

**UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS AGROPECUARIAS Y FORESTALES**



**CARACTERIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA DE  
DESARROLLO TERRITORIAL INDÍGENA (PDTI) EN LAS  
COMUNIDADES MAPUCHE DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.**

Monografía presentada a la Facultad de Ciencias Agropecuarias y Forestales de la Universidad de La Frontera. Como parte de los requisitos para optar al título de Ingeniero Agrónomo.

**CRISTIAN MARCELO CONTRERAS MELLICO**

**TEMUCO – CHILE**

**2014**

**UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS AGROPECUARIAS Y FORESTALES**



**CARACTERIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA DE  
DESARROLLO TERRITORIAL INDÍGENA (PDTI) EN LAS  
COMUNIDADES MAPUCHE DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.**

Monografía presentada a la Facultad de Ciencias Agropecuarias y Forestales de la Universidad de La Frontera. Como parte de los requisitos para optar al título de Ingeniero Agrónomo.

**CRISTIAN MARCELO CONTRERAS MELLICO**  
**TIMOTEO FELIPE APELEO HUENCHULEO**  
**TEMUCO – CHILE**

2014

**CARACTERIZACIÓN DE LA INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA DE  
DESARROLLO TERRITORIAL INDÍGENA (PDTI) EN LAS  
COMUNIDADES MAPUCHE DE LA REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.**

PROFESOR GUIA :

---

TIMOTEO FELIPE APELEO HUENCHULEO  
INGENIERO AGRONOMO, MAGISTER EN  
ADMINISTRACION Y NEGOCIOS  
JEFE UNIDAD OPERATIVA, PROGRAMA  
DERARROLLO TERRITORIAL INDIGENA,  
COMUNA DE CHOLCHOL, REGIÓN DE LA  
ARAUCANÍA

PROFESOR CONSEJERO :

---

EMMA BENSCH TAPIA  
INGENIERO AGRÓNOMO, MAGÍSTER EN  
CIENCIAS MENCIÓN FISIOLÓGÍA  
VEGETAL  
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS  
AGRONÓMICAS Y RECURSOS NATURALES

CALIFICACION PROMEDIO TESIS :

## ÍNDICE GENERAL

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>OBJETIVOS</b> .....	<b>2</b>
2.1	Objetivo General .....	2
2.2	Objetivos específicos .....	2
<b>3</b>	<b>REVISIÓN BIBLIOGRAFICA</b> .....	<b>3</b>
3.1	Antecedentes generales .....	3
3.2	Antecedentes Históricos y evolución de las políticas indígenas.....	5
3.3	El indigenismo como política pública.....	9
3.4	Sector Rural y evolución de las actividades productivas.....	10
3.5	Economía de subsistencia y Degradación ambiental .....	12
3.6	Características de las Comunidades Mapuche de la región de La Araucanía .....	13
3.6.1	Características geográficas y demográficas.....	13
3.6.2	Características sociales .....	15
3.6.3	Características económicas.....	16
3.7	Programa de Desarrollo Territorial en Chile en la Región de La Araucanía.....	18
3.7.1	Segmento de agricultores y objetivos de intervención. ....	23
3.7.2	Características de los beneficiarios objetivo del Programa .....	24
3.7.3	Tipos de incentivos proporcionados por el programa .....	25
3.7.4	Proceso para acceder a los beneficios.....	27
<b>4</b>	<b>COMENTARIOS PERSONALES</b> .....	<b>29</b>
<b>5</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>30</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

<b>Cuadro 1.</b> Conformación equipo técnico. ....	21
<b>Cuadro 2.</b> Aportes anuales por Unidad operativa y Número de beneficiarios.....	22
<b>Cuadro 3.</b> Segmento de agricultores y objetivos de intervención. ....	24
<b>Cuadro 4.</b> Beneficiarios del Programa. ....	25
<b>Cuadro 5.</b> Incentivos económicos proporcionados por el PDTI .....	26

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> Mapa de la Región de la Araucanía .....	14
<b>Figura 2.</b> Proceso para acceder a los distintos beneficios del Programa de Desarrollo Territorial Indígena.....	28

# 1 INTRODUCCIÓN

Las transformaciones sociales, políticas y culturales, producidas principalmente por el fenómeno de la globalización, ha modificado la estructura de la sociedad (Ianni, 1994). En este contexto, los requerimientos de coordinación y efectividad de la acción pública y privada son crecientes, la dimensión territorial del desarrollo presenta un potencial de interés, tanto para resolver dificultades que persisten y son difíciles de remover, como para generar nuevas oportunidades.

La importancia de un territorio<sup>1</sup> radica desde el lado de los emprendimientos productivos y desde el lado de la coordinación de la acción pública. En términos económico productivos, el potencial del desarrollo territorial se asocia a la idea de encadenamientos productivos, asociatividad y al concepto de una “nueva política industrial” capaz de generar externalidades positivas en el entorno, asociadas a las circunstancias de proximidad. A la vez, la perspectiva territorial moviliza los activos presentes en el territorio agregando valor al conjunto de los procesos. Desde el punto de vista de la política pública, la visión territorial permite superar concepciones segmentadas y sectorizadas de la acción pública y contribuye a establecer relaciones cooperativas de mutuo interés entre diversos actores. Pero quizás la principal promesa del enfoque territorial tenga relación con su potencial para abordar asuntos de equidad e inclusión social. Este enfoque permite hacer frente a un dilema difícil de despejar: articular crecimiento económico con inclusión social y equidad, pues el desarrollo territorial incorpora a sectores que tradicionalmente quedan rezagados de los procesos más dinámicos de la economía. Los resultados positivos esperados no se generarán por la simple y espontánea proliferación de intercambios y emprendimientos contenidos en un mismo espacio territorial y fuertemente vinculados al perfil de los recursos naturales de la zona, sino por la intencionalidad social y política de una activa política de desarrollo territorial.

---

<sup>1</sup> El territorio es un ámbito relativamente extenso con características físicas y culturales comunes cuyos habitantes comparten elementos de identidad, pertenencia y memoria colectiva. El territorio tiene frontera y demarcación, de donde se es, de donde se viene, desde donde se mira al exterior. Esta frontera no necesariamente coincide con la división político administrativa de los países (Serrano, 2010).

## **2 OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo General**

Caracterizar la intervención del PDTI en las comunidades mapuche en la Región de la Araucanía.

### **2.2 Objetivos específicos**

- Recopilar antecedentes generales e históricos del Desarrollo Territorial Indígena
- Recopilar información del Programa de Desarrollo Territorial Indígena y de los beneficios proporcionados.
- Caracterizar a los pequeños agricultores de origen Mapuche y las principales mejoras en la economía rural

### 3 REVISIÓN BIBLIOGRAFICA

#### 3.1 Antecedentes generales

Los Estados latinoamericanos han venido implementando distintos tipos de política en favor de las poblaciones indígenas a fin de diferenciarlas jurídicamente de la población llamada “nacional”, por ejemplo, en algunos casos, introduciendo el uso de las lenguas originarias en los planes de educación formal, otros Estados se reconocen constitucionalmente multiétnicos y multiculturales y declarando respetar la alteridad de tipo étnico, como Nicaragua (1986), Brasil (1988), Colombia (1991), Bolivia (1994), o en su caso como Paraguay, México y Chile, reconociendo legalmente como destinatarios específicos de sus políticas de Estado (Velasco, 2001).

Aunque para dirigentes indígenas, científicos sociales, y la ciudadanía en general, el reconocimiento del sector indígena en las políticas estatales, se constata, al revisar el conjunto de derechos indígenas, estos no son viables en la práctica, y más bien su incorporación pretende tranquilizar a los mencionados sectores junto a la propia población indígena. Algunas políticas hacia el sector indígena tienen un carácter de diferenciación del resto de la sociedad, lo que se ha denominado “discriminación positiva”, que ha sido objeto de controversia. Por un lado, aquellos que la aprueban como es la población indígena, sector históricamente marginado, sus dirigentes, instituciones gubernamentales y no gubernamentales que apoyan este proceso y con el respaldo de sectores de la sociedad civil que están de acuerdo con este tipo de dotación de derechos. Por otro lado, aquellos sectores que se ven afectados (como por ejemplo terratenientes, políticos, y personas que tienen intereses en recursos naturales existentes en zonas indígenas) que las desapruaban y califican como de injustas (Velasco, 2001).

En la actualidad, se pueden identificar tres tipos de derechos exigidos por los indígenas en sus demandas. Primero, se demandan *derechos de tipo jurídico* (como el ser



reconocidos formalmente en las constituciones o que se reconozcan de manera formal los idiomas indígenas y formas de vida, etc.). Segundo, corresponden a los *derechos a nivel simbólico*, que se refiere más bien, a la actitud del Estado (a través de sus políticas y sus funcionarios) y al resto de la ciudadanía en torno al reconocimiento del mundo indígena como sujeto legitimado socialmente. Y tercero se solicita al Estado salir de la marginalidad mediante la otorgación de derechos materiales (como la puesta en práctica de educación intercultural y bilingüe, construcción de infraestructura, y solicitud de proyectos productivos entre otros (Velasco, 2001).

