

## ÁREAS DE DESARROLLO INDÍGENA: ESTUDIO DE CASO DEL ADI PUEL NAHUELBUTA, COMO ESTRATEGIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MUNDO MAPUCHE

*Indigenous Development Areas: Case study of the Puel Nahuelbuta IDA, as public  
policies strategy into Mapuche world*

Gabriela Rubilar Palma\*  
Andrés Roldán Tonioni\*\*

### RESUMEN

El objetivo de la investigación fue conocer los procesos de creación, puesta en marcha y gestión del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta, como un instrumento de gestión territorial de las políticas públicas hacia el Pueblo Mapuche, en un espacio territorial marcado por la alta concentración de población mapuche, un alto índice de pobreza y un Índice de Desarrollo Humano inferior al alcanzado por las demás comunas de la región y del país. La metodología utilizada respondió a un diseño de investigación mixto, que conjugó métodos de investigación cualitativos y cuantitativos. El enfoque cuantitativo se utilizó para aportar una descripción general, respecto de la distribución y focalización de los recursos económicos proveniente de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y el Gobierno Regional en las comunas que integran el territorio Puel Nahuelbuta. En tanto el enfoque cualitativo se orientó a recoger y analizar el contenido de los discursos de los actores sociales locales, regionales y nacionales vinculados a la implementación y puesta en marcha del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta. Los hallazgos de la investigación dicen relación con la escasa presencia de este instrumento de planificación y gestión territorial en las intervenciones públicas en materia de desarrollo social y económico. Surge en atención a sus características socio-culturales específicas, sin embargo, no alcanza el grado de institucionalización necesario para ser un canal de relaciones sociales más eficiente hacia el Pueblo Mapuche.

*Palabras clave:* Áreas de Desarrollo Indígena, pueblo mapuche, políticas públicas, gestión territorial.

---

\* Asistente Social, Directora de la Unidad de Desarrollo Económico Local en la Municipalidad de CholChol. Correo electrónico: gabrielarubilar@hotmail.com

\*\* Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Trabajo Social, Universidad Católica de Temuco. Temuco, Chile. Correo electrónico: aroldan@uct.cl

## ABSTRACT

The aim of the research was to know the processes of creation, implementation and management of Indigenous Development Area named “Puel Nahuelbuta”, as instrument of public policy’s land management toward Mapuche people. In a territory marked by the high concentration of Mapuche population, a high poverty rate and a Human Development Index lower than the achieved by the other region’s communes and the country. The methodology was based on a mixed research design, which combined qualitative and quantitative research methods. Quantitative approach was used to contribute a general description, regarding to the distribution of economic resource coming from National Indigenous Development Corporation (CONADI) and the regional government into the villages that settle in Puel Nahuelbuta territory. Therefore, qualitative approach was oriented to obtain information concerning to speeches’ content from different social actors around the country linked to the implementation of Indigenous Development Area Nahuelbuta Puel. The research findings are related to the poor presence of planning and land management concerning to government intervention in social and economic development. They emerges in attention to their socio-cultural characteristics specific, however, do not reach the institutionalization’s level needed to be a channel of social relationships more productive toward Mapuche citizenship.

*Keywords:* Indigenous Development Area, mapuche people, public policies, land management.

## 1. EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN

En el año 1990, con el retorno de la democracia en Chile se priorizó el tema indígena (Velasco, 2001), creándose la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI) antecesora de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), donde se elaboró el contenido de la Ley Indígena mediante acuerdos y trabajos con las organizaciones de base. La aprobación de este cuerpo legal contribuyó a enriquecer el marco jurídico de Chile.

En el año 1993 se logran los siguientes hitos: La aprobación de la Ley Indígena 19.253 y las reformas de acceso a los derechos y promoción de identidad indígena. Esto significó la creación de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI), con un consejo integrado por líderes indígenas. Además se deben mencionar los siguientes logros: el Ministerio de Planificación y Cooperación, mediante una propuesta de la CONADI, pudo establecer las Áreas de Desarrollo Indígena (ADI), las cuales serían espacios territoriales en que los organismos de la administración del Estado focalizarán su acción. Para el establecimiento de las Áreas de Desarrollo Indígena se consideraron los siguientes criterios:

- a) Espacios territoriales en que han vivido ancestralmente las etnias indígenas.
- b) Alta densidad de población indígena.
- c) Existencia de tierras de comunidades o individuos indígenas.
- d) Homogeneidad ecológica
- e) Dependencia de recursos naturales para el equilibrio de los territorios, tales como manejo de cuencas, ríos, riberas, flora y fauna.

El Estado de Chile reconoció formalmente la existencia en su territorio de ocho principales etnias indígenas ubicadas en diferentes regiones de norte a sur, como son Aymara, Atacameña, Quechua, Colla, Rapa Nui o Pascuense, Mapuche, Kawashkar y Yagan. Según esto, a lo largo del territorio nacional existen diez Áreas de Desarrollo Indígena: Jiwasa Oraje, localizada en la provincia de Iquique; Alto Andino en la provincia de Arica Parinacota; Atacama La Grande y el Alto El Loa, provincia de El Loa; Te Pito o Tenua en la provincia de Isla de Pascua; Lleu- Lleu en la provincia de Arauco; Alto Biobío en la provincia de Biobío; Lago Budi en la provincia de Cautín; Puel Nahuelbuta en la provincia de Cautín–Malleco; y Cabo de Hornos en la provincia de la Antártica Chilena. La creación de las Áreas de Desarrollo Indígena se inicia en el año 1997 y perdura hasta el año 2004.

En las últimas dos décadas, el Estado de Chile ha centrado su interés en promover el desarrollo social e integración de los pueblos indígenas a través de sus políticas públicas. Sin embargo, pueden observarse casos en donde este desarrollo aún es incipiente. Por ejemplo, la tasa de pobreza por hogar en el país alcanza un 13,21%, mientras que en la Región de La Araucanía asciende a un 18,2 % y en la población mapuche es de 24,34 %, según estudio de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2006).

Durante el undécimo Consejo Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena, celebrado en el mes de septiembre del año 1996, uno de los temas a tratar fue la creación del Área de Desarrollo Indígena (ADI) Puel Nahuelbuta. Respecto de los argumentos que respaldaron la creación de dicha Área estos se relacionaron con demandas emanadas desde las Comunidades Mapuche de las comunas de Lumaco, Purén y Los Sauces, las características socioculturales del territorio y los indicadores de vulnerabilidad social que daban cuenta de la brecha socioeconómica existente entre la población indígena y no indígena en aquel entonces. Fue en esta instancia que se efectuó el acuerdo N°121-96 que dice: “En relación con las propuestas de potenciales declaraciones de las Áreas de Desarrollo Indígena, se iniciarían estudios que pudieran permitir propuestas de delimitación geográficas de las Áreas de Desarrollo Indígena”. Posteriormente, en el año 1997, se revisó nuevamente el tema y se efectuó el acuerdo N°128-97 que establecía lo siguiente: “Se aprueba por el Consejo Nacional de la CONADI solicitar al Presidente la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, declarar la zona de Lumaco, Los Sauces, Traiguén y Purén como Área de Desarrollo Indígena”. Luego de transcurridos cuatro años, con fecha 7 de junio del año 2001, se realizó en la comuna de Purén una reunión presidida por la ministra de MIDEPLAN de aquel entonces, Alejandra Krauss, con los alcaldes de Purén, Lumaco y los Sauces, momento en el cual se firmó un acta de compromiso que planteaba “hacer en conjunto los esfuerzos necesarios que permitan que en el Gobierno de don Ricardo Lagos Escobar se declare Área de Desarrollo Indígena las comunas de Purén, Lumaco, Los Sauces y Traiguén”. Una vez suscrito el compromiso referido, se efectuaron estudios preliminares en el territorio, determinándose previo a la finalización del último estudio efectuado en el año 2002, la incorporación de dos nuevas comunas que corresponden a Galvarino y la zona norte de Nueva Imperial. Lo anterior permitió la constitución del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta en la Región de la Araucanía, con fecha 30 de noviembre del año 2004, mediante el decreto Presidencial N°168, cuyo espacio territorial comprendía las comunas de: Chol-Chol (zona norte de Nueva Imperial que se

independizó de dicha comuna ese año), Nueva Imperial, Galvarino, Los Sauces, Traiguén, Lumaco, Purén, localizadas en las provincias de Cautín y Malleco, de la Región de la Araucanía. En este territorio, a la fecha, se encuentran emplazadas aproximadamente 328 comunidades indígenas.

