

INFORME:

ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS MESAS TERRITORIALES DE LA ARAUCANÍA

Equipo del Laboratorio para el Estudio de los Discursos
Doctorado en Comunicación
Universidad de La Frontera

Responsable:
Dr. Carlos del Valle
Profesor Titular A

INFORME EJECUTIVO

Análisis de los Planes de Desarrollo de las Mesas Territoriales de La Araucanía

Convenio de Colaboración Programa de Acción Territorial (PAT) – CONADI

Laboratorio para el Estudio de los Discursos · Doctorado en Comunicación · Universidad de La Frontera

Página | 2

Universo analizado	Alcance geográfico	Metodología	Ejes de análisis
71 Planes de Desarrollo Territorial	26 comunas Provincias de Cautín y Malleco	Análisis de contenido NVivo 14.0 (codificación abierta, axial y selectiva)	Territorial Medioambiental Económico Cultural

Resumen ejecutivo. El presente informe sintetiza el análisis de 71 Planes de Desarrollo Territorial de comunidades indígenas agrupadas en Mesas Territoriales de la Región de La Araucanía, elaborado en el marco del convenio entre la Universidad de La Frontera y CONADI.

Mediante análisis de contenido asistido por NVivo se identificaron las demandas, problemáticas y estrategias de solución que las propias comunidades declaran en torno a cuatro ejes: territorial, medioambiental, económico y cultural.

El documento organiza los hallazgos en una matriz de síntesis, indicadores estratégicos de impacto y tablas de demanda, estrategia y actor por eje, orientadas a la toma de decisiones del Programa de Acción Territorial.

1. PRESENTACIÓN

El presente informe fue elaborado por el Laboratorio para el Estudio de los Discursos, del Doctorado en Comunicación de la Universidad de La Frontera, en el marco del convenio de colaboración suscrito con el Programa de Acción Territorial de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. La tarea encomendada consistió en analizar 71 Planes de Desarrollo Territorial, elaborados en las Mesas Territoriales de comunidades indígenas de 26 comunas de las provincias de Cautín y Malleco, en la Región de La Araucanía. El propósito fue identificar, de manera sistemática, las demandas, problemáticas y estrategias de solución que las propias comunidades declaran en sus planes.

La expectativa institucional que orienta este trabajo es doble. Por un lado, ofrecer al PAT-CONADI una lectura rigurosa y comparable del conjunto de planes territoriales, hasta ahora dispersos y sin un análisis transversal. Por otro lado, entregar un insumo técnico que facilite la priorización de recursos y la coordinación con las demás instituciones públicas presentes en estos territorios, sin reemplazar en ningún caso la voz directa de las comunidades.

El objetivo general fue caracterizar la situación de las comunidades en torno a cuatro ejes complementarios: territorial, medioambiental, económico y cultural; identificando demandas, problemáticas latentes y estrategias de solución propuestas desde los propios territorios. De ahí se desprenden cuatro objetivos específicos: 1) sistematizar el universo de planes y su distribución geográfica; 2) aplicar un procedimiento de análisis de contenido replicable; 3) identificar los principales tópicos y categorías emergentes en cada eje; y 4) traducir esos hallazgos en insumos utilizables para la toma de decisiones del Programa.

El estudio se sustenta en análisis de contenido asistido por el software NVivo, aplicando de forma secuencial codificación abierta, axial y selectiva, siguiendo a Hernández Carrera (2014) y a Carrero, Soriano y Trinidad (2006). Este procedimiento permitió pasar de setenta y un documentos heterogéneos, de extensión desigual, a una lectura ordenada y comparable entre comunas y Mesas Territoriales. Los resultados se presentan a continuación organizados en indicadores estratégicos de impacto, una matriz de síntesis y tablas de demanda, estrategia y actor para cada eje de análisis.

La principal limitación es que el informe se basa en el contenido de los Planes de Desarrollo Territorial. Para profundizar en los hallazgos, se requiere un trabajo complementario, por ejemplo, de entrevistas individuales y/o grupales.