Debido a estas demandas se crean diferentes políticas de gobiernos tendientes a mejorar la calidad de vida de los indígenas del país, y se implementan programas de gobiernos que son exclusivamente para personas con descendencia indígena como es el caso del Programa de desarrollo Territorial indígena (PDTI), programa que es desarrollado por INDAP pero con recursos compartidos con CONADI.

En este contexto, el Programa de Desarrollo Territorial tiene por objetivo contribuir al desarrollo de los segmentos más vulnerables de la agricultura chilena, su relación con el medio ambiente y el entorno territorial, generando capacidades productivas y de gestión, que permitan incrementar los ingresos de los beneficiarios y mejorar su calidad de vida, a través del *apoyo a familias indígenas<sup>2</sup>, pertenecientes a Comunidades, Asociaciones o Grupos de Hecho, para fortalecer sus actividades silvoagropecuarias y asociadas, respetando su cosmovisión y procurando aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida<sup>3</sup>*. A través de una política especial de fomento productivo, este programa está conformado por componentes de asesoría técnica y educativa, así como por un sostenible plan de inversiones, que les permita fortalecer los procesos de emprendimientos productivos, asociados no sólo a la seguridad alimentaria, sino que también con vinculación

---

<sup>2</sup> La familia indígena deberá contar con al menos un integrante que califique como beneficiario de INDAP, según la ley N° 18.910, modificada por la ley N° 19.213, el cual actuara como su representante en el programa. Para estos efectos, se entenderá por familia a “una o más personas que unidas o no por una relación de parentesco, comparten la alimentación, el presupuesto y habitan en la misma vivienda o parte de ella y/o explotan el mismo predio o parte de él y que tienen la calidad de indígena de acuerdo a la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección fomento y desarrollo de los indígenas y crea la CONADI

<sup>3</sup> Normativas Técnicas y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)

a negocios y mercados. En todos estos procesos, las comunidades indígenas participan de estas decisiones y se incorporan elementos de su cosmovisión.

### **3.2 Antecedentes Históricos y evolución de las políticas indígenas**

Si bien la historia colonial fue relativamente parecida en casi toda Latinoamérica, la relación de los gobernantes con los indígenas cambia relativamente al convertirse estos países en repúblicas independientes. Chile se constituye como República a comienzos del siglo XIX (1813 y 1825 respectivamente) y dada la alta densidad indígena en el país se elaboran políticas específicas destinadas a esta población.

Al comenzar la República chilena en 1819, B. O'Higgins había mencionado en un bando la temática de la población indígena, donde declaraba la igualdad de derechos de éstos con el resto de los habitantes del país. Por lo que debían “... *ser llamados ciudadanos chilenos y libres como los demás habitantes*”. Sin embargo, la discriminación y abuso hacia esta población eran practicados de hecho más allá de la orientación del discurso de O'Higgins, que proyectaba deseo de protección al sector que había sido marginado socialmente y físicamente (Andueza, 2000).

La temática indígena dentro de la legislación chilena a lo largo del tiempo giraría en torno a una temática prioritaria como es la tenencia de la tierra. Esta problemática ha sido tratada en tres distintos ejes. El primer eje, se relaciona con la *expropiación de tierras indígenas* de parte del gobierno y la consecuente *reubicación y redistribución* de este recurso. En segundo lugar, la legislación indígena trata de proteger las tierras asignadas a indígenas (legalmente o no) frente a comerciantes y terratenientes. Y como tercer eje, la *subdivisión de la tierra* y correspondiente *tenencia individual* de esta por parte de los indígenas (por ejemplo el Decreto de Ley 2568 de 1979) (Velasco, 2001)

En 1972 se promulgó la Ley 17.729, que es considerada como un primer intento de integrar diferentes aspectos y que promueve la creación del Instituto de desarrollo indígena,

cuyo objetivo era la promoción del desarrollo socio-cultural enfatizando en el tema educativo y de capacitación, (Velasco, 2001).

Pero es en el año 1979, bajo el Gobierno militar, se promulgó el Decreto Ley 2568 (“ley de división de tierras”), que asume una política de desestructuración indígena que afectó una vez más al tipo de relaciones familiares y uso y acceso al recurso tierra. Esta política tenía el objetivo claro de insertar en zonas indígenas (especialmente mapuche) empresas forestales. Desde el punto de vista histórico, el período de la dictadura marca un retroceso del movimiento indígena, que habría alcanzado logros en décadas anteriores “interrumpiendo un duro camino en que la exclusión abría paso a una situación de participación y entendimiento” (Marimán 1997).

Con el retorno de la democracia, en 1989 se prioriza el tema indígena y en 1990 se crea la CEPI (Comisión Especial de Pueblos Indígenas) antecesora de la CONADI, donde se gesta el contenido de la ley indígena mediante acuerdos trabajos de los distintos actores. Sin embargo, a pesar de que el gobierno chileno demuestra un claro interés por dar soluciones al tema indígena, el Convenio 169 de la OIT presentado al Parlamento chileno para ser discutido, nunca fue aprobado, encontrándose desde 1991 a nivel de Primer Informe en la Cámara de Diputados (Velasco, 2001). El gobierno de la Concertación en 1990 toma el tema indígena a un nivel de derechos humanos junto con el capítulo de reparación a las víctimas, presos políticos, verdad y justicia y medio ambiente, lo que demuestra el enfoque del tratamiento del tema de carácter “reparatorio”. En su programa de gobierno (1989) promete adoptar medidas para el *“reconocimiento y la preservación por parte del Estado de los pueblos indígenas como componentes de la sociedad chilena, valorizando su cultura y su carácter de pueblos integrantes de nuestra nacionalidad...”* (MIDEPLAN, 2004).

Durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990 – 1994) desde el inicio de su gestión planteó la necesidad de la aprobación de una legislación específica de la temática indígena para lo que creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas o CEPI, que se encargó del proceso de análisis y formulación de la LI, aprobada en el Senado por

unanimidad en 1993. Luego se enfocó el tema indígena desde una perspectiva de “pobreza”. Así lo muestra el discurso presidencial del 21 de mayo de 1994 “...*hay otros chilenos, además de los niños y jóvenes, que también requieren de nuestra especial atención bajo el programa de superación de la pobreza...los pueblos indígenas, cuyas culturas tenemos el deber de preservar como testimonio de nuestras raíces comunes como nación, y que deben incorporarse al proceso de crecimiento y desarrollo económico.*” Las soluciones consecuentes para esta problemática, estuvieron también enfocadas desde el punto de vista de inversión en proyectos e infraestructura (Velasco, 2001)

Entre los principales logros de las políticas indígenas, se pueden nombrar la aprobación en 1993 de la Ley Indígena (LI) y todas las reformas de acceso a derechos y promoción de la identidad indígena que significa ésta; la creación de la CONADI, con su Consejo integrado por líderes indígenas. A nivel material se deben citar los logros que los indígenas en cuanto al acceso a recursos naturales, principalmente tierras y agua, proyectos productivos, capacitación, educación bilingüe e intercultural, becas indígenas y tratamiento del tema indígena en áreas urbanas, entre otros (Velasco, 2001).

Así, aún cuando se han implementado diversas iniciativas públicas durante el siglo XX para avanzar en la solución de los problemas de pobreza y acceso a recursos (Reforma Agraria, Leyes Especiales, Política de Tierras, Comisiones Específicas<sup>4</sup>), las demandas de los pueblos indígenas han resultado parcialmente satisfechas, y la presencia de estas grandes inversiones públicas y privadas (especialmente a partir de 1980) ha derivado, en algunos casos, en la radicalización de las posiciones de los diversos actores. Si bien la resistencia de comunidades y organizaciones indígenas a este tipo de inversiones (especialmente mineras en el norte, e hidroeléctrica y forestal en el sur) se ha expresado tradicionalmente a través de movilizaciones sociales y reclamos públicos a las autoridades regionales y nacionales, a partir de 1998, comenzó – aunque de manera focalizada - a materializarse en acciones violentas como la quema de camiones y maquinarias de

---

<sup>4</sup> Especial relevancia tuvo la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato creada en enero de 2001 por mandato del Presidente Ricardo Lagos. Su tarea fue preparar un informe sobre la relación entre los pueblos indígenas y el Estado de Chile, y hacer propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado. La Comisión elaboró un Informe final, que fue presentado al Presidente de la República en octubre de 2003.

empresas forestales y eléctricas<sup>5</sup>, atentados incendiarios en fundos vecinos a comunidades<sup>6</sup> y agresiones físicas a autoridades locales, regionales y nacionales<sup>7</sup>.