La presente investigación se centró en conocer el proceso de creación, puesta en marcha y gestión del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta, como uno de los instrumentos de gestión territorial proveniente del Estado chileno para la implementación de las políticas públicas en materia indígena. Surge con el objetivo de otorgar pertinencia cultural a las intervenciones sociales desarrolladas en algunas de las comunas de la Región de La Araucanía que presentan una alta concentración de población Mapuche. Es necesario señalar que el tema de estudio, en la presente investigación, se encuentra inserto en la disciplina del Ordenamiento Territorial que, según Romero (2002), “se encuentra compuesta esencialmente por un conjunto de técnicas para la implementación de decisiones locacionales en el espacio, como sustento de una nueva forma de administración política del territorio, esta disciplina constituye una manera de valorar integradamente la unidad de los sistemas naturales y el conjunto de interacciones que lo transforman en sistema de soporte de la vida” (p .177). En el contexto internacional, la temática adquiere especial relevancia en la actualidad, ya que Chile se encuentra suscrito al Convenio N° 169 proveniente de la Organización Internacional del Trabajo, instrumento jurídico que señala: “Es deber del Estado consultar a los Pueblos Indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles; El convenio debe ser asumido como un instrumento de diálogo y cooperación entre los pueblos indígenas, autoridades, sociedad civil y el sector privado.” (Convenio N°169 Organización Internacional del Trabajo).

En este mismo sentido, la Organización de Naciones Unidas (ONU), en el año 1994, desarrolló el proyecto sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de los Estados Americanos (OEA), en el año 1997, aprobó el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Indígenas; los proyectos señalados profundizan el reconocimiento y protección de los derechos políticos de los Pueblos Indígenas al establecer que estos tienen derecho a la libre determinación de su condición o estatus político y a su desarrollo económico, social y cultural.

Este marco normativo ha tensionado las antiguas estructuras sobre las cuales se concebían y diseñaban las acciones dirigidas hacia los Pueblos Indígenas, las que coincidían con las pretensiones de los estado-nación de intentar homogenizar la composición ciudadana. Esta concepción dio pie a un paradigma integracionista en materia cultural que, según Velasco “ha sido la principal forma de asumir la relación de los Estados Latinoamericanos hacia su población indígena, relación que se caracterizó por ser de tipo integracionista, proteccionista y paternalista” (2001: 9).

En Chile los pueblos indígenas se han mantenido informados y cercanos a estos procesos, han participado de forma activa en encuentros internacionales, instancias donde han conocido las experiencias favorables de otros países, lo que explica el énfasis que existe de parte de las organizaciones Mapuches en las demandas de autonomía y de asumir el control en la toma de decisiones en los espacios territoriales en que actualmente viven o reclaman. Siguiendo a Aylwin (2000; 2002), los pronunciamientos señalados sitúan el tema indígena en la contingencia internacional, generando un fuerte impacto en los

ordenamientos jurídicos y políticas internas de los Estados. Según este mismo autor, la relación entre el pueblo Mapuche y el Estado en la actualidad tiene relación con los siguientes sucesos:

- a) Restricciones de la Ley Indígena: puesto que el proyecto de Ley Indígena aprobado en el Congreso presentó significativas modificaciones en materia de reconocer los derechos sobre las tierras ancestrales, el territorio y sobre los recursos naturales, pero debilitó considerablemente el reconocimiento de las demandas indígenas en materia de los derechos de participación.
- b) Limitaciones de la Política Indígena del Estado: que presenta relación con acciones de protección, fomento y gestión impulsadas por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena en coordinación con organismos del Estado. Los recursos destinados por el Estado para el cumplimiento de las acciones han resultado insuficientes para hacer frente a las necesidades de las comunidades indígenas del país y en particular del pueblo Mapuche.
- c) Evolución de la demanda Mapuche: los pueblos indígenas se han organizado progresivamente tanto en el ámbito nacional como internacional reclamando el derecho al reconocimiento de pueblos, la protección, el control de las tierras y los recursos naturales, el derecho a participar en la toma de decisiones de los procesos que los afecten y el derecho a mantener y desarrollar la cultura.

Las demandas del pueblo Mapuche han ido cambiando (Vergara y Foerster, 2002), puesto que a fines de la década de 1980 las demandas se encontraban orientadas a exigir el derecho a la tierra y a la participación dentro del aparato del Estado, pero de aquel entonces se ha evolucionado a otra demanda centrada en el reconocimiento de la territorialidad indígena, así como en el derecho a un desarrollo político y cultural autónomo al interior de dichos territorios. Asimismo se ha comunicado por la prensa el interés del Estado por la creación de nuevas Áreas de Desarrollo Indígena, primordialmente en la zona sur del país. Frente a este panorama interesa conocer las experiencias en esta materia para establecer con claridad cuáles son los beneficios y los obstaculizadores para un mejor desarrollo social de los pueblos indígenas de Chile.

## **2. MARCO METODOLÓGICO**

La metodología utilizada correspondió a un diseño de investigación mixto, que conjugó técnicas cuantitativas y cualitativas (Gómez, 2006). El enfoque cuantitativo se utilizó en el análisis de los indicadores de las inversiones en el territorio provenientes de las instituciones de desarrollo (Gobierno Regional y Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), lo que se realizó a través de la revisión de documentos oficiales e informes de gestión presupuestaria. Esta información fue sistematizada y analizada a través de procedimientos de estadística descriptiva (Briones, 1990).

Por otro lado, el enfoque cualitativo se orientó a conocer la percepción de los actores institucionales comunales, regionales y nacionales en calidad de expertos en la implementación y desarrollo del ADI Puel Nahuelbuta, a través de entrevistas

semiestructurada. El análisis de los datos obtenidos vía entrevistas se desarrolló a través de la técnica del Análisis de Contenido que, según Pérez (2007), es una técnica que ofrece la posibilidad de investigar sobre la naturaleza del discurso. Desde una visión cualitativa es posible efectuar un análisis de cualquier forma de comunicación humana, análisis que es considerado una forma útil de analizar aspectos cognitivos de las personas y permite indagar en las percepciones u opiniones de los sujetos frente a un determinado tema. A continuación se muestra el cuadro de informantes de la investigación:

**CUADRO 1.** Identificación de las Fuentes Primarias de Información:

<b>TIPOS DE INFORMANTES</b>	<b>MUNICIPIOS DE ZONA DE ESTUDIO INFORMANTES CLAVES</b>	• Lumaco	Actor Comunal	Institucional
		• Traiguén	Actor Comunal	Institucional
		• Los Sauces	Actor Comunal	Institucional
		• Purén	Actor Comunal	Institucional
		• Galvarino	Actor Comunal	Institucional
		• Cholchol	Actor Comunal	Institucional
		• Nueva Imperial	Actor Comunal	Institucional
	<b>SECTOR PÚBLICO INFORMANTES CLAVES</b>	• Programa Orígenes	Actor Regional	Institucional
		• Gobierno Regional	Actor Regional	Institucional
		• Consejo de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.	Actor Nacional	Institucional
		• Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.	Actor Regional	Institucional
		• FOSIS	Actor Nacional	institucional

Fuente: Elaboración propia en base a Unidad de Estudio.

### 3. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Respondiendo al diseño de investigación mixto utilizado, se exponen primero algunos datos cuantitativos del área de estudio: Indicadores socio-económicos, caracterización demográfica y la inversión proveniente de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Una vez expuestos los datos cuantitativos, se exponen los resultados del análisis de contenido cualitativo a las entrevistas realizadas a los actores públicos vinculados a la creación, puesta en marcha y gestión del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta.

