3. Pauta de entrevista realizada a funcionarios públicos de INDAP y funcionarios municipales.

1. ¿Cuál es la importancia de INDAP en cuanto al desarrollo local de los usuarios y la comuna? (productividad, capital social, comunidades indígenas, etc.).
2. ¿Cuál es la importancia de su trabajo en cuando al desarrollo local de los usuarios y la comuna? (productividad, capital social, comunidades indígenas, etc.).
3. ¿Cuáles son los efectos del Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en cuanto al desarrollo local de los usuarios y la comuna?
4. ¿Cuáles son las relaciones con la Municipalidad/Agencia de área y sus trabajadores? (reuniones, dirección conjunta, administración, retroalimentación).
5. ¿Cuál es la importancia del aporte de los técnicos y su relación con los usuarios? ¿Representan un aporte o son más bien una traba? ¿Hay límites o problemas en su gestión?
6. ¿Qué tanta es la participación de los usuarios en relación a la toma de decisiones y la creación y gestión de políticas públicas?
7. ¿Cómo se aplica el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) en el territorio? ¿La construcción se hace en conjunto con técnicos y usuarios? ¿Qué grado de participación hay de cada uno?
8. ¿Qué limitaciones ve en la gestión de INDAP en conjunto con la Municipalidad en la comuna? ¿Qué problemas?
9. Si pudiera hacer una comparación entre Carahue y Nueva Imperial, ¿Qué factores o variables influyen en el desarrollo local disímil entre ellas? ¿Qué hace que una comuna tenga mejor desarrollo local que otra? ¿Qué elementos cree que son diferenciadores?
10. ¿Cómo autoevaluaría la acción de INDAP y Agencia de área en conjunto con la Municipalidad? ¿Alguna autocritica, sugerencia, autoevaluación?

Anexo N°4. Listado de funcionarios entrevistados.

Nombre	Cargo e institución	Comuna
César Zurita	Jefe de área INDAP	Carahue
Andrea Navarrete	Jefa de área INDAP	Nueva Imperial
Germán Painemil	Encargado programa PDTI	Nueva Imperial
Darío Manríquez	Ex jefe de área INDAP	Nueva Imperial
Pablo Oblibens	Coordinador comunal PDTI	Carahue
Cristian Traipi	Coordinador comunal PDTI	Nueva Imperial