En este contexto, con el propósito de dar cumplimiento a la ley indígena, en donde entre otras cosas tiene la promoción de los pueblos originarios, se implementa en el año 2001 el Programa de Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas, Orígenes, con el propósito de mejorar las condiciones de vida y promover el desarrollo con identidad de los pueblos aymará, atacameño y mapuche en el área rural, particularmente en los ámbitos económico, social, cultural, ambiental y jurídico. Luego, en septiembre del 2003, se presenta el Informe de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo trato, realizado por la Comisión de Trabajo Autónomo Mapuche, COTAM, un conjunto de organizaciones Mapuche, se aúnan para concretar una instancia de trabajo técnico político, que sienta las bases de una experiencia propia de reconstrucción histórica y nuevo trato para el pueblo Mapuche (Diagnóstico del desarrollo cultural del pueblo mapuche, 2011)

Finalmente y tras largos años de espera por parte de las organizaciones de base Mapuche, se concreta La Ratificación del Convenio 169 de la OIT en el año 2008, cuya entrada en vigencia se produjo el 15 de septiembre de 2009, se trata del único tratado internacional vinculante (obligatorio de cumplir para los Estados que lo ratifican) orientado específicamente a los pueblos indígenas y tribales en países independientes. “El Convenio N° 169 establece un concepto de “pueblo indígena” que recoge las condiciones culturales, sociales, económicas e históricas que los distinguen como tales. Asimismo es un catálogo de derechos que abarcan los derechos políticos, derechos consuetudinarios, derecho a tierras y territorios, y recursos naturales; y derechos en materia de empleo, educación, seguridad social y salud” (CONADI, 2009).

---

<sup>5</sup> En el marco de la oposición a la construcción de la Central Hidroeléctrica Ralco, en la zona pehuenche de Alto Biobío, en la Región del Biobío, la Empresa ENDESA S.A. sufrió alrededor de 30 atentados consistentes en la quema y/o inutilización de camiones, retroexcavadoras y otras maquinarias

<sup>6</sup> Entre 2004 y 2008, se han verificado más de 60 atentados incendiarios a casas e instalaciones de fundos situados o cercanos a zonas indígenas.

<sup>7</sup> Las agresiones que tuvieron mayor connotación pública fueron las sufridas por los Directores Nacionales de la CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, dependiente del Ministerio de Planificación) Rodrigo González y Jaime Andrade, en 1999 y 2006, respectivamente.

De aquí en adelante, nuevas y mejoradas propuestas debieran esbozarse en materia del rescate y promoción de los Pueblos Originarios, particularmente del Pueblo Mapuche en la región de la Araucanía. Los fines que las organizaciones de base persiguen son numerosos y diversos, pero con un sentido común, lograr la retribución de la “deuda histórica” que el estado chileno a través de sus distintos gobiernos y legislaciones ha alcanzado con el Pueblo Mapuche.

### **3.3 El indigenismo como política pública**

El indigenismo, principal forma de asumir la relación de los Estados latinoamericanos hacia su población indígena, se caracterizó por ser de tipo integracionista, además de proteccionista y paternalista (sobre todo de parte de algunos sectores como grupos religiosos) desde mediados del este siglo hasta el presente.

Esta opción política destinada a los pueblos indígenas latinoamericanos fue declarada formalmente en el Primer Congreso Indigenista Interamericano (1949) y pretendió hacer justicia social y corregir de alguna manera las ideas etnocentristas de políticas anteriores. Este nuevo horizonte pretendía articular a indígenas, incluyendo sus características socioculturales a una sociedad moderna. Se pretendió compatibilizar esas características socioculturales con la idea de Nación practicando una suerte de “*integración sin aculturación*”.

La práctica del indigenismo tiene dos etapas, la primera se caracterizada por el intento de homogeneización de parte del Estado a las poblaciones indígena, mientras que la siguiente y actualmente practicada, se relaciona más bien al intento de asistir zonas con predominante población indígena paralelamente al respeto de valores socio culturales de estos. Esto último dentro de una corriente internacional relacionada a la defensa y respeto del medio ambiente.

Si anteriormente los países latinoamericanos habían tenido un discurso explícito de destrucción de las culturas indias, el proyecto nacional pasa a dejar de lado la violencia simbólica de la asimilación y se torna más bien en una política a largo plazo, con cambios graduales, manteniendo el respeto por formas y características socio-culturales. Si bien se suele culpar al Estado de la marginación en la que viven las poblaciones indígenas en general, y la falta de apoyo que reciben a modo de políticas sociales, notoriamente en los últimos tiempos las políticas públicas relativas a indígenas se han volcado con la estrategia denominada “discriminación positiva”. A modo de saldar una deuda histórica en materia de asistencialismo, este sector de la población es priorizado en las políticas a manera de “lucha contra la pobreza”.

Pareciera ser, sin embargo, que la marginación sigue siendo evidente aún cuando cada vez surjan más políticas específicas para elevar la calidad de vida indígena y se destinen montos extremadamente altos para este fin. En los hechos, las autoridades políticas no saben cómo llevarlas a cabo, o las políticas no cumplen sus objetivos o son puestas en práctica a medias.

De otra manera, podría verse esta contradicción entre “desarrollo versus preservación de cultura” a partir del análisis por niveles autónomos de una sociedad. Siguiendo a Andueza (1997) “...*las políticas desarrollistas no tienen que afectar sustancialmente otras esferas de la sociedad local, y aún más, tienen el mérito de garantizar la subsistencia que de otra manera estarían llamadas a la marginación.*” La ley podría distinguir distintos niveles en la sociedad donde repercute su implementación en miras de no causar desequilibrios socioculturales.

### **3.4 Sector Rural y evolución de las actividades productivas**

Hasta el decenio de 1960, el sector agrario se caracterizaba por un escaso dinamismo y por la existencia de estructuras y relaciones sociales pre-capitalistas, en cambio, el sector minero, orientado principalmente a la exportación, originaba las divisas suficientes para

cumplir con los requerimientos de consumo de las áreas urbanas y mineras, supliendo el déficit de producción agrícola con la importación de alimentos (Leyton, 1986). Por otra parte, el Estado estableció la fijación de precios de los productos agrícolas, determinando la baja rentabilidad del sector, que desalentó la producción y afectó negativamente los niveles de vida de la población rural. La situación social se caracterizaba por una alta concentración de los ingresos donde un grupo pequeño percibía la mayor parte de éstos, mientras que la mayoría, tanto minifundistas como inquilinos, percibían ingresos con niveles de subsistencia (Leyton, 1986). Este conjunto de situaciones y las mayores posibilidades que ofrecían las zonas urbanas con el proceso de industrialización, se tradujo en un fuerte proceso de migratorio rural-urbano, disminuyendo la población rural progresivamente. Es así como en 1920 el 54% de la población vivía en áreas rurales, mientras que en 1960 solo lo hacía el 32% de la población (INE, 1960 citado por Levil, 2010)

El periodo de la reforma agraria (1965-1973) se caracterizó por una fuerte injerencia del Estado en la economía y por la importancia atribuida a la agricultura como sector clave para acelerar el proceso de modernización. El Estado no solo representó un papel importante en el proceso de transformación económica, sino que tuvo una influencia preponderante en la acumulación de capital y en la distribución del ingreso (Leyton, 1986).

Con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria (1962) y la Ley de Sindicalización Campesina se genera un quiebre del orden social agrario tradicional, generándose cambios positivos relacionados con la tenencia de la tierra, con la distribución del ingreso y con las condiciones sociales y económicas de las familias campesinas. Se crearon empresas estatales de comercialización, orientadas a establecer monopolios de compra y venta. La sindicalización campesina significó también un aumento en la actividad reivindicatoria, tanto dentro de los marcos institucionales (huelgas) como al margen de la ley (tomas) (Morán, 1972). En general, fue el Estado quién promovió y definió las nuevas relaciones sociales en el sector agrícola, sin tener el campesinado un proyecto propio para su sector ni capacidad de acción autónoma (Leyton, 1986).



En términos generales, desde el inicio de la colonia española y, especialmente, durante los siglos XVIII y XIX se recurrió al despeje de suelos cubiertos por bosque nativo para el cultivo de cereales (Susaeta, 1989). Durante una larga época, Chile se transformó en un país exportador de granos, lo cual alcanzó su máxima expresión durante la fiebre del oro de California. Sin embargo, después de un largo período de explotación mediante prácticas poco sustentables se produjo una situación de decaimiento de esta actividad y la degradación de grandes extensiones de suelos (Hartwig, 1994) Como consecuencia de este proceso histórico, a mediados del siglo XX existía una gran cantidad de suelos degradados de bajo valor productivo que eran susceptibles de recuperarse y aprovecharse con plantaciones forestales (Luraschi, 2007).

### **3.5 Economía de subsistencia y Degradación ambiental**

El problema ambiental es de carácter social y económico, ya que en él se definen dos elementos esenciales: la escasez y los “*trade-offs*”<sup>8</sup> relacionados con las exigencias que hace el subsistema económico al medioambiente, haciendo cada vez más escasos los bienes y servicios ambientales que sobrellevan la vida y las materias primas que sustentan las actividades económicas. Afrontar debidamente esta contrariedad requiere conocer el funcionamiento de los ecosistemas y sus interacciones con el subsistema económico, las preferencias sociales sobre los bienes y servicios económicos y ambientales, así como las valoraciones sociales relativas de unos y otros que se les dan en el presente y las que le darán las generaciones futuras, (Figueroa, 1994).