## 3.1. Datos y composición socio-económica del ADI Puel Nahuelbuta

**CUADRO 2.** Caracterización Demográfica del Área de Estudio:

COMUNA	SUPERFICIE KM2	POBLACIÓN TOTAL N°	POBLACIÓN MAPUCHE	MUJERES %	HOMBRES %	POBLACIÓN RURAL %
Los Sauces	850	6.490	1.354	50	50	56
Lumaco	1.119	10.479	4.270	47	53	62
Purén	465	11.798	2.472	50	50	45
Galvarino	568	11.324	7.456	49	51	76
Traiguén	908	18.357	3.178	50	50	30
Cholchol	428	10.825	7.048	50	50	55
Nueva Imperial	733	32.109	14.351	49	51	39

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2006.

De acuerdo a la información disponible, las comunas que integran el Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta presentan una alta concentración de población mapuche y un alto porcentaje de población rural. Por otra parte, las comunas de Lumaco y Nueva Imperial tienen una extensa superficie territorial por sobre las demás comunas.

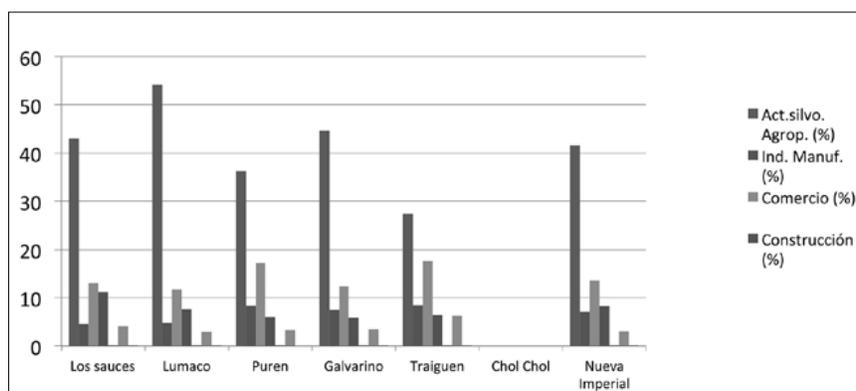
**CUADRO 3.** Porcentaje de Población Mapuche Urbana-Rural en el ADI Puel Nahuelbuta:

REGIÓN	COMUNAS	POBLACIÓN MAPUCHE TOTAL POBRE	POBLACIÓN MAPUCHE RURAL	POBLACIÓN MAPUCHE URBANA	POBLACIÓN MAPUCHE
Región de La Araucanía	Los Sauces	35,39	47,60	52,40	23,18
	Lumaco	30,9	66,34	33,66	43,25
	Purén	24,3	28,77	51,12	28,77
	Traiguén	27,05	33,74	66,26	20,97
	Galvarino	37,6	87,61	12,39	71,32
	Nueva Imperial	25,77	61,53	38,47	61,24
	Cholchol	22,19	61,03	38,97	72,01

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta CASEN 2006.

Sobre la información presentada en el cuadro 3, es posible señalar que las comunas que presentan una alta concentración de población mapuche, distribuida en las zonas rurales y urbanas, son Galvarino (71,32%), Cholchol (72,01%) y Nueva Imperial (61,24%); por otra parte, las comunas que presentan mayor distribución de la población en el sector rural son: Cholchol (61,03%), Nueva Imperial (61,53%), Lumaco (66%) y Galvarino (87%).

**GRÁFICO 1.** Actividades Económicas en el Área de Estudio:



Fuente: Elaboración propia basada en Cartillas de Información Territorial de la Fundación para la Superación de la Pobreza (2008).

Como se puede apreciar en el gráfico 1, existe un claro predominio de la actividad silvo-agropecuaria en la zona de estudio, la producción se encuentra enfocada a satisfacer las necesidades alimentarias del grupo familiar y la comercialización de los productos a nivel local. Sin embargo, en este último punto, el ingreso al mercado se encuentra obstaculizado principalmente por la conectividad y la escasa incorporación de innovación y tecnología en los procesos productivos.

**CUADRO 4.** Índice de Desarrollo Humano Comunal Año 2003:

RANKING	COMUNA	VALOR IDH COMUNA	VALOR DIMENSIÓN SALUD	VALOR DIMENSIÓN EDUCACIÓN	VALOR DIMENSIÓN INGRESOS
332	Purén	0,594	0,661	0,63	0,49
329	Los Sauces	0,602	0,691	0,62	0,497
328	Lumaco	0,603	0,701	0,581	0,526
317	Galvarino	0,611	0,665	0,636	0,553
292	Imperial	0,629	0,722	0,646	0,52
225	Traiguén	0,657	0,689	0,649	0,632
No se encuentra en la medición	Cholchol				

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD – MIDEPLAN (2006).

Sobre la base de la información contenida en el cuadro 4, es posible establecer que todas las comunas del territorio Puel Nahuelbuta presentaron un menor Índice de Desarrollo Humano en comparación con el promedio de la Región de la Araucanía de 0.679 y el del país que asciende a 0,725. La Región se encuentra en la posición N° 12 del ranking nacional. Esta información desagregada es relevante puesto que las políticas públicas deben avanzar en la superación de las inequidades sociales, sobre la base de la construcción de capacidades tendientes a construir sujetos sociales. Estos datos coinciden con la constatación de que el Índice de Desarrollo Humano baja cuando se considera como variable adicional la pertenencia al Pueblo Mapuche (PNUD-MIDEPLAN, 2003).

La importancia de utilizar el Índice de Desarrollo Humano es que aporta una medición que incluye múltiples dimensiones; este enfoque incorpora seis factores de análisis, como son Equidad, Potenciación, Cooperación, Sustentabilidad, Seguridad y Productividad. En síntesis, el Índice de Desarrollo Humano invita al Estado a orientar estrategias de desarrollo hacia la progresiva creación de un ambiente económico, social, político y cultural que potencie las capacidades individuales y sociales de las personas y grupos.

### 3.2. Breve análisis de la inversión realizada en el territorio ADI Puel Nahuelbuta

A continuación se presenta la inversión efectuada en la zona de estudio proveniente de programas de las principales instituciones de desarrollo: El Programa Orígenes de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y del Fondo de Desarrollo Regional del Gobierno Regional de la Araucanía.

#### 3.2.1. Programa Orígenes

El estudio indagó en la inversión realizada por el Programa Orígenes en la Región de la Araucanía; no obstante, los registros consultados para conocer la inversión que realizó dicho Programa durante ambas fases no se encontraron disponibles por comuna, por lo que resultó complejo efectuar un análisis respecto de los criterios de focalización y distribución de los recursos de inversión para la zona de estudio. A continuación se presentan los recursos económicos que contempló el Programa según componente.

**CUADRO 5.** Número de Proyectos Ejecutados y Monto de Inversión Según Componente:

PROYECTOS	CANTIDAD DE PROYECTOS EJECUTADOS	MONTO INVERSIÓN
Fortalecimiento Comunitario	666	M\$3.909
Culturales	443	M\$1.285
Medicina Indígena	376	M\$558
Planes Productivos	3.058	M\$29.709
<b>TOTAL</b>	<b>4.680</b>	<b>M\$ 34.235</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos Programa Orígenes (2006).

De acuerdo a la información disponible, el desarrollo de los Planes Productivos presentó una inversión mucho mayor por sobre los componentes de Fortalecimiento Comunitario y Cultural, principalmente porque las Comunidades Mapuches solicitaron recursos para el desarrollo de las actividades agrícolas. Lo señalado da cuenta de que el programa ha centrado su interés en facilitar procesos de inversión, procurando secundariamente establecer un énfasis en el fortalecimiento de las comunidades, a nivel comunitario y cultural.

**CUADRO 6.** Proyectos Ejecutados por Región y Componentes:

REGIÓN	DESARROLLO PRODUCTIVO	CULTURA	FORTALECIMIENTO			SALUD
			Iniciativas Comunitarias	Iniciativas Territoriales	Planes Territoriales	
Tarapacá	85	41	37	9	8	32
Antofagasta	157	23	14	1	1	21
Biobío	322	42	64	9	5	70
Araucanía	1.902	265	425	12	20	143
Los Lagos	592	72	126	63	9	110
<b>TOTAL</b>	<b>3.058</b>	<b>443</b>	<b>66</b>	<b>94</b>	<b>43</b>	<b>376</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos Programa Orígenes (2006).