2. INDICADORES ESTRATÉGICOS DE IMPACTO

Los hallazgos del estudio se organizan en cuatro dimensiones de impacto estratégico, que permiten diferenciar el aporte metodológico del aporte sustantivo para la gestión institucional.

Página | 4

IMPACTO INSTITUCIONAL •Consolida el convenio UFRO–CONADI en un insumo directamente aplicable al PAT. •Sistematiza 71 planes de 26 comunas en una base analítica única para priorizar recursos. •Evidencia la necesidad de mecanismos de coordinación interinstitucional más robustos (CONADI, GORE, INDAP, CONAF, Municipios).	INVESTIGACIÓN •Análisis de contenido riguroso (NVivo 14.0): codificación abierta, axial y selectiva sobre 71 documentos. •Cuatro ejes analíticos permiten una lectura sistemática y comparable del corpus territorial. •Patrones de recurrencia cuantificados: 100% territorio/agua/lengua; >50% autoridades tradicionales; 6,39% tejido social explícito.
TRABAJO DE TERRENO •Corpus construido desde la voz directa de las comunidades (71 planes, 26 comunas, 2 provincias). •Recoge demandas y estrategias tal como las formulan las propias Mesas Territoriales, con evidencia textual directa. •Detecta particularidades locales no visibles en un análisis agregado (crecimiento urbano Temuco–Labranza, turismo, pesca artesanal).	VALOR AGREGADO PARA DECISIONES •Matrices problema–estrategia–actor listas para uso directo en priorización y postulación a fondos. •Diferenciación clara de responsabilidades institucionales por tipo de demanda. •Base para el diseño de indicadores de seguimiento del PAT y focalización de futuras Mesas.

3. MATRIZ DE SÍNTESIS DE HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

La siguiente matriz consolida, por eje de análisis, el hallazgo principal, la evidencia que lo respalda, su implicancia para el Programa de Acción Territorial y la oportunidad de mejora que se desprende.

Página | 5

Eje	Hallazgo principal	Evidencia clave	Implicancia	Oportunidad
Territorial	La reducción del territorio es la problemática transversal más citada, con efectos directos en lo económico y cultural.	Presente en el 100% de los planes analizados; escasez de agua y limitación de tierras agrícolas.	La gestión territorial condiciona el éxito de las demás líneas de intervención del PAT.	Priorizar regularización de tierras y restitución territorial en el ciclo de proyectos 2025-2026.
Medio-ambiental	Agua, contaminación e incendios forestales configuran una tríada de riesgo con alta recurrencia territorial.	Escasez hídrica y microbasurales citados en la mayoría de las comunas; incendios forestales como amenaza mayor.	Sin intervención ambiental sostenida, se debilitan agricultura, ganadería y prácticas rituales asociadas al territorio.	Articular mesas GORE-CONAF-Medio Ambiente para proyectos hídricos y de manejo de riesgo de incendios.
Económico	La subsistencia depende de agricultura y ganadería familiar, limitada por falta de maquinaria e infraestructura.	Agricultura, ganadería y prestación de servicios como actividades principales; equipamiento insuficiente en la mayoría de comunas.	El bajo nivel de mecanización limita la escalabilidad productiva y la diversificación económica local.	Fortalecer fondos de fomento productivo (INDAP-CONADI) orientados a maquinaria e infraestructura predial.
Cultural	La preservación del mapudungun y de las prácticas rituales es demanda unánime, con riesgo de pérdida intergeneracional.	100% de los planes releva la lengua como prioridad; presencia de autoridades tradicionales en >50% de las comunidades.	La transmisión cultural depende de la disponibilidad territorial y de programas educativos con enfoque intercultural.	Ampliar talleres de mapuzungun y fondos para infraestructura de sitios de significación cultural («eltuwe» y «nguillatuwe»).