De esta forma, existe gran discusión sobre la incompatibilidad entre el crecimiento y la protección del medio ambiente, expresándose que la contaminación es un precio que se debe pagar por el progreso económico. Sin embargo, los informes sobre desarrollo humano sostienen que la pobreza es el peor enemigo del medio ambiente (Varas, 1995), siendo ésta, una de las causa que se asocia con mayor fuerza a la degradación ambiental, dado que en

---

<sup>8</sup> **Trade-offs:** repercusión de la actividad productiva sobre el bienestar de la sociedad, sin que se pueda cobrar un precio por ello.

esta situación se conjugan el uso poco rentable de los recursos naturales con una mayor rentabilidad de otros usos alternativos, como la agricultura o las plantaciones forestales (MIDEPLAN, 1994).

Por otra parte, la apertura económica que han adoptado la mayoría de los países de Latinoamérica, ha contribuido a agravar el problema de la falta de sostenibilidad en el manejo de los recursos naturales. Esta situación, promueve el crecimiento económico y está asociada a un aumento del rol del mercado en la asignación de los recursos y a una disminución de la intervención estatal dentro de la economía. Esta estrategia pone en tensión todas las fuerzas productivas de la economía, sobre todo aquellos factores subutilizados, en los que se incluyen los factores ambientales y los recursos naturales (Paredes, 1995).

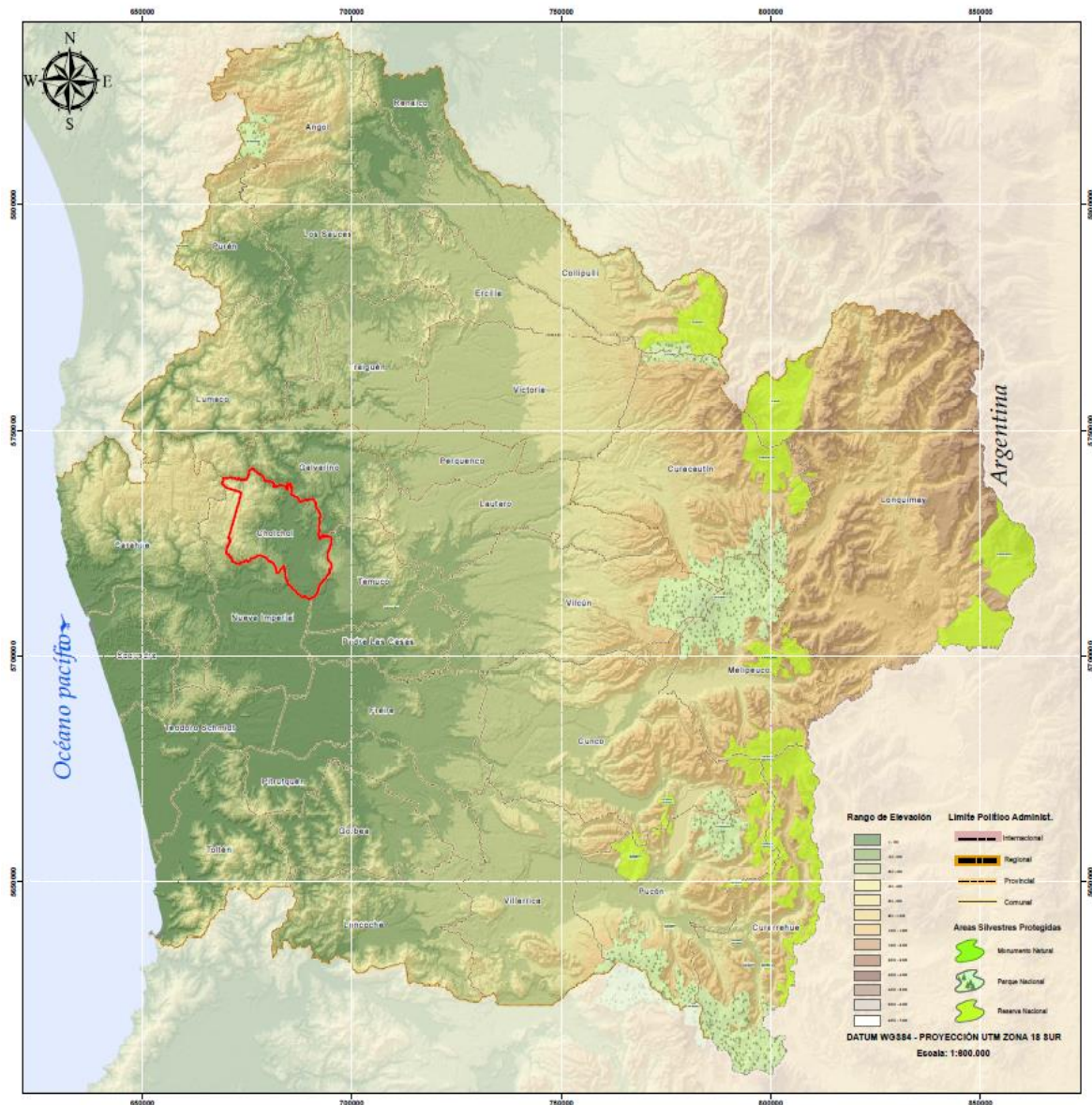
### **3.6 Características de las Comunidades Mapuche de la región de La Araucanía**

#### **3.6.1 Características geográficas y demográficas**

La Región de La Araucanía está constituida por dos provincias: Malleco, con 11 comunas y 201.615 habitantes, y Cautín, con 21 comunas y 667.920 habitantes<sup>9</sup>, lo que suma un total de 32 comunas con una población de 869.535 personas. En el sector urbano viven 588.408 personas, que representan un 67,6% del total regional, mientras que un 34,4%, correspondiente a 281.127 habitantes, reside en zonas rurales. Es importante considerar que de los 588.408 habitantes urbanos de la región, el 41,7% vive en la capital regional, Temuco, cuya población es de 245.347 personas.

---

<sup>9</sup> Según estimación del Instituto Nacional de Estadísticas al año 2002.



**Figura 1.** Mapa de la Región de la Araucanía  
 Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el Catastro de Recursos Vegetacionales de Chile (CONAF, 2011)

La Araucanía presenta una importante presencia de población de origen mapuche: 202.970 habitantes, es decir, un 23,3% de la población regional y que a la vez representa el 33,6% de la población de esta etnia a nivel nacional. Este índice es una de las señales más claras de la diversidad de la población regional pero, por sobre todo, es una de las identidades de la misma, ya que a partir de la cosmovisión, tradiciones y costumbres del pueblo mapuche se genera una diferenciación que convierte a esta zona en un espacio de composición multicultural. Se debe agregar otro dato, que muestra los contrastes existentes

en la región entre los habitantes indígenas y no indígenas, principalmente en los índices de ruralidad y analfabetismo (Consejo Nacional de cultura y Artes, 2011)

La población mapuche tiene una escolaridad promedio menor en dos años a la media rural nacional, situación que incide en el aspecto de la equidad y acceso igualitario a la educación y que repercute en su nivel de vida, tanto en lo económico como en lo social y cultural. Los índices de medición de la calidad de la educación de 2005 muestran que el 8,7% de la población es analfabeta, cifra que en el sector rural alcanza a un 15,2% y en la zona urbana, a un 5,7%. En cuanto al promedio de escolaridad de los mayores de 15 años, en el sector rural es de 6,5 años y en el urbano, 10,2 años. La media regional es de 9,1 años (CASEN, 2011).

### **3.6.2 Características sociales**

Respecto de la situación general de pobreza e indigencia en la Región de La Araucanía, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Casen (2011) señala que un 29,7% de la población regional se encuentra en condiciones de pobreza; un 9,5% corresponde a indigentes y un 20,2%, a pobres. Un alto porcentaje para una zona con un gran potencial en diversos ámbitos de la economía y del desarrollo humano.

En la sociedad mapuche se concentran las cifras más altas de situaciones de pobreza e indigencia en la región. En efecto, mientras la población mapuche pobre no indigente constituye un 17,8% del total, la población no mapuche pobre no indigente representa un 12,5%. Los mapuche indigentes son un 7% del total, en tanto que las personas indigentes no mapuche llegan a un 5,7%. Por lo tanto, la población mapuche en situaciones de pobreza y de indigencia supera a la no mapuche en ambos casos. La provincia de Malleco es la más afectada en lo que se refiere a pobreza e indigencia. Esta última tiene una mayor incidencia en la comuna de Lonquimay, donde 14,5% de los habitantes se encuentran en este caso. La pobreza no indigente tiene mayor presencia en la comuna de Puerto Saavedra, provincia de Cautín, con un 26%; y la pobreza total se manifiesta con mayor magnitud en la comuna de

Galvarino, con un 35,7%, seguida por las comunas de Puerto Saavedra y Los Sauces con 35,1% y 34,9%, respectivamente.