Respecto de la información contenida en el cuadro 6, la Región de la Araucanía ha contado con una ejecución de proyectos mayor en todos los componentes, respecto de las otras regiones que integraron la Primera Fase del Programa Orígenes. El total de proyectos efectuados en la Región correspondió a 2.747 iniciativas, predominando el componente del Desarrollo productivo por sobre el componente de Iniciativas Comunitarias, Cultura y Salud.

**CUADRO 7.** Proyectos ejecutados, número de comunidades y Familias Participantes:

REGIÓN	PROYECTOS	COMUNIDADES	Nº FAMILIAS
Tarapacá	212	28	1.447
Antofagasta	217	13	1.045
Biobío	512	58	2.250
Araucanía	2.767	414	14.540
Los Lagos	972	122	3.327
<b>TOTAL</b>	<b>4.680</b>	<b>645</b>	<b>22.609</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos Programa Orígenes (2006).

Sobre la base de lo Informado por el Programa Orígenes, durante la ejecución de la Primera Fase, el mayor número de proyectos se desarrolló en la Región de la Araucanía, lo que significó contar con un 64% de comunidades beneficiadas por el programa a nivel país, asignación de recursos que permitió el ingreso de 14.540 familias mapuches al Programa Orígenes. En síntesis, es posible afirmar que se desarrolló una inversión de gran envergadura centrada primordialmente en la dimensión productiva, lo que es necesario evaluar en términos del real impacto que produjo en términos de desarrollo territorial y comunitario. Más adelante, en la investigación se presentará la visión de los actores institucionales respecto de la focalización y distribución de los recursos económicos en el área de estudio.

**CUADRO 8.** N° de Hectáreas Adquiridas, de Familias y Comuna de Origen en Compra de Tierras por año, según ART. 20 LETRA B:

AÑO	ORIGEN COMUNIDADES BENEFICIADAS	N° FAMILIAS	HECTÁREAS ADQUIRIDAS
1999	Carahue	20	303,92
1996 - 2003	Galvarino	102	1.108,57
1996	Nueva Imperial	21	125
1999	Los Sauces	45	254,91
1994 - 2003	Lumaco	324	3.960,26
2002	Padre Las Casas	54	361,9
1994 - 2001	Purén	760	5.440,34
1999 - 2001	Saavedra	12	222,05
1994 - 2002	Traiguén	225	2.056,7
<b>TOTALES</b>		1.563	13.833,65

Fuente: Elaboración propia con base en registro de Unidad de Tierras, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (2011).

De acuerdo a la información disponible se puede constatar que las comunas que integran el territorio Puel Nahuelbuta se encontraron incorporadas en la compra de Predios Artículo 20 Letra B, lo que durante el periodo benefició a 1.563 familias; a su vez, la comuna de Purén presenta la mayor superficie de hectáreas adquiridas y la comuna de Cholchol no aparece en los registros, puesto que aún no había sido creada y formaba parte de la comuna de Nueva Imperial.

**CUADRO 9.** N° de Hectáreas Adquiridas, de Familias y Comuna de Origen en Compra de Tierras por año, según ART. 20 LETRA A:

AÑO	COMUNIDADES BENEFICIADAS	N° FAMILIAS	N° PERSONAS	SUP. ADQUIRIDAS
1995 - 2002	Galvarino	9	72	85,48
1996	Lautaro	1	7	16,5
1995 - 2002	Los Sauces	5	31	147,27
1995 - 2002	Lumaco	39	199	291,9
1996	Melipeuco	1	9	14
1995 - 2001	Nueva Imperial	32	168	211,32
1995 - 2002	Purén	26	156	364,99
1995 - 2001	Traiguén	16	86	249,38
<b>TOTALES</b>		129	728	1.380,84

Fuente: Elaboración propia con base en registro Unidad de Tierras, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (2011)

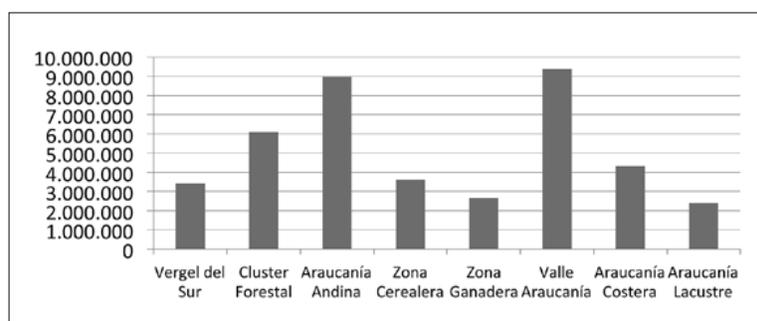
De acuerdo a la gráfica, se aprecia que es la comuna de Purén la que presenta mayor superficie de hectáreas adquiridas y mayor cobertura de familias, en tanto que es oportuno mencionar que es mayor la compra de tierras en aquellas comunas donde se presentan conflictos históricos. Por otra parte, debemos señalar que la compra de predios del Artículo 20 Letra A es más baja que las compras realizadas bajo el Artículo 20 Letra B, así como el número de familias beneficiadas, lo que se produce porque la adquisición

de predios a través del Artículo 20 Letra B presenta prioridad ante la institucionalidad pública, ya que esta modalidad se orienta a la adquisición de tierras en conflicto por parte de las comunidades indígenas.

### 3.2.2. Fondo Nacional de Desarrollo Regional

El estudio contempló la asignación de los recursos de inversión realizada desde el Gobierno Regional, a través del Fondo de Desarrollo Regional en las comunas que integran el territorio Puel Nahuelbuta, con el objetivo de conocer si el Área de Desarrollo Indígena contó con una asignación de recursos diferenciada.

**GRÁFICO 2.** Distribución del Presupuesto FNDR 2009 por Territorios:



Fuente: Elaboración propia con base en la ejecución presupuestaria año 2009 del Gobierno Regional.

El gráfico presenta los espacios subregionales definidos como territorios de desarrollo y la focalización del presupuesto del Fondo de Desarrollo Regional. Es interesante destacar que el Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta se encuentra presente en el territorio del Clúster Forestal, que incorpora las comunas de Lumaco, Traiguén, Los Sauces, Purén y Galvarino, y en el Valle Araucanía en donde se encuentran las comunas de Nueva Imperial y Cholchol. Es pertinente señalar que la definición efectuada por el Gobierno Regional de los espacios subregionales no reconoce al ADI Puel Nahuelbuta como un solo territorio de desarrollo. La clasificación del Gobierno Regional se traduce en una división del territorio ADI Puel Nahuelbuta en dos espacios subregionales, esto genera una dispersión de los instrumentos estatales que impide el reconocimiento cultural de un territorio ancestral y obstaculiza un traspaso de recursos priorizados a esta ADI.

**CUADRO 10.** Distribución del Presupuesto FNDR en las Comunas del ADI año 2009:

COMUNA	INVERSIÓN
Los Sauces	1.386.061.000
Lumaco	1.592.420.000
Puren	1.405.845.000
Galvarino	962.936.000
Traiguén	743.099.000
Cholchol	797.795.000
Nueva Imperial	3.145.880.000
<b>Promedio de inversión comunas Región de la Araucanía</b>	<b>1.232.259.638</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la distribución presupuestaria año 2009 del Gobierno Regional.

De acuerdo a la información disponible, se puede señalar que el promedio de inversión del FNDR en las comunas ADI es de \$1.232.259.638 y que las comunas de Chochol, Traiguén y Galvarino presentaron una distribución de recursos menor al promedio, mientras que las comunas de Purén, Los Sauces y Lumaco superan el promedio de inversión en la Región, al tiempo que Nueva Imperial, con una distribución de \$3.145.880.000, triplica el promedio de recursos asignados a las demás comunas. Esto sucede, entre otras cosas, porque las comunas cuentan con capacidades dispares al interior de sus equipos profesionales para concursar y acceder al Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Siempre es recomendable que el Estado ponga a disposición los apoyos técnicos y/o asesorías respectivas a estos equipos para un acceso favorable a las fuentes de financiamiento.