4. TABLAS

4.1. TABLA DE SÍNTESIS EJE TERRITORIAL Y MEDIOAMBIENTAL

Página | 6

Consolidación de los problemas detectados, su evidencia, las estrategias propuestas por las comunidades, los actores responsables y las oportunidades de mejora identificadas por el equipo de investigación.

Problema	Evidencia	Estrategia propuesta	Actor responsable	Oportunidad de mejora
Falta de tierra en las comunidades	Reducción territorial histórica y por desastres naturales; afecta agricultura y rituales sagrados.	Asesoría legal y técnica para regularizar tierras; postulación a restitución de territorio ancestral.	CONADI (externo)	Acelerar procesos de regularización con metas y plazos definidos por comuna.
Escasez de agua potable y de riego	Pozos secos, dependencia de camiones aljibe; pérdida de caudales de riego tradicional.	Seguimiento y financiamiento de proyectos de Agua Potable Rural; reforestación con especies nativas.	GORE, Ministerio de Medio Ambiente, CONAF	Priorizar comunas con escasez crítica en la cartera regional de Agua Potable Rural.
Incendios forestales	Pérdida de bosque nativo; rechazo comunitario a empresas forestales colindantes.	Cortafuegos coordinados con empresas forestales y municipios; fondos para herramientas de limpieza de pastizales.	GORE, Medio Ambiente, CONAF	Establecer protocolo interinstitucional preventivo antes de la temporada estival.
Contaminación por microbasurales	Recolección irregular de basura; daño a suelos y aguas; foco de riesgo sanitario.	Capacitación en manejo de residuos y reciclaje; mejora del servicio municipal de recolección.	Municipios (externo)	Instalar puntos de acopio y reciclaje en comunidades con mayor densidad de reportes.
Expansión urbana sobre tierras rurales	4 de 71 planes (Cautín/Temuco-Labranza); pérdida de biodiversidad y hábitat.	Protección de espacios naturales remanentes («menoko» y «mawiza») frente al avance urbano.	Municipios, CONADI	Incorporar criterios de resguardo cultural-ambiental en la planificación urbana comunal.

4.2. TABLA DE SÍNTESIS · EJE ECONÓMICO

Las comunidades sostienen su economía en la agricultura y ganadería familiar, complementadas por prestación de servicios y artesanía; la principal barrera declarada es la falta de equipamiento productivo.

Página | 7

Problema	Evidencia	Estrategia propuesta	Actor responsable	Oportunidad de mejora
Falta de maquinaria agrícola	Ausencia de maquinaria para preparación de suelo, siembra y cosecha en cultivos tradicionales y chacras.	Adquisición de maquinaria acorde al rubro, con financiamiento o subsidio externo.	INDAP, CONADI, Municipio	Diseñar líneas de financiamiento compartido comunidad-programa de fomento productivo.
Infraestructura silvoagropecuaria en mal estado	Deterioro de bodegas, galpones y cercos por condiciones climáticas y antigüedad.	Mejora y mantenimiento de infraestructura predial (bodegas, establos, cercos).	INDAP, CONADI, Municipio	Priorizar diagnóstico predial previo a la asignación de fondos de infraestructura.
Falta de equipamiento y herramientas de trabajo	Afecta agricultura, construcción y emprendimientos; incrementa costos productivos.	Adquisición de herramientas y equipamiento por rubro (silvoagropecuario, artesanía, extra-agrícola).	INDAP, CONADI, Municipio	Vincular la entrega de equipamiento a ferias locales y comunitarias para fortalecer comercialización.
Baja diversificación económica	Actividad concentrada en agricultura y ganadería de autoconsumo; turismo y gastronomía solo en comunas con potencial.	Fomento de actividades complementarias: apicultura, fruticultura, turismo, gastronomía local.	CONADI, Municipios	Mapear comunas con potencial turístico-gastronómico no desarrollado para nuevas líneas de fomento.