Socialmente, en la región existe una convivencia interétnica, entre las culturas mapuche y no mapuche o chilena. Se presentan interrelaciones particulares en este contexto, que se han formado a lo largo de la historia y han estado cruzadas por la integración y la convivencia mapuche-chilena, junto con una relación donde ambas culturas se enfrentan. Con el tiempo ello ha ido conformando un movimiento social que reivindica la cultura y la deuda histórica con los mapuche, y busca la recuperación del territorio ancestralmente perteneciente a ese pueblo originario (Consejo Nacional de cultura y Artes. 2011)

Durante años, la solución ante esta última demanda se ha dado mediante la adjudicación de proyectos del Fondo de Tierras y Aguas que ha otorgado la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI). Esto de algún modo ha permitido ir subsanando la deuda histórica. El Decreto Ley n° 2.568, tendiente a la división y liquidación de las comunidades mapuche, generó una fuerte resistencia al interior del pueblo mapuche, cuestión que quedó reflejada en 1978 en la creación y organización de los Centros Culturales Mapuche, la primera organización post golpe de Estado con un carácter independiente y autónomo que luchó por el reconocimiento constitucional como pueblo mapuche. Con la promulgación, en 1993, de la Ley Indígena n° 19.253, se inicia un proceso de valoración, respeto y desarrollo de las comunidades originarias, que presentan una situación socioeconómica crítica y con altos índices de pobreza. El apoyo del Estado es fundamental para generar un desarrollo con identidad y que permita mejorar las condiciones de vida, así como mantener sus tradiciones culturales.

### **3.6.3 Características económicas**

En Chile, el reconocimiento legal de los pueblos indígenas se realiza en base a La Ley Indígena N° 19.253 en su Artículo N° 9, a partir del año 1993. La región de La

Araucanía es una unidad territorial que presenta características económicas, sociales, etno-culturales e históricas que le conceden una situación particular, si se compara con otras regiones del país. De la poblacional regional, el 23.5% pertenecen a la etnia mapuche (INE, 2002), siendo esto, un referente muy importante que otorga fuertes connotaciones emocionales e ideológicas (Ríos, 1984; CORFO, 1998). Según ODEPA (2001), el 54,2% del total de unidades productivas en la región corresponden a explotaciones mapuches, con una superficie de 42.624 hectáreas.

Según Falachi *et al.* (1995), con la pacificación de la Araucanía, se erradicó al pueblo indígena y se le indujo al sedentarismo, con lo cual se dio paso a una agricultura de subsistencia, cambiando hábitos y costumbres productivas. Stuchlik (1970), describe a la agricultura extensiva como base del carácter de subsistencia, practicada en forma de cultivo alternante de 2 a 3 años con un mínimo de 3 años de barbecho. En general, la proporción entre agricultura y la crianza de animales es muy variable, pero siempre se considera como base de subsistencia a la agricultura. Además, Bengoa (1984) indica que dentro de las comunidades se generan actividades de intercambio de tierra, ganado, semillas y medios de trabajo como bueyes y herramientas, (Levil, 2010).

En una investigación reciente de Espinoza (2005), en las comunidades mapuche de la Región, se muestra que las unidades prediales campesinas mapuche se encuentran conformadas principalmente por cuatro subsistemas productivos: el agrícola (trigo, avena, lupino, papas), el pecuario (masa ganadera, bovinos, ovinos, porcinos, equinos y aves de corral), el forestal (bosque nativo y plantaciones exóticas) y el doméstico (huerto hortícolas y frutal). Por su parte, los propietarios tienen acceso limitado al recurso capital como maquinarias y instalaciones tecnificadas (riego) y semillas e insumos industrializados (certificadas), mientras que las pérdidas de producción agrícola se producen por manejo inadecuado, por plagas y enfermedades. A esto se suma que la producción agrícola es vendida, casi en su totalidad, en la época de las cosechas, momento en que todos quieren vender y pocos quieren comprar, por lo que es el intermediario quien fija los precios, las condiciones de pago, evalúa y define la calidad del producto, pesa y hace los cálculos, mientras que los agricultores mantienen una actitud pasiva, sin mayor poder de

negociaciones. Esto se debe a la urgencia en adquirir dinero para pagar los compromisos adquiridos y por no disponer de instalaciones adecuadas para el almacenamiento de las cosechas (Levil, 2010).

En cuanto al subsistema forestal, la vegetación exótica es utilizada para la leña, metro ruma, madera estructural y como cortinas corta vientos o cercos vivos. En tanto, el bosque nativo es capaz de entregar productos no maderables como frutos y follajes para la alimentación, diversas plantas de especies medicinales como el canelo (Forster, 1996), las cuales son utilizadas para uso medicinal y ritual (Rodríguez, 2005), tierra de hoja para los huertos hortícolas y producción de miel. Mientras que, como producto maderable se obtienen leña, para la calefacción y madera para la confección de las estacas y construcción de maquinaria agrícola, como rastras y arados de palo. Sin embargo, este presenta serios problemas de conservación, resultantes de la actividad agrícola y ganadera, lo que se evidencia en la compactación del suelo y los daños a la regeneración natural (Espinoza, 2005). Por otra parte, existe un problema generalizado relacionado con la insuficiente cantidad y calidad de las tierras (tierras marginales, principalmente de lomajes), por lo que es indispensable la implementación de sistemas de riego tecnificado para suplir el déficit de agua que se genera en la época estival (Espinoza, 2005).

También se observa que la corrección de los problemas económicos al interior de las comunidades, no siempre depende del aporte de recursos económicos adicionales. Más bien, ellos podrían ser eliminados o disminuidos si los agricultores, además de alternativas tecnológicas adecuadas a sus recursos y posibilidades, recibieran capacitación para administrar sus subsistemas y adoptar correctamente nuevas alternativas agrícolas, pecuarias, forestales y domésticas menos costosas y más productivas (Espinoza, 2005)

### **3.7 Programa de Desarrollo Territorial en Chile en la Región de La Araucanía**

El Programa de Desarrollo Territorial tiene por objetivo contribuir al desarrollo de los segmentos más vulnerables de la agricultura chilena, en su relación con el medio ambiente

y el entorno territorial, generando capacidades (mejorando habilidades) productivas y de gestión, que permitan incrementar los ingresos de los beneficiarios y mejorar su calidad de vida, a través del *apoyo a familias indígenas<sup>10</sup>, pertenecientes a Comunidades, Asociaciones o Grupos de Hecho, para fortalecer sus actividades silvoagropecuarias y asociadas, respetando su cosmovisión y procurando aumentar sus ingresos y mejorar su calidad de vida<sup>11</sup>*.

A través de una política especial de fomento productivo, este programa está conformado por componentes de asesoría técnica y educativa, así como por un sostenible plan de inversiones, que les permita fortalecer los procesos de emprendimientos productivos, asociados no sólo a la seguridad alimentaria, sino que también con vinculación a negocios y mercados. En todos estos procesos, las comunidades indígenas participan de estas decisiones y se incorporan elementos de su cosmovisión.

El programa será ejecutado preferentemente a través de las Municipalidades de las comunas donde éste se focalice y, excepcionalmente, por otras entidades públicas o privadas, entre las cuales pueden estar incluidas las Comunidades Indígenas. En cualquier caso, dichas comunidades, tendrán el derecho a manifestar su conformidad en la selección. La postulación al programa se podrá realizar a través de dos modalidades:

- A través de los representantes de las Comunidades, Asociaciones o agrupaciones de hecho, constituidas por indígenas, quienes harán llegar a las respectivas Agencias de Área un Formulario de Postulación, adjuntando la nómina de los jefes de familia que postulan, de acuerdo a Carta de Solicitud, y los formularios de postulación de los usuarios .
- A través de las Agencias de Área de INDAP, en donde los jefes de familia postulantes al programa firmarán el Formulario de Postulación. Esta modalidad

---

<sup>10</sup> La familia indígena deberá contar con al menos un integrante que califique como beneficiario de INDAP, según la ley N° 18.910, modificada por la ley N° 19.213, el cual actuara como su representante en el programa. Para estos efectos, se entenderá por familia a “una o más personas que unidas o no por una relación de parentesco, comparten la alimentación, el presupuesto y habitan en la misma vivienda o parte de ella y/o explotan el mismo predio o parte de él y que tienen la calidad de indígena de acuerdo a la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección fomento y desarrollo de los indígenas y crea la CONADI

<sup>11</sup> Normativas Técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI)



aplica a los agricultores y familias miembros de pueblos originarios cuya organización no necesariamente se estructura en agrupaciones, comunidades, asociaciones inscritas en la CONADI.

Las municipalidades que deseen ejecutar el programa, a través de una carta de compromiso firmada por el alcalde, en donde se comprometen recursos de infraestructura, equipamiento y recursos humanos que contribuyan al buen funcionamiento del programa y en directo beneficio de los agricultores. Además, deberán comprometerse a provisionar los cargos de jefe técnico y técnico, para aquellos que se requieran durante la ejecución del programa.