#### 4. ANÁLISIS DE DATOS CUALITATIVOS

En esta etapa de la investigación se presenta el análisis de contenido realizado sobre los datos cualitativos obtenidos de actores institucionales representantes a nivel nacional, regional y local vinculados al Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta. El análisis de contenido se estructuró en base a categorías previamente definidas y que utilizamos a continuación como ejes de análisis para la presentación de la información:

- Acerca de la Creación del Área de Desarrollo Indígena.
- De las Estrategias de Desarrollo Social Identificadas por los Actores Regionales.
- De los Obstaculizadores de las Intervenciones en el Área de Desarrollo Indígena.
- Principales Logros Alcanzados desde la Creación del Área de Desarrollo Indígena.
- Principales Propuestas de los Actores Regionales.

A continuación se presentan los ejes de análisis cualitativo de los datos y se describen las principales categorías emergentes obtenidas a partir del análisis de los discursos de los Actores, fortalecidas por citas extraídas directamente del texto de la entrevista.

#### 4.1. Acerca de la Creación del Área de Desarrollo Indígena

La petición de constituir el territorio en el Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta surgió a partir de una demanda de la población mapuche, de comunidades de Purén, Lumaco, Los Sauces y Traiguén y los consejeros indígenas de la CONADI. El proceso se inició formalmente a partir del mes de septiembre del año 1996 en el undécimo consejo nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y los resultados se obtuvieron cinco años más tarde con la constitución del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta, con fecha 30 de noviembre del año 2004 mediante el decreto Presidencial N°168.

*La Unión de Comunidades Mapuches autónomas de Lumaco en conjunto con las comunas de Purén, Los Sauces y Traiguén efectuaron las demandas al Gobierno Regional, específicamente al intendente y MIDEPLAN para solicitar que las comunas del territorio se pudieran conformar en un Área de Desarrollo Indígena (Actor Institucional Local).*

*La participación de las Comunidades Mapuches en la delimitación del Área Desarrollo Indígena presentaba como énfasis la reconstitución de un territorio ancestral denominado Lof; se procedió a efectuar esta delimitación a través de un estudio financiado por la CONADI, el cual incorporaba la recopilación de antecedentes relativos a las concentraciones de población indígena, los parentescos, linajes, formas de vida, es decir, se buscaba profundizar en la visión común que tenían los habitantes de las Comunidades Mapuches (Actor Institucional Nacional).*

En tanto, la participación de las Comunidades Mapuches en la creación de propuestas de desarrollo social que se abordarían durante la implementación del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta no fue efectiva, puesto que el espíritu de la Ley Indígena 19.253 indica que las Áreas de Desarrollo se crean como espacios de focalización de las políticas públicas coordinadas por el Estado y contempla el concepto de territorios que a través de una adecuada gestión incorporen la participación indígena; no obstante, la participación se realiza en función del acceso de las comunidades a los planes, programas y proyectos ya existentes y diseñados a nivel central.

*Efectivamente los contenidos del Área de Desarrollo Indígena se encontraban establecidos en la Ley Indígena 19.253 (Actor Institucional Nacional).*

Existió una distancia entre las expectativas y requerimientos de los líderes mapuches en relación a las ADI y la acción del Estado, puesto que el modelo de gestión ADI no recoge la visión de desarrollo de las Comunidades Mapuches y no incorpora la participación de las comunidades en la gestión del territorio.

*No tenemos proyectos visibles que hayan sido emanados a través del ADI, nosotros pensábamos que íbamos a lograr el acceso a viviendas, agua potable rural, conectividad, porque se suponía que a través de la focalización del territorio como Área de Desarrollo Indígena tendríamos la asignación de recursos frescos, sí hemos logrado proyectos como municipalidad pero no a través del ADI (Actor Institucional Local).*

La creación del ADI Puel Nahuelbuta surge a partir de las demandas de las Comunidades Mapuches motivadas por reconstruir un territorio ancestral; posteriormente no hubo participación de las comunidades en el diseño de una estrategia de desarrollo social a implementar en el territorio, porque los contenidos y componentes de un Área de Desarrollo Indígena ya se encontraban definidos en la Ley Indígena N°19.253 (1993).

#### *4.2. De las estrategias de Desarrollo Social Identificadas por los Actores Regionales*

El aporte que se esperaba con las políticas públicas de desarrollo socio-productivo en el Área de Desarrollo Indígena ha carecido de pertinencia, puesto que los procedimientos para acceder a los beneficios del Estado, en su mayoría no se han adecuados a las características socioculturales de la población mapuche. Es importante señalar que el Estado ha dispuesto de recursos económicos en el tema indígena y en la creación y funcionamiento de las Áreas Desarrollo Indígena. Las fuentes de financiamiento que contempló la legislación vigente y que se implementaron a través de la CONADI son: el Fondo de Desarrollo Indígena, Fondo de Educación y Cultura, Fondo de Tierras y Aguas y el Programas Orígenes; sin embargo la focalización de los recursos no se ha efectuado de manera coordinada a través de los organismos públicos en función de los territorios ADI.

*Ausencia de trabajo coordinado de las instituciones, existen múltiples metodologías y procedimientos para llegar a trabajar con las comunidades indígenas y eso nos dificulta en términos de plazos, tiempo y recursos que se diluyen, y lo otro es que son intervenciones de corto plazo (Actor Institucional Local).*

*No se realizó una articulación de la oferta pública con los otros servicios asociados al desarrollo social, esto con el propósito de que las inversiones efectuadas en el territorio hubieran generado los productos esperados (Actor Institucional Regional).*

El ADI Puel Nahuelbuta no logró institucionalizarse en la práctica como instrumento de gestión, lo que provocó que la focalización de la acción del Estado no se realizara a través de las ADI, impidiendo articular una acción coordinada de las instituciones. La puesta en marcha de las estrategias sociales y productivas en el territorio Puel Nahuelbuta no se efectuó a través de una coordinación entre el Gobierno Regional y los servicios públicos asociados al fomento y desarrollo productivo de la región tales como el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), entre otros. Durante el trabajo de campo se buscó conocer si existió una estrategia de desarrollo social focalizada en el territorio Puel Nahuelbuta, que hubiera permitido la asignación de recursos de inversión directos y diferenciados en el territorio. Una vez finalizada la investigación, se puede decir que el ADI no canalizó recursos ni logró constituirse como un instrumento de planificación y gestión territorial del aparato público que otorgara respuestas a las necesidades sociales, económicas y culturales de las Comunidades Mapuches.

*La estrategia se orientaba en un principio a generar instancias de encuentro que permitieran que las Comunidades Mapuches identificaran las potencialidades y recursos existentes en el territorio, además de establecer alianzas con los vecinos de las comunas para trabajar agrupados*

*y desarrollar la asociatividad, pero no se generaron propuestas concretas de los servicios que permitieran que este componente se desarrollara (Actor Institucional Local).*

*Las demandas de la población indígena en el territorio superan ampliamente las capacidades programáticas y presupuestarias de la CONADI. Se requería incorporar a la gestión del Área de Desarrollo Indígena a otros actores, específicamente el Gobierno Regional, para entregar de manera conjunta con el representante del Poder Ejecutivo en la Región una mirada de desarrollo particular y con sustentabilidad en el tiempo en el territorio Puel Nahuelbuta (Actor Institucional Regional).*

*El Gobierno Regional no podía privilegiar a una unidad geográfica o territorial, se abordaban los temas a través de políticas sectoriales que venían definidas desde Santiago (Actor Institucional Regional).*

*El Área de Desarrollo Indígena no significó una destinación de recursos que involucrara la instalación de una estrategia de desarrollo social, significó solo una declaración de intenciones (Actor Institucional Nacional).*

Los entrevistados señalaron que no existió un enfoque territorial, muy por el contrario, se aplicaron en las comunas del ADI Puel Nahuelbuta los mismos proyectos que en otras comunas de la Región, el acceso a los recursos de inversión no incorporó nuevos criterios de selección distintos a los planteados por la Ficha de Protección Social para una focalización diferenciada de los recursos; lo anterior produce como consecuencia, en el territorio Puel Nahuelbuta, no contar con una focalización de políticas públicas pertinentes al desarrollo social Mapuche.