4.3. TABLA DE SÍNTESIS EJE CULTURAL

La dimensión cultural concentra las demandas de mayor consenso: preservación de la lengua, de las prácticas rituales y del tejido social comunitario, en un escenario de riesgo de pérdida intergeneracional.

Página | 8

Problema	Evidencia	Estrategia propuesta	Actor responsable	Oportunidad de mejora
Pérdida progresiva del mapudungun	Declarado en el 100% de los planes; lengua de transmisión oral con bajos niveles de competencia en jóvenes.	Talleres de mapudungun con apoyo CONADI; incorporación progresiva del idioma en encuentros y trawunes.	CONADI, establecimientos educativos	Ampliar cobertura de talleres a comunidades sin oferta actual e incorporar seguimiento de competencia lingüística.
Riesgo de pérdida de tradiciones y ceremonias	Rituales como nguillatún, machitún y we tripantu dependen de la disponibilidad territorial («eltuwe» y «nguillatuwe»).	Restauración de sitios de significación cultural; calendario cultural anual con participación intercomunitaria.	CONADI, Municipios	Vincular fondos FDT a un catastro priorizado de sitios ceremoniales en riesgo.
Tejido social y liderazgo comunitario emergente	Mención explícita en 9 de 71 planes (6,39%); liderazgo femenino relevante en Lautaro (6 de 10 comunidades).	Fortalecimiento organizacional con enfoque en salud intercultural y educación con identidad.	CONADI, organizaciones territoriales	Sistematizar y replicar el modelo de liderazgo de Lautaro en otras Mesas Territoriales.
Debilitamiento de la medicina indígena	Riesgo declarado en el capital cultural comunitario asociado a la transmisión de saberes ancestrales.	Proyectos de recuperación de medicina indígena; mejoramiento de infraestructura asociada.	CONADI, Ministerio de Salud (interculturalidad)	Integrar la medicina indígena a la oferta de salud intercultural regional con financiamiento sostenido.

5. CONCLUSIONES

El análisis de los 71 Planes de Desarrollo Territorial permite ir más allá de la descripción de hallazgos por eje. Sus resultados pueden leerse como cuatro tipos de aporte para el Programa de Acción Territorial: externalidades, insumos, posibilidades de trabajo en terreno e indicadores sociales.

1. Externalidades.

El estudio genera efectos que exceden su objetivo inmediato de sistematización. El primero es una externalidad de coordinación: al poner en un mismo formato comparable las demandas de 26 comunas, el informe reduce el costo de información que hoy enfrenta cada institución, sea CONADI, el GORE, INDAP, CONAF o los municipios, para identificar dónde intervenir y con quién articularse. Antes, esa información vivía dispersa en fichas independientes por comuna; ahora puede leerse en conjunto.

El segundo efecto es una externalidad de legitimación: la sistematización de la voz textual de las comunidades, con sus propias palabras y énfasis, refuerza el reconocimiento de los planes territoriales como fuente legítima de política pública, y no solo como un requisito administrativo más.

El tercero es más un riesgo que un beneficio: una externalidad negativa posible si el informe no se traduce en acción concreta. Existe una brecha entre lo que las comunidades declaran, de manera prácticamente unánime, sobre tierra, agua y lengua, y la capacidad efectiva de respuesta interinstitucional; esa brecha puede erosionar la confianza construida durante la elaboración de los planes, en especial en las comunas donde ya se documentan demandas reiteradas sin resolución.

Por último, el carácter interdependiente de los cuatro ejes constituye una externalidad metodológica que conviene no perder de vista: la reducción del territorio repercute en la actividad económica y en la posibilidad de sostener prácticas culturales y rituales. Un proyecto productivo sin componente territorial, por ejemplo, tiende a subestimar sus efectos sobre los demás ámbitos de la vida comunitaria.