En el caso que la Municipalidad no pueda ejecutar el programa, INDAP podrá desarrollar el programa con otra entidad pública, en conformidad a la ley de compras públicas, contratar los servicios de cualquier entidad privada que cumpla con los requisitos que exijan las bases o términos de referencia para que estos efectos elaboren INDAP. Cualquiera sea la entidad que ejecute el programa, deberá contar con un equipo técnico que atienda a los agricultores y debe estar conformado por al menos un profesional del ámbito silvoagropecuario, preferentemente con experiencia en trabajos con culturas indígenas. La composición del equipo técnico, dependiendo del número de agricultores, será la siguiente:

**Cuadro 1.** Conformación equipo técnico.

N° de agricultores por Unidad Operativa	N° de Jefes Técnicos	N° de Técnicos
160 – 180	1 Jefe Técnico Jornada Completa	2 Técnicos Jornada Completa 1 Técnico Media Jornada
140 – 159	1 Jefe Técnico Jornada Completa	2 Técnicos Jornada Completa
120 – 139	1 Jefe Técnico Jornada Completa	1 Técnicos Jornada Completa 1 Técnico Media Jornada
100 – 119	1 Jefe Técnico Jornada Completa	1 Técnicos Jornada Completa
80 – 99	1 Jefe Técnico Jornada Completa	1 Técnico Media Jornada
60 – 79	1 Jefe Técnico Jornada Completa	-

Fuente: Normativas Técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), 2013.

En cuanto a la naturaleza de la entidad, se pueden distinguir dos tipos: entidades públicas y privadas. En la primera, los postulantes a este equipo serán seleccionados luego del llamado a concurso que realice la entidad ejecutora y serán evaluados en conjunto con INDAP, mientras que las privadas podrán, presentar directamente a los postulantes al equipo técnico, las que serán evaluadas en conjunto con INDAP, en conformidad a una pauta de evaluación que aportara el instituto.

A cada concurso de le asigna un puntaje determinado, siendo los mayores puntajes obtenidos una conformación de una terna de jefes técnicos o técnicos. La selección del equipo, en base dicha terna, será de común acuerdo entre la entidad ejecutora, INDAP, y los representantes indígenas de la unidad operativa, dentro del periodo establecido en la carta de compromiso firmada por la entidad ejecutora.

La calidad jurídica en que se contrate a los miembros del equipo técnico y la contratación del servicio, será de responsabilidad de la entidad ejecutora. De tal forma que no existirá relación legal alguna entre los profesionales y/o técnicos contratados con INDAP. Sin embargo, para las entidades ejecutoras que renuevan o continúan el convenio, INDAP determinara si mantiene o no al equipo técnico, en atención al resultado de las evaluaciones efectuadas por parte de los agricultores, de la entidad ejecutora y de INDAP.

Estas, deberán realizarse al menos dos veces al año, de acuerdo a las instrucciones impartidas por la dirección nacional.

El programa está diseñado en base a unidades operativas, que se ubican en territorios cercanos y que será atendida por un equipo técnico de carácter permanente.

**Cuadro 2.** Aportes anuales por Unidad operativa y Número de beneficiarios

Nº de agricultores por Unidad operativa	Aporte Máximo De INDAP (UF)			Aporte Total INDAP	Aporte mínimo municipalidad (UF)	Aportes Totales
	Honorarios	Movilización	Mesa De Coordinación		Capacitación y acciones formativas y gastos generales	
160 – 180	1.347	210	25	1.582	158	1.740
140 – 159	1.160	185	25	1.370	137	1.507
120 – 139	1.017	160	25	1.202	120	1.322
100 – 119	830	130	25	985	99	1.084
80 – 99	687	105	21	813	81	894
60 – 79	500	68	16	584	58	642

Fuente: Normativas Técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), 2013

Además, en conformidad con el Convenio 169 de la OIT, INDAP promueve la participación de los agricultores en la implementación de este Programa a través de la Mesa de Coordinación y Seguimiento. En este contexto, cada Unidad Operativa deberá constituir una Mesa de Coordinación y Seguimiento, a lo menos 2 veces al año. Esta Mesa deberá estar integrada por los representantes de los agricultores, de INDAP, del Equipo Técnico y de Entidad Ejecutora del Programa. La Mesa de Coordinación y Seguimiento tendrá las siguientes funciones: i) asegurar el resguardo de la cosmovisión mapuche, ii) supervisar las asesorías técnicas planes de trabajo y actividades complementarias asignados a los agricultores de la Unidad Operativa, iii) Participar activamente en la Planificación de las Inversiones, junto con la Entidad Ejecutora e INDAP, iv) aprobar, modificar o rechazar

el Plan de Inversiones y Capital de Trabajo de su Unidad Operativa, v) pronunciarse sobre los productos entregados por la Entidad Ejecutora administradora del Programa, vi) contribuir a la comunicación y coordinación entre los distintos actores del programa para el logro de los objetivos propuestos, resolviendo los posibles conflictos que se generen con los agricultores y vii) promover la articulación con otros actores, a objeto de generar apalancamiento de recursos para acciones de fomento productivo, social y/o cultural.

La entidad ejecutora, a través del equipo técnico, será la responsable de la aplicación de los instrumentos de planificación y programación, tanto individual como grupal, los que serán proporcionados por INDAP. En conformidad con los siguientes criterios:

1. Un diagnostico individual socio-productivo aplicado anualmente.
2. Un diagnostico grupal técnico-socio-económico de la unidad operativa basado en los diagnósticos individuales realizados a cada uno de los agricultores
3. Un plan estratégico de mediano plazo a tres años por unidad operativa diferenciado por segmento de agricultores que defina la estrategia y líneas de acción identificados a partir del diagnóstico de la unidad operativa.
4. Un plan operativo anual por unidad operativa, diferenciado por segmentos de agricultores donde se deberá programar acciones de intervención definidas para cada año. Este instrumento deberá ser coherente con el plan estratégico de mediano plazo del periodo.

### **3.7.1 Segmento de agricultores y objetivos de intervención.**

A través de la Encuesta de Diagnostico aplicada<sup>12</sup> al agricultor se identifica el segmento al que pertenece, en base a su nivel productivo, diseñando objetivos de intervención por cada uno de ellos. Se pueden identificar tres segmentos, según los objetivos de intervención (ver cuadro 3). El programa intervendrá en los distintos

---

<sup>12</sup> La Entidad Ejecutora, a través del Equipo Técnico, actualizará anualmente la encuesta de Diagnostico aplicada al agricultor cuando ingresa al Programa la cual permitirá identificar el segmento al que pertenece, en base a su nivel productivo, diseñando objetivos de intervención por cada uno de ellos.

segmentos, procurando el egreso satisfactorio de los agricultores, durante el periodo de intervención del programa.

**Cuadro 3.** Segmento de agricultores y objetivos de intervención.

<b>Tipo de Segmento</b>	<b>Objetivo</b>
Segmento uno: Autoconsumo y subsistencia	Desarrollar capacidades para generar y/o recolectar productos silvoagropecuarios, procurando las necesidades básicas de la familia, generar eficiencia en la producción, mantener o mejorar su sistema de producción y potenciar la venta de sus excedentes.
Segmento dos: Producción de excedentes para la venta	Desarrollar capacidades de gestión que permitan mejorar sus sistemas productivos, generando con ello ahorro de egresos y mayores excedentes para la venta.
Segmento tres: Desarrollo de competencias emprendedoras	Desarrollar capacidades de gestión productiva y empresarial, para iniciar o fortalecer pequeños emprendimientos de negocios, articulándose así en forma sostenible a los diferentes mercados.

Fuente: Elaboración propia Normativas Técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), 2013

### **3.7.2 Características de los beneficiarios objetivo del Programa**

Considerando que la finalidad de INDAP es atender a toda la población objetivo, la permanencia de los beneficiarios de este Programa será temporal y acotada. Los agricultores recibirán atención por un tiempo máximo de 6 años. Durante este periodo serán evaluados por INDAP, en cuanto el avance en su estado de desarrollo, y la participación y compromiso con el programa, para determinar sus opciones de continuidad, retiro o egreso del mismo. Excepcionalmente, los agricultores más vulnerables que no alcanzan el perfil de egreso<sup>13</sup>, podrán permanecer en el Programa lo cual será definido por estrategias nacionales.

<sup>13</sup> Los agricultores que sean excluidos del Programa por no ajuste a las exigencias de la Ley Orgánica de INDAP Y/O de otros requisitos normativos no podrán reingresar al Programa mientras las observaciones no sean subsanadas, o no se ajusten a las exigencias legales.

El programa identifica tres tipos de beneficiarios: comunidades indígenas, asociaciones indígenas y agrupaciones de Hecho. El cuadro xx, detalla cada uno de los grupos de beneficiarios y la respectiva definición operativa.

**Cuadro 4.** Beneficiarios del Programa.

<b>Tipo de beneficiarios</b>	<b>Características</b>
Comunidades Indígenas	Agrupaciones de familias pertenecientes a una misma etnia, que se encuentren en una o más de las siguientes situaciones; posean y/o hayan poseído tierras indígenas en común y que provengan de un mismo poblado antiguo.
Asociaciones Indígenas	Agrupaciones de personas, integradas a lo menos por 25 indígenas, que en forma voluntaria se constituyen en función de algún interés y objetivo común, y que son representativas de una comunidad indígena.
Agrupación de Hecho	Agrupaciones de personas indígenas cuyas comunidades indígenas y/o asociaciones indígenas a las que pertenecen, no postulen al programa bajo dichas formas de organización.