*Desde la perspectiva del FOSIS, no ha habido una focalización específica en las comunas que son ADI. En general la Araucanía siempre ha estado focalizada, pero esto se explica por los puntajes de la Ficha de Protección Social, como la Región de la Araucanía tiene los porcentajes de pobreza mayor, tiene cobertura completa en todas las comunas de la Región (Actor Institucional Nacional).*

Los organismos del Estado vinculados al desarrollo social no identificaron el ADI Puel Nahuelbuta como un instrumento de gestión territorial con las facultades de generar una articulación en los territorios Mapuches y los gobiernos locales, esto dificultó la participación e involucramiento de los actores locales en la construcción de propuestas de desarrollo indígena.

#### *4.3. De los Obstaculizadores de las Intervenciones en el Área de Desarrollo Indígena*

Los impedimentos asociados a la implementación y funcionamiento del Área de Desarrollo Indígena presentaron relación con la deficiente gestión y coordinación entre las instituciones públicas.

*Los obstaculizadores han sido la voluntad política y técnica de quienes dirigieron los servicios públicos, una gestión deficiente asociada a las autoridades políticas, intendentes y directores*

*de la CONADI que son quienes tienen mayor responsabilidad política y programática (Actor Institucional Regional).*

*Uno de los obstáculos mayores fue la falta de conocimiento para destinar y gestionar inversiones en el territorio ADI Puel Nahuelbuta (Actor Institucional Regional).*

*La implementación de Políticas Públicas homogéneas no ha permitido avanzar hacia un desarrollo social diferenciado en el territorio Puel Nahuelbuta, puesto que en la asignación de los recursos ha predominado mayoritariamente un componente económico. No ha existido un acercamiento al componente social durante la formulación y ejecución de los proyectos. Del mismo modo, la falta de comunicación y coordinación entre los programas ha contribuido en reiteradas ocasiones a generar divisiones al interior de las comunidades (Actor Institucional Nacional).*

*Los Fondos de Desarrollo Indígena están asociados a reglamentos. Esta normativa no incorpora a las Áreas de Desarrollo Indígena como espacios territoriales, los cuales debieran tener una focalización y trato especial durante las intervenciones (Actor Institucional Regional).*

*La CONADI no ha sido capaz de conseguir recursos adicionales para las Áreas de Desarrollo Indígena, no existen programas sociales para los territorios ADI (Actor Institucional Regional).*

No contar con una asignación de recursos diferenciados para atender a los requerimientos de las Comunidades Mapuches que integran el territorio Puel Nahuelbuta ha obstaculizado avanzar en la superación de la pobreza de la población Mapuche del territorio, puesto que el marco jurídico, los procedimientos y los presupuestos de las instituciones públicas exigen una serie de requerimientos para acceder a los beneficios del Estado, en tanto que el acceso de las Comunidades Mapuches a los protocolos establecidos implican notables esfuerzos y redundan en segregación de las comunidades para participar de la oferta pública. A su vez, la puesta en marcha y funcionamiento del ADI se encontró vinculada a la acción de las autoridades políticas de la Región, lo que forjó una gestión del ADI dependiente de los cambios de los actores políticos, proceso que generó una escasa continuidad en la gestión del territorio. Las consecuencias de que las instituciones de desarrollo no trabajen articuladamente implica no avanzar en el desarrollo social Mapuche con criterios de eficiencia y eficacia, puesto que existen múltiples metodologías para trabajar con las Comunidades Mapuches; esto ha generado la pérdida de recursos, no se ejecutan los proyectos en los plazos establecidos, situación que se explica por la falta de coordinación de las organizaciones e instituciones públicas y privadas, que se supone que están en apoyo de las comunidades; la falta de coordinación se produce porque el desarrollo social Mapuche se aborda a través de políticas sectoriales.

#### *4.4. Principales logros alcanzados desde la creación del Área de Desarrollo Indígena*

El Área de Desarrollo Indígena contribuyó a la identificación de un territorio con características socioculturales distintas. Esta delimitación territorial presentaba como propósito generar la focalización de los recursos económicos provenientes del Estado hacia las Comunidades Mapuches, puesto que estos espacios territoriales presentaban una

alta concentración de pobreza y ruralidad. A pesar de los esfuerzos realizados, el ADI no se constituyó en un esquema de gestión que beneficiara a las comunidades en el corto, mediano y largo plazo, puesto que no se desarrollaron instancias de diálogo entre las Comunidades Mapuche y los organismos públicos.

*Es un logro cómo se origina el Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta, contribuye a visibilizar la pobreza de las Comunidades Mapuches de este territorio (Actor Institucional Local).*

*Generación de convenios con el Ministerio de Vivienda y la Corporación de Desarrollo Indígena para el otorgamiento de un subsidio habitacional diferenciado dirigido a las personas Mapuches que habitaban el Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta (Actor Institucional Local).*

*La activación de las Comunidades Mapuches permitió que se crearan nuevas asociaciones indígenas, actualmente intentan seguir activas y organizarse para hacer llegar sus demandas (Actor Institucional Regional).*

También es importante señalar que los informantes claves identificaron escasos logros asociados al desarrollo social, puesto que las Comunidades Mapuches mantienen la situación de pobreza, además de que las acciones desarrolladas por la Corporación de Desarrollo Indígena y el Gobierno Regional no permitieron generar una gestión del territorio orientada a las demandas sociales de las Comunidades Mapuches; no obstante, los actores institucionales señalaron que el Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta contribuyó a promover la creación de organizaciones sociales mapuches.

*No tenemos muchos resultados dentro del marco del ADI Puel Nahuelbuta, los logros han sido esfuerzos que hemos realizado desde la propia municipalidad, sin tener el respaldo que para nosotros hubiera sido importante, que esa declaración se hubiera consolidado y hubiera generado recursos para la comuna (Actor Institucional Local).*

En esta misma línea, es importante identificar que existieron algunos logros en el territorio Puel Nahuelbuta asociados a la ejecución del Programa Orígenes Primera y Segunda Fase, cuya orientación marcó los énfasis en el desarrollo de proyectos sociales y productivos en las Comunidades Mapuches y en el fortalecimiento de las organizaciones ancestrales, a través de la activación y constitución de las comunidades y asociaciones indígenas. Desde la perspectiva del desarrollo territorial es importante contar con un territorio indígena delimitado socioculturalmente, puesto que puede constituirse en una base para la implementación de las políticas públicas diferenciadas.

#### *4.5. Principales Propuestas de los Actores Regionales*

Las propuestas emanadas por los entrevistados presentaron un énfasis especial en el rol que debe cumplir el Estado en la creación de Políticas Públicas diferenciadas, que conlleven a la instalación de estrategias de desarrollo social focalizadas en el territorio, incorporando la participación de los actores locales públicos, políticos y líderes, funcionales y tradicionales, de las Comunidades Mapuches durante la planificación y gestión del territorio Puel Nahuelbuta.