2. Insumos.

El informe entrega materiales de uso directo para la gestión del Programa. Las tablas de “demanda, estrategia y actor”, construidas para los tres ejes sustantivos, permiten priorizar proyectos y postulaciones a fondos concursables sin necesidad de releer los 71 planes originales. La matriz de síntesis, por su parte, ofrece una base ya lista para informes de gestión y rendición de cuentas ante la institucionalidad regional. El corpus analizado en NVivo, junto con su “libro de códigos”, queda disponible como insumo metodológico reutilizable en los próximos ciclos de actualización de los planes, evitando repetir desde cero el trabajo de codificación. La identificación de actores responsables por tipo de demanda constituye, además, un insumo directo para definir mesas de trabajo interinstitucionales focalizadas, en lugar de mesas genéricas que terminan diluyendo la responsabilidad entre varias reparticiones sin mandato claro. A mediano plazo, este mismo corpus puede servir como línea base para evaluar el impacto de futuras intervenciones del Programa sobre estas mismas comunidades.

3. Posibilidades de trabajo en terreno.

Los hallazgos abren líneas concretas de continuidad, más allá del análisis documental. Conviene validar de forma participativa la matriz de síntesis con una muestra de Mesas Territoriales, contrastando la lectura del equipo investigador con la experiencia directa de dirigentes y comunidades. También es posible diseñar agendas de terreno diferenciadas por comuna: un catastro in situ de sitios de significación cultural en riesgo, como el «eltuwe» y el «nguillatuwe»; una verificación del estado de la infraestructura productiva señalada como deficitaria; y talleres de mapuzugun en las comunidades que hoy no cuentan con oferta.

El liderazgo comunitario femenino identificado en Lautaro es, en particular, una oportunidad de estudio de caso: entrevistas en profundidad permitirían documentar ese modelo organizacional para su eventual transferencia a otras Mesas.

El hallazgo sobre expansión urbana en Cautín habilita, a su vez, un trabajo de terreno de carácter cartográfico junto a los municipios de Temuco y Labranza, orientado a delimitar con precisión las tierras comunitarias en riesgo y anticipar conflictos de uso de suelo antes de que se consoliden. Estas actividades, calendarizadas según el ciclo agrícola y la disponibilidad de las directivas territoriales, permitirían también retroalimentar y actualizar el propio libro de códigos empleado en este estudio.

4. Indicadores sociales.

Los hallazgos permiten proponer un conjunto de indicadores sociales de seguimiento continuo para el Programa, contruidos a partir de las categorías ya validadas en este estudio: el porcentaje de planes que declaran escasez hídrica o reducción territorial; el número de hablantes de mapudungun por tramo etario y su evolución en el tiempo; la proporción de comunidades con autoridades tradicionales activas; la frecuencia con que se menciona explícitamente el “tejido social”; la proporción de liderazgos comunitarios ejercidos por mujeres; el nivel de diversificación de actividades económicas por comuna, más allá de la agricultura y la ganadería de autoconsumo; y el número de sitios de significación cultural catastrados y en estado de conservación adecuado.

A esto se suma la posibilidad de construir un índice compuesto de vulnerabilidad territorial, que combine escasez hídrica, riesgo de incendio forestal y presión de expansión urbana, útil para focalizar las intervenciones ambientales prioritarias.

Estos indicadores son calculables a partir del mismo corpus o de su actualización periódica, idealmente alineada a los ciclos de renovación de los planes territoriales. Con ellos, el presente informe podría dejar de ser un diagnóstico puntual para convertirse en un sistema de monitoreo social del Programa de Acción Territorial, capaz de mostrar avances o retrocesos entre un ciclo de planes y el siguiente.

Estas cuatro dimensiones muestran que el valor del estudio no se agota en describir demandas. Su aporte está en traducirlas en coordinación interinstitucional, materiales de gestión inmediata, agendas de terreno concretas y un sistema de indicadores que permita a CONADI y al Programa observar, con el tiempo, si las condiciones estructurales identificadas (tierra, agua, lengua y tejido social) efectivamente mejoran para las comunidades de La Araucanía.