Fuente: Elaboración propia a partir de Normativas Técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), 2013

Los participantes de cada una de las familias beneficiarias<sup>14</sup>, deben cumplir con los siguientes requisitos: i) No estar recibiendo simultáneamente otro(s) incentivo(s) regulado(s) por el reglamento general para la entrega de incentivos económicos de fomento productivo, ii) No tener deudas morosas con INDAP, adquiridas en forma directa o en calidad de aval o codeudor solidario y iii) Suscribir una carta compromiso en la cual el postulante declare que cumple con las exigencias estipuladas para la postulación<sup>15</sup>.

### **3.7.3 Tipos de incentivos proporcionados por el programa**

El programa de desarrollo territorial indígena apoya a sus agricultores a través de tres componentes: asesoría técnica, fondo de apoyo inicial (FAI)/ capital de trabajo e

<sup>14</sup> El integrante de la familia que desee participar en el programa, deberá cumplir los requisitos para ser beneficiario, según la ley orgánica de INDAP n° 18.910, modificada por la ley n° 19.213.

<sup>15</sup> Título III, artículo 11°, letra d), del reglamento general para la entrega de incentivos económicos de fomento productivo.

inversiones, los cuales se describen en la presente norma. Los cuales detallan a continuación:

**Cuadro 5.** Incentivos económicos proporcionados por el PDTI

Tipo de Incentivo	Objetivo	Características generales
<b>Asesorías técnicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiamiento del equipo técnico: honorarios y movilización (incluyendo mantención de vehículos propios) de los equipos técnicos.</li> <li>- Capacitación y acciones formativas: contratación de asesorías especializadas, charlas y giras técnicas, días de campo, talleres y establecimiento de unidades demostrativas.</li> <li>-Gastos generales de oficina, que completen los mínimos establecidos en el contrato con la entidad ejecutora.</li> </ul>	<p>INDAP podrá financiar hasta un 95% del valor bruto del incentivo de asesoría técnica. El 5% restante deberá ser aportado por el agricultor de manera efectiva o valorizada. Por otra parte, al menos el 20% de los recursos entregados por INDAP, debe destinarse a capacitación y acciones formativas.</p>
<b>Fondo de apoyo Inicial (FAI) / Capital de Trabajo</b>	<p>Este incentivo será entregado anualmente a todos los agricultores que pertenezcan al segmento 1. Estos recursos podrá utilizarse en insumos, materiales y bienes necesarios para el desarrollo de la actividades silvoagropecuaria y asociadas a ella.</p>	<p>El monto máximo corresponde a 4.5 UF, INDAP entregará incentivos por un máximo de 4.5 UF, los cuales serán entregados de forma directa al agricultor<sup>16</sup>, que por mandato de los agricultores, INDAP podrá pagar a los proveedores que estos indiquen. El director Regional, por razones fundadas y disponibilidad presupuestaria de su Región, podrá entregar también este incentivo a agricultores pertenecientes al segmento 2 y/o 3.</p>
<b>Inversiones</b>	<p>Este incentivo está orientado a agricultores de INDAP que pertenezcan al Programa, con el objeto de optimizar su productividad a través de la entrega de incentivos de inversión, cofinanciando emprendimientos económicos silvoagropecuarios y/o actividades</p>	<p>Los agricultores podrán acceder a un montón máximo de incentivo de inversiones cada tres años. Para agricultores del segmento 1 y 2, INDAP cofinanciará hasta el 95% del valor bruto de la inversión, de acuerdo a los montos establecidos según su segmento. El 5% restante</p>

<sup>16</sup> posteriormente rendidos a través de los documentos de respaldo de montos menores, entre ellos la Declaración Jurada Simple, de acuerdo a la resolución Exenta N°025188 de la Dirección Nacional de INDAP, en las que se establecen las “Instrucciones sobre la Documentación de Respaldo de Gastos”.

Tipo de Incentivo	Objetivo	Características generales
	asociadas, considerado la sustentabilidad de los procesos productivos.	deberá ser aportado por el agricultor de manera efectiva o valorizado <sup>17</sup> . Para agricultores del segmento 3, el aporte de INDAP no podrá superar el 90% del valor bruto de la inversión, de acuerdo al tope establecido para su segmento. El 10% restante deberá ser aportado por el agricultor o bien, se podrá financiar a través de un Crédito complementario INDAP. Los gastos correspondientes a mano de obra y flete asociada a la inversión, podrán ser incluidos en el incentivo solicitado, no superado el 25% de éste. Este incentivo diferencia entre postulaciones individuales y grupales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en Normativas Técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), 2013

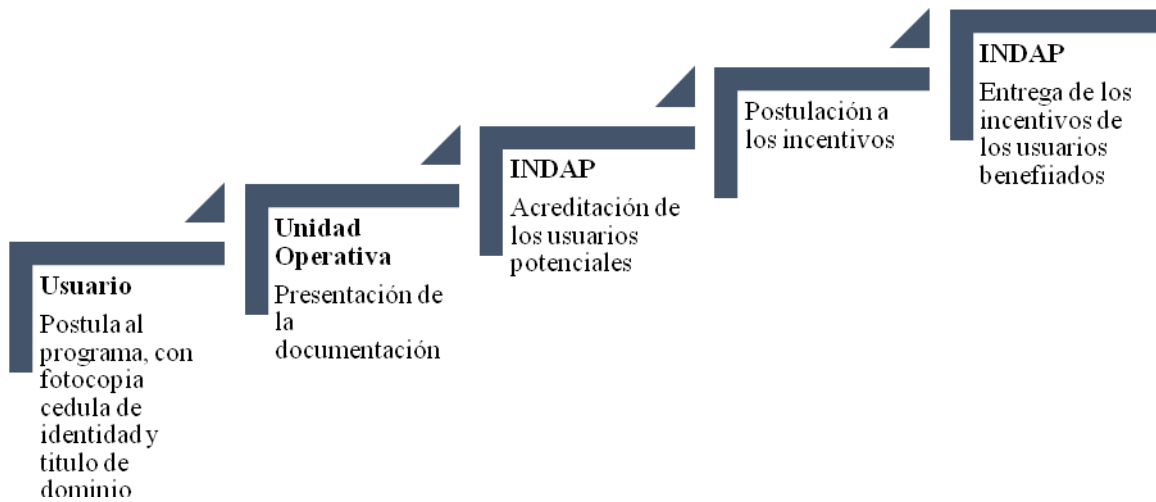
### 3.7.4 Proceso para acceder a los beneficios

Para acceder a los distintos beneficios del programa, se deben cumplir con la Normativas y especificaciones técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), Instituto de Desarrollo Agropecuario<sup>18</sup>. La figura 2, muestra el proceso para participar en el programa.

<sup>17</sup> el cual deberá ser respaldado a través de facturas, boletas recibos de pago, Declaración Jurada Simple o cualquier otro documento, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Exenta N°025188 de la Dirección Nacional de INDAP, en las que se establecen las “Instrucciones sobre la Documentación de Respaldo de Gastos.

<sup>18</sup> Normativas Técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), 2013





**Figura 2.** Proceso para acceder a los distintos beneficios del Programa de Desarrollo Territorial Indígena.

Fuente: Elaboración Propia

La primera etapa muestra la documentación mínima para el acceso, correspondiente a una fotocopia de cedula de identidad del beneficiario y título de dominio vigente (con una actualización de 90 días), que a través de cada una de las unidades operativas, realizan la acreditación a través de INDAP, accediendo de esta forma a los distintos tipos de incentivos (ver punto 3.7.3).

#### 4 COMENTARIOS PERSONALES

La intervención a lo largo de la historia de Chile, en el ámbito del desarrollo de las comunidades indígenas, ha sufrido de diversas coyunturas, propias del desarrollo de este país y de los movimientos sociopolíticos ocurridos durante el transcurso del tiempo, esto ha repercutido en una serie de limitaciones para los habitantes del sector rural, afectando principalmente a las comunidades indígenas que están insertas en las diferentes regiones del país, las cuales son muy vulnerables a los cambios efectuados a nivel de gobiernos central.

Como una forma de remediar la desigualdad productiva agrícola en el país, es que el estado ha desarrollado diferentes instrumentos de fomento productivo hacia los pequeños agricultores de origen mapuche, entre los cuales se encuentra el Programa de desarrollo territorial indígena (PDTI). Este programa ha buscado disminuir las brechas productivas actuales generando capacidades productivas y de gestión, que permitan incrementar los ingresos de los beneficiarios y mejorar su calidad de vida, a través de entregas de asesorías agrícolas y financiando proyectos productivos a los usuarios del programa.