*Sí se pretende abordar un Área de Desarrollo Indígena, debe contemplar una distribución y asignación de recursos diferenciados, los recursos tienen que llegar del Gobierno Regional de forma más directa a las comunidades (Actor Institucional Local).*

*Un ADI debiera ser claramente una descentralización de las políticas públicas, especialmente en lo económico y político administrativo para poder fortalecer al territorio que se identifica como diferente, la propuesta debe apuntar a fortalecer los gobiernos locales y participación de la ciudadanía (Actor Institucional Local).*

*El tema de la pobreza y/o vulnerabilidad en la población mapuche no es un tema solo económico. La vulnerabilidad tiene relación con aspectos que van mucho más allá, como por ejemplo, la valorización de la cultura y los saberes tradicionales, que es un tema importante. La transferencia de recursos por sí sola no garantiza que las familias van a salir del círculo de la vulnerabilidad o de la pobreza, por lo tanto el tema social y cultural no debiera dejarse de lado; la focalización de los recursos se debió abordar a través de un plan de desarrollo territorial desde la perspectiva indígena. En el fondo, lo que pretendía el ADI o la intención era justamente hacer desarrollo territorial en el sentido de que una comuna por sí sola no se podía desarrollar si no considera a las comunas aledañas (Actor Institucional Nacional).*

*La Región de la Araucanía debiera tener un trato distinto, un trato especial, hacia las comunidades Mapuche. Resultaría importante generar una discriminación positiva a favor de otorgar mayor inversión, actualmente es muy menor, comparada con otras regiones del país, donde la inversión pública y la inversión privada es mayor. Por lo mismo, hay comparativamente mayor pobreza e inequidad (Actor Institucional Local).*

*El Estado debe contemplar una Política de Desarrollo Indígena, la cual se debe realizar con las comunidades indígenas en función del territorio y con los municipios (Actor Institucional Local).*

Las propuestas de los informantes claves se orientaron a mejorar la institucionalidad del ADI Puel Nahuelbuta; dicho proceso debe ser liderado por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena como organismo garante de la integración y desarrollo social del Pueblo Mapuche. Este instrumento de gestión debió procurar mejorar la capacidad de gestión y el fortalecimiento de las comunidades, para otorgar la oportunidad a los actores locales Mapuche de liderar los procesos de desarrollo, a través de procedimientos orientados a mejorar la toma de decisiones y la participación ciudadana en los espacios territoriales. Además, los actores institucionales plantearon que el ADI como instrumento de gestión territorial debió potenciar aún más la cultura Mapuche, ya que el tema del desarrollo indígena no solo se traduce en invertir en proyectos productivos de pequeña escala en las Comunidades Mapuches. De la misma forma, los informantes claves señalaron que se requiere articular la cultura mapuche con el desarrollo productivo y social de las comunidades. Un ADI debe apuntar a la descentralización para fortalecer el territorio que se identifica como particular. Por ello, las Áreas de Desarrollo Indígena deben contar con un trato especial orientado a fortalecer la gestión local, mediante el fortalecimiento de la participación de las Comunidades Mapuches en la definición de los objetivos de desarrollo en estos territorios.

## 5. CONCLUSIONES

La contribución del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta al desarrollo Mapuche tiene relación principalmente con la identificación de un territorio cultural ancestral, situación que determinó que los líderes de los territorios y Comunidades exigieran un trato especial. No obstante, solamente en dos áreas se generaron avances hacia políticas públicas diferenciadas: 1) en vivienda, dicha iniciativa consistió en la creación de la Vivienda Área de Desarrollo Indígena, lo que consideró un acceso preferente a las familias Mapuches en la postulación a subsidios habitacionales; y en segundo lugar, en 2) la implementación de la Segunda Fase del Programa Orígenes, cuyos objetivos estaban focalizados en mejorar las capacidades en el ámbito productivo, salud y educación a través de una estrategia de representación territorial de las comunidades. Durante la puesta en marcha del Área de Desarrollo Indígena hubo una consulta a las comunidades, a nivel de dirigentes, respecto a la delimitación del territorio y la elaboración del diagnóstico, participación que se abordó a través de una consulta a las Comunidades Mapuches a nivel de sus dirigentes; de esta forma, se asumió que hubo una representatividad adecuada de cada comunidad a través de sus líderes sociales y culturales. No obstante, no se profundizó en la participación orientada a elaborar una estrategia de desarrollo social participativa a largo plazo con las comunas involucradas en el territorio Puel Nahuelbuta, que permitiera avanzar hacia la superación de las necesidades sociales detectadas en los diagnósticos participativos, ya que luego de desarrolladas las instancias de participación inicial, las Comunidades Mapuches y los municipios involucrados en el ADI no fueron convocados nuevamente para abordar estrategias o crear un plan de desarrollo con un enfoque territorial que permitiera mejorar la situación actual de pobreza de las Comunidades Mapuches. De acuerdo a lo planteado, es posible señalar que el inicio y puesta en marcha del Área de Desarrollo Indígena constituyó un proceso que estuvo marcado de buenas intenciones. Si bien es cierto existió una adecuada definición del territorio ADI en términos de pertinencia cultural, ya que se consideraron las herencias ancestrales, esto no se tradujo en la concreción de políticas y programas con dicho enfoque. La implementación del Área de Desarrollo Indígena incorporó a siete comunas de la Región de la Araucanía, en una nueva propuesta de desarrollo, con el objetivo de mejorar las condiciones de pobreza de la población mapuche. Lamentablemente la participación de las comunidades fue sólo en la etapa inicial, lo que no permitió que los líderes sociales se pudieran constituir en actores preponderantes del desarrollo social en sus espacios territoriales. Lo anterior produjo que la gestión del ADI se remitiera únicamente a la voluntad política de las autoridades de turno, lo cual provocó que el territorio no contara con una priorización distinta respecto de las otras comunas de la Región, proceso que generó un amplio descontento y malestar en las Comunidades Mapuches y los gobiernos locales, puesto que el territorio Puel Nahuelbuta no obtuvo una inversión diferenciada para la ejecución de nuevos proyectos para dichas comunidades. Al mismo tiempo, es relevante plantear que en el territorio Puel Nahuelbuta no se ha desarrollado una estrategia integral de desarrollo social ni ha existido una focalización específica de recursos. Hay que señalar que en la Región de la Araucanía la focalización de recursos se desarrolla a través de los puntajes de la Ficha de Protección Social. En ese sentido, la focalización hacia La Araucanía es mediante un

instrumento aplicado por el Ministerio de Desarrollo Social, que mide la vulnerabilidad social a nivel nacional, es decir, la priorización y/o distribución de recursos no se efectúa en función de un determinado territorio. En esta misma línea, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena no ha cumplido la función de articular y promover las Áreas de Desarrollo Indígena como instrumentos de planificación y gestión territorial con las instituciones públicas de desarrollo socio-productivo, razón por la cual no se logró dar una respuesta pertinente a los requerimientos de las Comunidades Mapuches locales ni generar sinergia entre los organismos vinculados al ADI. A raíz de lo anteriormente expuesto las demandas de la población indígena en el territorio superaron ampliamente las capacidades programáticas y presupuestarias de la CONADI, por tanto, ni el Gobierno Regional ni la CONADI han liderado los procesos de gestión territorial que pudieran haber posicionado a las Áreas de Desarrollo Indígena como un efectivo instrumento territorial de las políticas públicas hacia los pueblos indígenas. El no contar con una estrategia de desarrollo social significó no poseer una política de focalización de recursos asociados al ADI, es decir, no existió una visión integral para el diseño y ejecución de los proyectos orientada a complementar y coordinar a las distintas instituciones gubernamentales en función de lograr los objetivos planteados en la creación del ADI; a su vez el centralismo en la creación de las políticas públicas atentó en contra de los efectos esperados en la implementación del ADI, ya que faltó un acercamiento a la realidad local.

Existen una serie de obstaculizadores identificados durante la implementación del Área de Desarrollo Indígena Puel Nahuelbuta, principalmente la ausencia de asignación de recursos diferenciados para atender a los requerimientos de las Comunidades Mapuches que integran dicho territorio, lo que impidió avanzar en la superación de la pobreza de la población Mapuche del territorio Puel Nahuelbuta, los instrumentos existentes para la asignación de recursos de las instituciones públicas, que exigen una serie de requerimientos los cuales muchas veces son excluyentes de las comunidades por sus características particulares, la ausencia de trabajo coordinado entre las instituciones públicas y diversas metodologías y procedimientos estandarizados marcaron el acercamiento las Comunidades Mapuches, al tiempo que en reiteradas ocasiones los municipios no fueron incorporados en el diseño y ejecución de los proyectos y programas sociales implementados en el territorio.

En síntesis, se requiere que la institucionalidad pública dedicada a los temas de planificación territorial y desarrollo social cuente con los recursos, instrumentos y metodologías para abordar el desarrollo social mapuche en los territorios ADI, a partir del desarrollo de una planificación integrada, socioculturalmente pertinente para mejorar la disponibilidad y calidad de los servicios sociales de educación, salud, infraestructura, conectividad, aumentar la asistencia técnica para mejorar el acceso de productores mapuches a los mercados financieros productivos y laborales, y generar mecanismos de consulta y participación de las Comunidades Mapuches.

## 6. PROPUESTAS AL ADI DESDE UN ENFOQUE TERRITORIAL

De acuerdo a lo expresado, es importante entregar aportes y sugerencias, desde una mirada territorial integral, que permitan lograr los objetivos del desarrollo social mapuche en el territorio ADI Puel Nahuelbuta. El territorio Puel Nahuelbuta debiera servir claramente en la descentralización de las políticas públicas para los pueblos indígenas, especialmente en lo económico, político, cultural y administrativo. Para fortalecer la autogestión de un territorio que se identifica como diferente; las propuestas deben apuntar a fortalecer los gobiernos locales y la participación de las Comunidades Mapuches, proceso que requiere que las políticas públicas dirigidas al mundo indígena consideren el tema de la pertenencia al ADI como un criterio de priorización y focalización, en la inclusión del territorio a la oferta pública.

Es oportuno señalar que es el Gobierno Regional el que debe liderar los procesos del desarrollo social en la Región de acuerdo a las necesidades y características de cada territorio; no obstante, estos procesos deben institucionalizarse y de esta manera serán sustentables, de otra forma solo se constituirán en un acto de buena voluntad. En este sentido es importante que el Gobierno Regional y la CONADI, en conjunto, puedan construir una estrategia de desarrollo social para el pueblo mapuche, lo que puede lograrse incorporando las ADI en los instrumentos de gestión y programas ya existentes.

Para cumplir el propósito del desarrollo social indígena se requiere de un fondo especial enfocado a generar inversiones en el componente socio-productivo y socio-comunitario del ADI Puel Nahuelbuta, asignación de recursos que se debe desarrollar en base a la elaboración de un Plan de Desarrollo Territorial. Dicho proceso incorpora la totalidad del territorio y promueve la participación de los actores locales tales como los municipios, organizaciones de base y Comunidades Mapuches, quienes deben ser responsables y garantes del desarrollo social en el territorio. El Estado, a través de sus instituciones de desarrollo social y productivo, debe generar un reconocimiento hacia las Comunidades Mapuches que integran el Puel Nahuelbuta, porque existe una demanda histórica fundamentada en una visión común de los actores locales que integran este espacio territorial.

El desarrollo social Mapuche debe constituirse en una prioridad para el Estado, proceso que debe tener su punto de partida en la Región; las autoridades políticas y técnicas deben establecer un énfasis en el desarrollo territorial mapuche y situar el tema en la agenda gubernamental, mediante la puesta en marcha de un trabajo interinstitucional que incorpore el ADI como un instrumento de desarrollo. Las propuestas para avanzar en la superación de la pobreza de las Comunidades Mapuches del territorio Puel Nahuelbuta deben estar orientadas a diversificar las estrategias de desarrollo principalmente en los componentes del desarrollo social y cultural, y en el fortalecimiento de la participación de estas comunidades. Es de vital importancia descubrir a través de un proceso participativo con los actores locales Mapuches las potencialidades de los territorios y establecer un ordenamiento territorial que permita avanzar en los usos de estos; de esta manera se podrá proyectar un desarrollo social con identidad, que promueva la inclusión y el desarrollo de prácticas sociales y productivas pertinentes para las comunidades y sus familias, ya que de otra forma, no contar con un trato especial que promueva la incorporación de las

Comunidades Mapuches de manera diferenciada al desarrollo socio-productivo generará un estancamiento y segregación social de la acción social de Estado, aumentando la situación actual de pobreza y exclusión de las Comunidades Mapuches.

Las Áreas de Desarrollo Indígena deben tener protagonismo y continuidad focalizando su acción en los componentes del Desarrollo Territorial: Competitividad Económica, Bienestar y Cohesión Social, Sustentabilidad Ambiental, Gobernanza y Participación; para cumplir este propósito es importante sustentar la acción de las políticas públicas en un modelo de Planificación Integrada (Gross, 1990; Arenas, 1999; Roccatagliata, 1995), el cual abarca la organización espacial de las actividades humanas en su interior y aborda, además, la capacidad de acogida del territorio y sus recursos a través de la integración espacial, económica y social de dicho entorno. Por lo tanto, esta permite valorar, por una parte, el territorio en cuanto a su potencialidad y, por otra, al medio socioeconómico en cuanto a sus necesidades y demandas a través de la integración de ellas.

Por último, es importante reiterar que las ADI son el instrumento de gestión territorial existente en Chile, vigente en el ordenamiento jurídico, dirigido hacia los territorios con alta concentración de población indígena y vulnerabilidad social, por lo que es prioritario avanzar en la integración y potenciación de este instrumento de gestión territorial en las políticas públicas y estrategias de desarrollo social, acción que contribuirá a mejorar la situación actual de las Comunidades Mapuches que integran el territorio Puel Nahuelbuta y de los demás territorios ADI del país.

## REFERENCIAS

- Arenas, Federico. "Organización Territorial y Desarrollo Regional en Chile", *Estudios Geográficos* 60/234 (1999): 101-119.
- Aylwin, José. "Los conflictos en el territorio mapuche: Antecedentes y perspectiva", *Revista Perspectiva Universidad de Chile* 2/3 (2000): 227-300.
- . "Tierra y Territorio Mapuche: Un análisis desde una mirada histórico jurídica", *Revista Territorialidad Mapuche en el Siglo XX*. Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera (2002): 121-177.
- Briones, Guillermo. "Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales". México: Editorial Trillas, 1990.
- Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) Estudio Básico "Levantamiento de un Sistema de Información Territorial ADI Puel Nahuelbuta" Subdirección Nacional Sur CONADI", 2006.
- Fundación para la Superación de la Pobreza. "Cartillas de Información Territorial, Región de la Araucanía". Santiago de Chile, 2008.

- Gómez, Marcelo. *Introducción a la Metodología de la Investigación Científica*. 1ª Edición. Córdoba, Argentina: Editorial Brujas, 2006.
- GORE Araucanía. “Balance Ejecución Presupuestaria año 2009”. Temuco: Chile, 2009.
- Gross, Patricio. “Ordenamiento Territorial: El Manejo de los Espacios Rurales”, *EURE* 24/73 (1998): 116-118.
- Ley Indígena 19.253. “Sobre Protección, Fomento y Desarrollo Indígena”. Santiago de Chile, 1993.
- Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). “Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN”. Santiago de Chile, 2006.
- Pérez Serrano, Gloria. *Investigación Cualitativa: Retos e interrogantes*. Madrid: Editorial: La Muralla, 2007.
- PNUD-MIDEPLAN. “Las trayectorias del desarrollo Humano en las comuna de Chile” (1994-2003). Santiago de Chile, 2006.
- PNUD-MIDEPLAN. “El Índice de Desarrollo Humano en la población Mapuche, Región de la Araucanía”, 2003.
- Programa orígenes. “Informe Primera Fase Programa Orígenes”, 2006.
- Programa de derechos indígenas. *Los Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile. Informe del Programa de Derechos Indígenas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones; Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera, 2003.
- Roccatagliata, Juan A. “Orientaciones globales para la formulación de una estrategia de ordenación territorial”, *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* 15 (1995): 571-584.
- Romero, Hugo. “El territorio como espacio de integración global y local”, *Revista Ambiente y Desarrollo* 18/6 (2002): 177- 181.
- Velasco, Luisa. “Áreas de desarrollo indígena y distritos municipales. El desarrollo indígena desde las políticas de Chile y Bolivia”, *Revista MAD* 4 (2001): 1 -64.
- Vergara, Jorge y Foerster, Rolf (2002) “Permanencia y transformación del conflicto Estado-mapuches en Chile”, *Revista Austral de Ciencias Sociales* 6 (2002): 35-46.