Teniendo en cuenta lo anterior se podrían mejorar algunos procedimientos como por ejemplo mayor rigurosidad en la medición de los resultados del programa, dado entre otras cosas por la falta de conocimiento de los técnicos de INDAP y ejecutores del programa en la utilización de los instrumentos creados para este fin, como son el plan de mediano plazo (PMP) y el plan operativo anual (POA), los cuales permiten hacer un seguimiento de las actividades programadas durante el año y su cumplimiento por parte de la entidad ejecutora, a su vez se podría mejorar la capacidad de resolución administrativa de parte de INDAP, lo cual genera estancamientos en la ejecución de dichos planes retrasando actividades programadas, por último destacar la falta de competencias de los equipos técnicos en áreas de fomento productivo, eje principal y determinante para una buena asesoría al pequeño agricultor mapuche de Región de La Araucanía.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

**Andueza, P.** 1997 .La nueva Ley Indígena Chilena, Historia, contexto internacional y análisis normativo. Revista de ciencias sociales # 42 Publicación de la facultad de derecho y ciencias sociales, Universidad de Valparaíso, Chile

**Andueza, P.** 2000. Hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios: el modelo de cogestión en la Isla de Pascua. Ponencia presentada en el Congreso de derecho consuetudinario, Arica.

**Bengoa, J.** 1984. La economía Comunal Mapuche. En Cultura-Hombre-Sociedad. Pontificia Universidad Católica de Temuco. Centro de Investigaciones sociales regionales. Temuco, Chile. 245-261p.

**Boisier, S.** 2010. Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. Colección Investigaciones, Mago (Editores). Chile

**Corporación Nacional Forestal (CONAF).** 2011. Catastro de los Recursos Vegetacionales Nativos de Chile. Monitoreo de cambios y actualizaciones periodo 1997-2011. Santiago de Chile. Chile. 28 p.

**Consejo Nacional de cultura y Artes.** 2011. Política Cultural Regional 2011-2016, Región de la Araucanía. 1° edición, mayo de 2012. 56 p.

**CORFO,** 1998. Sector agropecuario nacional, evolución reciente y proyecciones. Resultado de los talleres de Planificación Estratégica Regional. Santiago, Chile.

**Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).** 1993. Ley Indígena N°19.253.

**Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).** 1999. Manual para la aplicación para el procedimiento para la compra de tierras indígenas a través del programa de subsidios, Artículo letra b) del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas.

**Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).** 2009. Enciclopedia de las Artes de los Pueblos Indígenas de Chile. Fondo de Cultura y Educación. Amawta Consultores, impreso en Chile.

**Crovetto, N.** 2005. Análisis preliminar de la situación ambiental de la Comuna de Chol-Chol, como base para la planificación territorial. Tesis para optar al Título de Ingeniería Ambiental. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile. 91 p.

**Espinoza, L.** 2005. Caracterización del funcionamiento productivo en la comunidad mapuche Pascual Segundo Painemilla, Área de Desarrollo Indígena Lago Budi, Comuna de Puerto Saavedra. Tesis para optar al Título de Ingeniería Forestal. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile. 184 p.

**Falachi, C., Caputo, G., Monte, N.** 1995. La explotación de recursos naturales en las Tierras Indígenas. En Tierra, Territorio y Desarrollo Indígena. Editado por Instituto Indígena. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile. 31-47 p.

**Figuroa, E.** 1994. Oportunidades y desafíos de los instrumentos económicos para la gestión ambiental en Chile. En Políticas económicas para el desarrollo sustentable de Chile. E. Figuroa Ed. Centro de economía de los recursos naturales y del medio ambiente. Departamento de economía. Universidad de Chile. Editorial FACEA. 316 p.

**Foerster, R.** 1996. Jesuitas y Mapuche 1593-1767. Santiago de Chile. Editorial Universitaria.

**Hartwig, F.** 1994. La Tierra que Recuperamos. R. Hidalgo Ed. Editorial los Andes. Primera edición. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago, Chile. 256 p.

**Ianni, O.** 1994. La sociedad global, Buenos Aires, Siglo XXI. En revista de Estudios Avanzados. Sao Paulo. N° 8(21), 15 p.

**Instituto Nacional de Estadísticas (INE)**, 2002. Etnia. Consultado en el mes de septiembre de 2013. Disponible en <http://www.ine.cl/cd2002/etnia.pdf>.

**Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)**. 2013. Normativas Técnicas Y Procedimientos Del Programa De Desarrollo Territorial Indígena (PDTI).

**Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP**. 1981. División Gallardo Tranamil, Juan Tranaman, y Lorenzo Curiqueo. Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Ministerio de Agricultura.

**Levil, G.** 2010. Evaluación de la aplicabilidad de la Ley de Bosque Nativo en comunidades Mapuche de la Comuna de Nueva Imperial. Tesis para optar el título de Ingeniería Forestal. Facultad de Ciencias Agropecuarias y Forestales. Universidad de La Frontera. Temuco. Chile

**Leyton, J.** 1986. Fomento a la actividad forestal y su impacto sobre el desarrollo rural en Chile. Compilación del taller sobre “Desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales”. Estudios e informes de la CEPAL. División Agrícola conjunta CEPAL/FAO. Publicación de las naciones Unidas. Santiago, Chile. 234 p.

**Luraschi, M.** 2007. Análisis de la cadena productiva de la celulosa y el papel a la luz de los objetivos de desarrollo sostenible: estudio del caso de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile. 96 p.

**Marimán, P. 1997.** Demanda por tierra desde el programa del movimiento mapuche (1930-1970). Revista LIWEN. Centro de Estudios y documentación mapuche LIWEN. Temuco.

**Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN). 1994.** Recursos naturales, pobreza y desarrollo. Primera edición. Editores Asociados Ltda. Santiago, Chile. 113 p.

**Ministerio de Desarrollo y Planificación (MIDEPLAN). 2004.** “Política de Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas”. Derechos Indígenas, Desarrollo con Identidad y Diversidad Cultural. Disponible en: <http://www.mapuche.info/mapuint/newtreat040400.pdf>

**Ministerio de Desarrollo Social. 2012.** Resultados Encuesta CASEN 2011. Encuesta de Caracterización Socioeconómica. Revisado desde: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/pobreza\\_casen\\_2011.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/publicaciones/2011/pobreza_casen_2011.pdf)

**Ministerio de Planificación. 2011.** Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

**Ministerio de Tierras y Colonización. 1900.** Título de Merced N° 730. Reducción Gallardo Tranamil. Comisión de Títulos de Merced. Oficina de mensura de tierras. 22 p.

**Ministerio de Tierras y Colonización. 1907.** Título de Merced N° 1342. Reducción Lorenzo Curiqueo. Comisión de Títulos de Merced. Oficina de mensura de tierras. 11 p.

**Ministerio de Tierras y Colonización. 1909.** Título de Merced N° 1654. Reducción Juan Tranaman. Comisión de Títulos de Merced. Oficina de mensura de tierras. 7 p.

**Morán, 1972.** Las tomas. Santiago de Chile. ICIRA.

**ODEPA. 2001.** Análisis Socioespacial a partir del VI Censo Nacional Agropecuario. Documento de trabajo N°6. Santiago, Chile. 100p.

**Oyarce, A. y Schkolnik, S. 1994.** Los Mapuche: una investigación multidisciplinaria en reducciones indígenas en Chile. En “Estudios socioeconómicos de pueblos indígenas”. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Instituto de Cooperación Iberoamericano (ICI). Serie E N° 40. Santiago, Chile. 147-169 p.

**Paredes, G. 1995.** Evaluación económica de opciones de manejo del bosque nativo. En Encuentro de Economía del Medio Ambiente en América Latina. Juan Ignacio Varas Ed. Primera edición. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 170-202 p.

**Ríos, R. 1984.** La Comunidad Mapuche en las Investigaciones Sociales: Niveles de Realidad y Conceptualización del cambio social en la sociedad mapuche. En Cultura-

hombre-sociedad. Pontificia Universidad Católica de Chile. Centro de Investigaciones Sociales Regionales. Temuco, Chile. 263-280p.

**Rodríguez, M.** 2005. Conocimiento Local sobre la flora medicinal nativa: un estudio de caso en la Comunidad Mapuche Felipe Cheuquepan, IX región de la Araucanía. Tesis para optar al título de Ingeniería Forestal. Universidad de la Frontera. Temuco, Chile. 107 p.

**Serrano, C.** 2010. Políticas de Desarrollo Territorial en Chile. Rimisp, Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural. Santiago, Chile. 16 p.

**Stuchlik, M.** 1970. La Organización de ayuda económica mutua entre los mapuche. Universidad Católica de Chile. Sede Regional Temuco. Temuco, Chile. 17 p.

**Susaeta, E.** 1989. Sustentabilidad Ambiental en sectores Productivos. Sector forestal: La sustentabilidad en el desarrollo forestal chileno. Revista Ambiente y Desarrollo. Vol. N°3. 13-28. 15 p.

**Universidad Católica de Temuco.** 2010. Informe Seminario de evaluación de políticas regionales 2005-2010, Temuco, UCT.

**Varas, J.** 1995. Economía del medio ambiente en América Latina. En Encuentro de Economía del Medio Ambiente en América Latina. Juan Ignacio Varas Ed. Primera edición. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, Chile. 19-28 p.

**Velasco B.** 2001. Áreas de desarrollo indígena y distritos municipales indígenas. El desarrollo indígena desde las políticas de Chile y Bolivia. Departamento de Antropología. Universidad de Chile. Consultada el 12 de Noviembre de 2012. Disponible en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/mad/04/paper05.htm>